

Boletín Número 14



I EDICIÓN ESPECIAL DEDICADA A RELATORÍAS

La labor de la relatoría de sentencias resulta de la mayor importancia como medio idóneo para, por una lado, dar a conocer a los usuarios de la justicia las decisiones que adoptan los jueces en todos sus órdenes, las cuales de una u otra forma afectan la vida de aquellos, en la medida en que con ellas estos resuelven los conflictos que se **someten a su definición, pudiendo a su vez, delimitar el alcance de los derechos de todos.**

Además se constituye en una importante herramienta para que los jueces y magistrados tengan presente de manera adecuada los precedentes horizontales o verticales que pueden incidir en las decisiones que van a emitir.

Igualmente una relatoría técnica, acertada e idónea facilita el trabajo de los litigantes en la escogencia del precedente que concreta y efectivamente se ajusta al caso que pretende llevar a los estrados judiciales.

Finalmente, la relatoría es un insumo fundamental para la enseñanza no sólo universitaria, sino para el ejercicio de la investigación en temas de trascendencia jurídica.

A lo mejor todavía estamos lejos de la realización de una relatoría que permita lograr los objetivos precitados, y tal vez sigan siendo válidas las deficiencias que sobre la misma apuntaba el tratadista Diego López Medina en la edición de 2006 de su libro El Derecho de los Jueces, "En Colombia desafortunadamente, la jurisprudencia es tan voluminosa y el análisis jurisprudencial que hacen sus editores tan tímido que la labor de encontrar las sentencias hito puede ser dificultosa. Los descriptores utilizados para sistematizar la jurisprudencia, por ejemplo, la organización en torno a "derechos", sistema conceptualista de poca utilidad para el operador jurídico que, sin necesidad de conocer toda la jurisprudencia, la quiera usar con rigor metodológico. Así, la referencia a los descriptores de la Corte, casi siempre invita a leer decenas, e incluso, centenas de sentencias. Esta difícil labor, por supuesto, no es realizable por jueces y abogados con muy serias restricciones de tiempo"¹.

De manera concreta, si como sostiene el mismo autor, el precedente debe fundarse estrictamente en la analogía fáctica, nuestras relatorías que ignoran de manera importante los hechos poco pueden todavía aportar sobre el particular.

¹ López Medina Diego Eduardo, El Derecho de la Jueces, Editoriales Universidad de los Andes y Legis, Segunda Edición, 2006, p. 167.



Por otra parte, si bien a nivel de altas cortes la labor de la relatoría es importante, en lo que hace a tribunales esta es claramente residual. En lo que tiene que ver con la restitución de tierras, a mediados del presente año, a través de medidas de descongestión se brindó a las cinco salas especializadas que existen a nivel nacional la posibilidad de contar con un funcionario que de manera temporal realice la labor de relatoría permitiendo de alguna forma sistematizar las sentencias que se han emitido en casi cinco años, si se tiene en cuenta que la primera providencia de tribunal se produjo aproximadamente en el primer trimestre de 2013.

En este boletín, en oportunidades anteriores, hemos destacado jurisprudencias vinculadas con temas que atañen a la restitución de tierras. Sin embargo, quisimos dedicar el presente número de manera exclusiva a relatorías que, aunque no todas sobre sentencias emitidas por los jueces y tribunales de la modalidad, nos interesan de manera especial y fueron preparadas directamente por nosotros. Para ello se realizó una convocatoria a nivel nacional, y lo que ahora se publica corresponde a los aportes que efectivamente se produjeron.

De manera que, el presente número comprende dos sentencias de la Corte Constitucional, una de constitucionalidad que se pronuncia sobre la Ley de Zidres, que consideramos de interés por los pronunciamientos que hace materia rural, agraria y del derecho de los campesinos. Destacamos de esta relatoría que permite conocer de la forma más sucinta posible las consideraciones que sobre tema tan crucial realizó la Corte en un fallo 390 páginas. En la otra, de tutela, se manifiesta la Corte Constitucional sobre la posibilidad de que los jueces dentro del proceso de restitución tierras conozcan de trámites de sucesión.

Igualmente se incluyen relatorías de tres fallos de restitución, uno proferido por la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal de Bogotá y dos por el juzgado de descongestión de Cundinamarca.

Índice

[I. EDICIÓN ESPECIAL DEDICADA A RELATORÍAS](#)

[II. REFLEXIONES SOBRE LA LABOR DE LAS RELATORÍAS A propósito del "Conversatorio de Relatores y Bibliotecólogos de la Rama Judicial"](#)

Nydia Cecilia Díaz Pérez

[III. Relatoría de la Sentencia C-077/2017, Corte Constitucional. Las tensiones entre el los modelos de desarrollo rural agroindustrial y campesino. El corpus iuris de los campesinos y trabajadores agrarios.](#)

[IV. Relatoría de la Sentencia T-364/2017, Corte Constitucional. Posibilidad de conocer dentro de los procesos de restitución de tierras de trámites de sucesión.](#)

[V. Relatoría de la Sentencia e. 2013012201 de marzo 22 de 2017 de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras de Bogotá. Recuperación de baldíos indebidamente ocupados, alcance de la presunción del art. 1º de la L. 200/1936.](#)

[VI. Relatoría de la sentencia e20150007500 de 29 de septiembre de 2017, Juzgado 2º de descongestión de Cundinamarca. Teoría del daño con efectos continuados y compensación por equivalente ecológico.](#)

[VII. Relatoría de la sentencia e20150007500 de 29 de septiembre de 2017, Juez 2º de descongestión de Cundinamarca Relatoría de la sentencia e20150002200 de 31 de agosto de 2017, Juzgado 2º de descongestión de Cundinamarca. Equilibrio entre el Derecho a la Restitución y el Derecho al Ambiente - Baldíos - Distrito de Manejo Integrado – Proyecto de Sostenibilidad Ambiental - Pago por Servicios Ambientales.](#)

De manera preliminar realizaremos unas reflexiones sobre la labor de las relatorías a propósito de un encuentro que realizó la rama a nivel nacional con las personas encargadas de esta labor a su interior. La presente publicación resulta extensa pero consideramos que bien vale la pena.

En adelante destinaremos una sección del Boletín a relatorías de interés para nuestra modalidad, de manera que invitamos a todos los integrantes de la misma y en especial a los relatores que en esta oportunidad no remitieron sus colaboraciones que se animen a hacerlo.



II. REFLEXIONES SOBRE LA LABOR DE LAS RELATORÍAS

A propósito del “Conversatorio de Relatores y Bibliotecólogos de la Rama Judicial”

Resumen del encuentro por Nydia C. Díaz Pérez, oficial mayor con funciones de relatoría de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal de Bogotá.

En la actualidad se presentan unos desafíos para las relatorías en el marco de la fundamentación y argumentación, los nuevos sistemas de información, la transparencia y rendición de cuentas, la protección de datos y el enfoque de género. En este contexto, el CENDOJ Colombia realizó el “Conversatorio de Relatores y Bibliotecólogos de la Rama Judicial” que se llevó a cabo los días 23 y 24 de octubre de 2017, institución que viene siendo asesorada por el CENDOJ España hace ya varios años que cuenta con una experiencia importante a nivel mundial y reconocimiento de haber estandarizado procesos para análisis, síntesis y sistematización de información jurídica.

Los ponentes fueron en su mayoría magistrados de altas cortes, funcionarios de la Superintendencia de Industria y Comercio y de la Comisión Nacional de Género, entre otros.

Se socializaron las inquietudes y visiones que tienen los jueces respecto de las relatorías y su labor en la Rama Judicial, además se dieron a conocer los parámetros normativos de la transparencia, rendición de cuentas y protección de información tanto en bases de datos como en documentos de conocimiento público.

Observaciones y comentarios para reflexionar

1. Promover y realizar trabajo en equipo con las distintas dependencias que participen en los procesos de la relatoría.

2. Elaborar y publicar estadísticas de gestión: ¿qué llega por mes?, ¿qué se resuelve por mes? Sobre todo respecto a las decisiones de tutela.
3. Mirar cómo presentar información porque hay mucha saturación de datos. Hay muchos boletines, memorias y compilaciones que se realizan en un área.
4. Las relatorías deben elaborar líneas jurisprudenciales como valor agregado, teniendo en cuenta que hay muchos buscadores robustos de jurisprudencia que organizan también información jurídica.
5. Se recomienda citar solo precedentes judiciales en la sentencia.
6. Se sugirió reducir el número de páginas de un fallo judicial para facilitar el trabajo del relator.
7. Para sistematizar la citación de fuentes se sugirió revisar el texto López D. (2009) Las fuentes del argumento. Legis. (ISBN 978-958-653-773-5) Colombia. En: <http://www.tiendalegis.com/Publicaciones/las-fuentes-del-argumento.asp>
8. La administración y uso de la información se debe llevar a cabo a partir de un ejercicio de ponderación de los pilares del tratamiento de la misma, es decir, aplicar todos estos elementos de manera equilibrada: transparencia, protección de datos, reutilización de la información y avances tecnológicos.
9. Sobre la protección de datos personales se comentó que una cosa es la publicidad que puede tener la sentencia en función del proceso judicial, y otra, que se difundan sin control en la web datos personales, más aun si se trata de personas vulnerables o que tienen una protección especial del Estado. Esto teniendo en cuenta que de acuerdo con la norma vigente de protección de datos, toda la información que se cuelgue en la red debe tener un control para que no se afecten derechos fundamentales.
10. También se comentó que la protección de datos direcciona la información que se conoce y la que no, en esa medida, los datos que se relacionen con información política, religiosa



- o sanitaria deberían tener especial reserva y amparo.
11. En las relatorías se deben analizar todas las decisiones judiciales que expiden las corporaciones para recuperar información valiosa.
 12. Se sugirió realizar un diagnóstico del trabajo que se está desarrollando en la relatoría: ¿en qué fallamos? Y luego plantear el punto de partida, ¿qué esperamos?, lo cual en el mundo de hoy debe estar asociado con pluralizar y tener disponible la información.
 13. Se recomendó seguir la práctica que tienen tanto los magistrados de la Corte Constitucional como los consejeros del Consejo de Estado, en cuanto a sugerirle a los relatores la titulación de las decisiones aprobadas, y previo al análisis que se realiza en estas dependencias.
 14. Es importante realizar una síntesis del caso que se incluya antes de los antecedentes de la sentencia, práctica que ha adoptado la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado.
 15. Se invitó a socializar los criterios a través de los cuales un juez puede evaluar si el caso que conoce tiene elementos para hacer un estudio de enfoque diferencial, que la Comisión Nacional de Género de la Rama Judicial consolidó y está en la decisión T-012-2016. También se comentó que están generando una herramienta para entregar a todos los despachos judiciales que contiene esta información.
 16. Acerca de la transparencia y publicidad de la información se hicieron varias reflexiones, entre las más destacadas:
 - El derecho a la información es importante porque permite garantizar otros derechos. Si se produce información que no se usa, eso genera una serie de inquietudes.
 - Las relatorías son centros de memoria y museos de información por eso se invita a generar valor con la presentación y administración de la misma, pensando en, por ejemplo, opciones de búsqueda, interoperatividad de sistemas (altas cortes con tribunales y viceversa, entre otros).
 17. Las sentencias y las relatorías hacen un ejercicio de investigación porque resuelven un problema a partir de una hipótesis siguiendo una metodología.
 - Todo esto conlleva a reconocer que las relatorías, a su vez, son centros de democracia.
 - Las relatorías pueden hacer su labor siguiendo el modelo tradicional que es formalista o, siguiendo el modelo complejo, que es creativo, comprende múltiples variables y se dio por: la inflación normativa; el derecho empezó a ser volátil, cambiante en el actual mundo globalizado.
 - Con la Constitución de 1991 se dio apertura a la internacionalización y constitucionalización.
 - El derecho se volvió judicial.
 18. Lo anterior llevó a un cambio en el peso de los derechos y la necesidad de argumentar de manera distinta, porque hoy el derecho son casos.
 19. Entonces se invita a usar nuevas técnicas de análisis de jurisprudencia: razonabilidad, diferencia entre principios y reglas y, la identificación y uso del precedente, teniendo en cuenta que hoy el sistema de fuentes es abierto y cada vez más horizontal.
 20. Se propuso entonces usar la problematización como técnica para leer. Y usar el ejercicio argumentativo como técnica para hacer la sentencia, y en los dos casos, usar como artefacto la investigación.
 21. De manera que la relatoría tendría el siguiente contenido: tema, problema jurídico, decisión y sistema argumental.



III. Relatoría de la Sentencia C-077/2017, Corte Constitucional. Las tensiones entre el los modelos de desarrollo rural agroindustrial y campesino. El corpus iuris de los campesinos y trabajadores agrarios*.

C. Constitucional Sala especial de seguimiento a la sentencia C-077 de 2017, M.P Luis Ernesto Vargas Silva.

Tipo de providencia	Sentencia C
No. radicado	Expedientes D- 11275 y D-11276
Fecha	8 de Febrero de 2017.
Ponente	Luis Ernesto Vargas Silva
Clasificación sentencia	Relevante
Palabras clave	Reforma agraria, desarrollo rural, campesinado y trabajador agrario, principio de progresividad, sostenibilidad social y ambiental.

Hechos

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, los ciudadanos (...), interpusieron acción pública de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley 1776 de 2016 por vicios de procedimiento, y contra los artículos 3, parágrafo 3; 4, inciso 4 (parcial); 13, 15 y 29 de la misma ley por considerar que vulneran los artículos 1, 7, 8, 13, 64, 287 y 313 de la Constitución Política, bajo el radicado D-11275.

Así mismo, los ciudadanos (...) presentaron demanda de inconstitucionalidad contra el inciso segundo (literales a, b, c, d, e), y los párrafos 3° y 4° del artículo 3°; los párrafos 1° y 2° del artículo 7°; los artículos 8°, 10, 13, 14, 15, 17 (parcial); el inciso 1° del artículo 20; los incisos 2°, 3° y 5° del artículo 21, todos de la Ley 1776 de 2016, por considerarlos

incompatibles con varios preceptos constitucionales, bajo el radicado D-11276.

Problemas jurídicos

Cargos de forma:

1. ¿Se incurrió, en el proceso de formación de la ley, en la prohibición de sesiones simultáneas (comisión y plenaria) durante el primer debate del proyecto de ley 223 Cámara adelantado en la Comisión Quinta de esta célula legislativa?
2. ¿Se incurrió, en el proceso de formación de la ley, en un vicio de procedimiento consistente en la omisión de votación nominal del título de la ley, que según los actores fue objeto de modificación?
3. ¿Las medidas legislativas adoptadas mediante la Ley 1776 de 2016 comportan afectaciones directas y específicas a comunidades étnicamente diferenciadas que hacían imperativo el agotamiento de un proceso legislativo consultivo previo?

Cargos de fondo:

4. ¿Autorizar la entrega de baldíos por medio de diferentes modalidades contractuales no traslativas de dominio, no calificar al sujeto beneficiario de estos y no establecer límite en la extensión de un proyecto productivo ni la duración de los contratos con que se haga la entrega de estos terrenos, implican una violación del principio de progresividad y prohibición de regresividad en materia democratización del acceso a la tierra y el derecho al territorio del campesinado, los trabajadores agrarios y las mujeres rurales sin tierra, en la medida en que modifican el régimen de baldíos, sin justificación constitucional?

* * Relatoría elaborada por Leonardo Ariza Cifuentes, Practicante de Consultorio Jurídico de la Universidad Nacional de Colombia.



5. ¿La delegación, por parte del Estado, en los particulares de promover el acceso a la tierra por parte de los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales y condicionar dicho acceso a hechos que son ajenos a las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, vulnera el artículo 64 de la Constitución que contempla la democratización del acceso a la propiedad?
6. ¿En medio de relaciones asimétricas, establecer entre campesinos y empresarios una determinada forma asociativa ligada a un método de producción determinado (agroindustrial) y como medio preferente para acceder a la propiedad de la tierra, vulnera los derechos al libre desarrollo de la personalidad (Art. 16), a la libertad de escogencia de profesión u oficio (Art.26), y a la libertad de asociación (Art. 38) de los campesinos, así como los objetivos del desarrollo previstos en el artículo 334 de la Constitución?
7. ¿Asignar competencias para la identificación, determinación y aprobación de una nueva figura de ordenación y definición de los usos del suelo, en cuya estructuración y aprobación final no tienen ninguna participación directa, ni la ciudadanía, ni los concejos municipales, pese a que estos tienen la facultad constitucional de regular el uso del suelo, desconoce los principios de participación, descentralización y autonomía de los entes territoriales (Arts. 287, 288 y 311 C.P.), en cuanto desconocen las funciones constitucionales de los municipios en materia de ordenamiento del desarrollo de su territorio y regulación de los usos del suelo?
8. ¿Incluir como restricciones espaciales para la constitución de un proyecto productivo a los territorios colectivos de comunidades negras en proceso de titulación pero no a los territorios indígenas que se encuentran en ese mismo procedimiento constituye una omisión legislativa?

Tesis

Tesis 1

NO se incurrió, en el proceso de formación de la ley, en la prohibición de sesiones simultáneas (comisión y plenaria) durante el primer debate del proyecto de ley 223 Cámara adelantado en la Comisión Quinta de esta célula legislativa, porque:

Según la propia jurisprudencia de la Corte, con la prohibición de sesiones simultáneas se busca el cumplimiento de propósitos de hondo calado constitucional tan determinantes como el principio democrático, la participación y la igualdad. Además, el propósito de la norma es que los congresistas cumplan con “todas las obligaciones y compromisos derivados de su alto cargo”, de tal manera que únicamente es razonable condenar la simultaneidad de sesiones si ya ha iniciado formalmente el debate, momento a partir del cual se hace grave, para el trámite de la ley, la ausencia de un congresista. Por lo tanto es la declaratoria de la sesión abierta a debate el momento a partir del cual debe medirse la simultaneidad sesiones, puesto que esta instala y realmente da inicio al debate; a diferencia de la simple apertura del registro, que tiene como único propósito conocer el número de congresistas asistentes.

Tesis 2

NO se incurrió, en el proceso de formación de la ley, en un vicio de procedimiento consistente en la omisión de votación nominal del título de la ley, que según los actores fue objeto de modificación, porque:

El sentido de la exigencia de votación nominal del título de la ley, cuando media una propuesta de modificación, es evitar que



dicho cambio quede despojado de control durante el trámite legislativo. Pese a que la versión original de un proyecto de ley, incluya una expresión determinada, y que dicha frase haya sido incluida también en el texto de la ponencia para primer debate, no existirá el alegado vicio siempre que el título realmente sometido a votación desde el primer debate, y los tres debates subsiguientes, sea el mismo. Allí no opera la exigencia de votación nominal para la aprobación del mismo, en cambio se activa la regla prevista en el numeral 17 del artículo 129 de la Ley 5 de 1992, según el cual, el que un título de un proyecto de ley “no tenga propuesta de modificación” constituye una excepción a la regla general que exige el voto nominal y público de los congresistas.

Tesis 3

Las medidas legislativas adoptadas mediante la Ley 1776 de 2016 **NO** comportan afectaciones directas y específicas a comunidades étnicamente diferenciadas que hacían imperativo el agotamiento de un proceso consultivo legislativo previo, porque:

- Encuentra la Corte que las medidas legislativas adoptadas en la mencionada ley, no están diseñadas para desarrollar el Convenio 169 de la OIT. La ley no incluye normas que quepan dentro de lo que la jurisprudencia ha considerado son supuestos de afectación directa. Aduce, que la especificación de las áreas en las que, según la ley, pueden crearse las Zidres se hace con un alto grado de abstracción lo que impide identificar una *incidencia directa* de la medida legislativa sobre comunidades étnicamente diferenciadas en forma distinta a la que se generaría frente al resto de la población. Además, la misma ley prohíbe constituir una Zidres en territorios pertenecientes a resguardos indígenas, zonas de reserva

campesina, territorios colectivos de comunidades negras (art. 29).

- Así, el deber de consulta previa surge es ante y al momento de la constatación de presencia de comunidades étnicamente diferenciadas en la zona de influencia de una Zidres, durante el curso de un trámite administrativo para evaluar su declaratoria. La afectación no es directa, es tan solo eventual.

Tesis 4

Autorizar la entrega de baldíos por medio de diferentes modalidades contractuales no traslaticias de dominio, no calificar al sujeto beneficiario de estos y no establecer límite en la extensión de un proyecto productivo ni la duración de los contratos con que se haga la entrega de estos terrenos, **NO** implican una violación del principio de progresividad y prohibición de regresividad en materia democratización del acceso a la tierra y el derecho al territorio del campesinado, los trabajadores agrarios y las mujeres rurales sin tierra, en la medida en que **NO** modifican el régimen de baldíos, porque:

- La *reforma agraria* y el *desarrollo rural*, son dos dimensiones diferentes de la política agraria integral articulada al *Sistema Nacional de Desarrollo Rural (SNDP)*. La ley bajo estudio, desde una interpretación sistemática, se inscribe en la dimensión del desarrollo rural, no en la de reforma agraria, por lo tanto sus propósitos no se han de compaginar con los de esta última, sino con los de la primera, esto es: fomentar un uso productivo de la tierra. La democratización de la propiedad, la ausencia de concentración de las tierras rurales, la prevención de ejercicios especulativos sobre los factores rurales, en particular sobre la tierra, son propósitos con los cuales solo se puede juzgar el contenido de una norma que desarrolle la dimensión de la reforma agraria, este no es el caso.



- Sobre el uso empresarial de los baldíos, la Corte afirma que no está prohibido siempre que se mantenga como algo excepcional. Solo lo contrario, que se torne en regla general, sí aparejaría una restricción al acceso de baldíos por parte de los campesinos en contextos de escasez de tierra. El establecimiento de zonas especiales en las que se desarrolle de manera planificada, excepcional, controlada y vigilada por el Estado, proyectos agro industriales en los que se incluyan a los pequeños y medianos productores, no puede implicar una renuncia del Estado a fomentar la democratización y el acceso a la propiedad de la tierra, a favor de las personas que la trabajan; el cual constituye un mandato permanente.
- Del test de regresividad se deduce que la ley impugnada, de manera general, no tiene la pretensión de sustituir o modificar la regulación que, sobre baldíos destinados a garantizar el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, contemplada en la Ley 160 de 1994, puesto que los bienes de los que trata la ley 1776 de 2016 son aquellos que por su ubicación, condiciones agrícolas y por demandar altos costos de adaptación no tendrían aptitud para desarrollar programas de reforma agraria. No existe entonces una relación de identidad entre las normas existentes (Título XII de la Ley 160/94) y la reforma cuestionada como regresiva (Ley 1776 de 2016).
- En cuanto a los agentes autorizados para adelantar grandes proyectos productivos en el campo, en un análisis eminentemente formal, se dice que la norma no especifica que estos tengan que tener la condición de empresarios, esto es solo una inferencia que hacen los demandantes, puesto que según el contenido de la norma podrían ser también campesinos, empresas comunitarias o cooperativas campesinas. La norma es pues constitucional

en tanto mantenga este carácter abierto e incluyente.

- Al estudiar la declaratoria de utilidad pública e interés social de las Zidres aclara no aplica en materia de expropiación puesto que abarca tan solo sus dos dimensiones más generales: (i) el deber que impone el Estado Social de Derecho de intervenir en lo social en orden a mejorar las condiciones de vida de las personas, en especial de las menos favorecidas y (ii) el hecho de que dicha intervención debe estar enmarcada dentro de los ordinales segundo, tercero y quinto del artículo 1º de la ley 160 de 1994, puesto que es esa la materia específica que está siendo regulada.

Tesis 5

La delegación, por parte del Estado, en los particulares de promover el acceso a la tierra por parte de los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales, restringir dicho acceso a hechos que son ajenos a las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios y condicionar la aplicación de beneficios e incentivos previstos para esta población a su vinculación a un proyecto productivo SÍ vulnera el artículo 64 de la Constitución que contempla la democratización del acceso a la propiedad, porque:

- Esto impone cargas desproporcionadas a un sector de la población considerado como de especial protección constitucional (dada su especial situación de vulnerabilidad y a la deuda histórica que el Estado tiene con ellos) puesto que condiciona el acceso a la tierra, a la que tienen derecho en virtud del modelo agrícola que promueve la constitución, a criterios ajenos a las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, como son la naturaleza del proyecto productivo y la capacidad financiera de quien lo adelante. Subordinando la materialización del derecho



mencionado a los intereses económicos de los ejecutores del proyecto.

- Teniendo en cuenta la posibilidad de que proyectos productivos dirigidos por empresarios se lleven a cabo sobre bienes baldíos, no tiene el legislador potestad para delegar en los particulares el establecimiento del mecanismo mediante el cual accederán a la propiedad los sujetos de reforma agraria.
- Limitar la aplicación de beneficios e incentivos previstos para campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales a su vinculación a un proyecto productivo desconoce los postulados en que se sustenta un modelo de desarrollo rural con sostenibilidad social, que exige para ellos un trato diferente que establezca una verdadera igualdad económica, social y cultural.

Tesis 6

En medio de relaciones asimétricas, establecer entre campesinos y empresarios una determinada forma asociativa ligada a un método de producción determinado (agroindustrial) y como medio para acceder a la propiedad de la tierra, **NO** vulnera los derechos al libre desarrollo de la personalidad (Art. 16), a la libertad de escogencia de profesión u oficio (Art.26), y a la libertad de asociación (Art. 38) de los campesinos, así como los objetivos del desarrollo previstos en el artículo 334 de la Constitución, porque:

- Es válida la construcción de una forma asociativa entre campesinos y empresarios como medio para acceder a la tierra siempre que no esté en manos de estos últimos el diseño del mecanismo de dotación de tierras, puesto que ello violaría la reserva legal que gobierna la adjudicación de baldíos (Art. 150 #18). Deben además los eventuales beneficiarios cumplir con la condición de tal según la ley agraria, y participar de manera

activa toda vez que corresponde a ellos manifestar su interés en hacerse propietarios.

- Bajo el reconocimiento de la empresa y la iniciativa privada como un motor fundamental de la economía y el desarrollo social del país, el hecho de establecer medidas de acceso a la tierra, de capacitación y asistencia técnica y otros beneficios e incentivos, únicamente para los campesinos que se asocien a un determinado proyecto productivo no comporta un constreñimiento a estos para asociarse, entraña más bien una política que promueve las ventajas de la asociatividad y "alienta a los habitantes rurales a ser gestores y actores de su propio desarrollo", en orden a crearles mejores condiciones de vida, especialmente en zonas rurales apartadas y de difícil acceso. Así, la administración y disposición de estos proyectos debe estar rigurosamente ligada a estos propósitos, sin que puedan desviarse para favorecer estrictamente los intereses económicos del empresariado.
- El imperativo derivado del Art. 38 de la Carta Política lleva a enfatizar que se les debe garantizar su libertad y autonomía plenas a los campesinos que decidan hacer parte de un proyecto productivo. Y que, con el fin de matizar la disparidad connatural a la relación empresario – campesino, debe el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural desplegar todos los mecanismos previstos en el Sistema Nacional de Desarrollo Rural, o quien haga sus veces, para asegurar una perspectiva de responsabilidad social y ambiental empresarial, así como convocar, cuando sea necesario, la vigilancia del Ministerio Público. Estas medidas de intervención, armonizan los elementos del modelo asociativo con los objetivos del desarrollo previstos en el artículo 334 de la Constitución.



Tesis 7

Asignar competencias para la identificación, determinación y aprobación de una nueva figura de ordenación y definición de los usos del suelo, en cuya estructuración y aprobación final no tienen ninguna participación directa, ni la ciudadanía, ni los concejos municipales, pese a que estos tienen la facultad constitucional de regular el uso del suelo, **Sí** desconoce los principios de participación, descentralización y autonomía de los entes territoriales (Arts. 287, 288 y 311 C.P.), en cuanto desconocen las funciones constitucionales de los municipios en materia de ordenamiento del desarrollo de su territorio y regulación de los usos del suelo, porque:

- La constitución le asigna la función a los concejos municipales de reglamentar los usos del suelo, por lo que, en virtud del principio de concurrencia, deben ser llamados al proceso de toma de decisiones sobre la identificación, delimitación y aprobación de una zona sobre la que se llevará a cabo un proyecto productivo que tendrá un gran impacto territorial y afectará los usos del suelo. Los criterios y parámetros de ordenamiento del suelo no pueden provenir sin más de una autoridad del nivel nacional sobre las autoridades locales, pues ello riñe con el modelo de distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales previsto en el artículo 288 de la Carta, y con los artículos 287 # 2 y 313 # 7.

Tesis 8

Incluir como restricciones espaciales para la constitución de un proyecto productivo a los territorios colectivos de comunidades negras que se encuentran en proceso de titulación pero no a los

territorios indígenas que se encuentran en la misma situación **Sí** constituye una omisión legislativa, porque:

- Para la Corte es clara la existencia de una norma de la cual se predica el cargo de inconstitucionalidad. Aquella que prohíbe que en los territorios *declarados* como resguardos indígenas, en las zonas de reserva campesina debidamente establecidas por la autoridad competente, al igual que en los territorios colectivos de las comunidades negras titulados o *en proceso de titulación*, no podrán constituirse determinados proyectos productivos.
- En su contenido, la disposición excluye a los pueblos indígenas de los efectos jurídicos que se predicen a favor de las comunidades negras, en el caso en que sus territorios se encuentren en proceso de titulación.
- A su vez, dicha diferenciación carece de un principio de razón suficiente en tanto no se aprecia un motivo constitucional legítimo que justifique su no incorporación. Generando así una inequívoca desigualdad negativa al excluir los territorios que se encuentran en proceso de titulación como resguardos, de la protección conferida a los territorios colectivos de comunidades negras en proceso de titulación.

Extractos

Tesis 1

(...) cabe recordar que los artículos 83 (en su último inciso) y 93 del Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992), que con expresiones diversas, coinciden en prohibir que las comisiones y las plenarias de una misma cámara sesionen de manera concurrente¹. Al respecto, la Corte ha precisado que dicha prohibición

¹ Corte Constitucional, sentencia C-740 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).



o restricción aplica exclusivamente en relación con las sesiones simultáneas que se puedan presentar entre las comisiones constitucionales permanentes y las sesiones plenarias; razón por la que la prohibición de simultaneidad no aplique frente a las sesiones que celebren otra clase de comisiones del Congreso de la República (v.gr. legales, especiales y las accidentales) y las Plenarias¹.

Dicha prohibición se fundamenta en la necesidad de permitir a los miembros del Congreso cumplir con todas las obligaciones y compromisos derivados de su alto cargo, especialmente la de asistir a cada una de las sesiones a las que fuere citado con el fin de tomar parte en el ejercicio de las funciones congresuales atribuidas a las cámaras legislativas². De igual manera, con la prohibición de sesiones simultáneas se busca el cumplimiento de otros propósitos de hondo calado constitucional tan determinantes como el principio democrático y la participación³, o la igualdad⁴. En relación con ello, la Corte ha advertido que “el mandato contenido en los artículos 83 y 93 del Reglamento del Congreso (...) no es entonces una simple regla procedimental, sino una directamente relacionada con la realización de principios esenciales del texto constitucional”⁵(...).

(...) de acuerdo con la jurisprudencia vigente el parámetro temporal para determinar el quebrantamiento de dicha prohibición no es la apertura del registro de asistencia, sino el **Tesis 1**

(...) cabe recordar que los artículos 83 (en su último inciso) y 93 del Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992), que con expresiones diversas, coinciden en prohibir que las comisiones y las plenarias de una misma cámara sesionen de manera concurrente⁶. Al respecto, la Corte ha precisado que dicha prohibición o restricción aplica exclusivamente en relación con las sesiones simultáneas que se puedan presentar entre las comisiones constitucionales permanentes y las sesiones plenarias; razón por la que la prohibición de simultaneidad no aplique frente a las sesiones que celebren otra clase de comisiones del Congreso de la República (v.gr. legales, especiales y las accidentales) y las Plenarias⁷.

Dicha prohibición se fundamenta en la necesidad de permitir a los miembros del Congreso cumplir con todas las obligaciones y compromisos derivados de su alto cargo, especialmente la de asistir a cada una de las sesiones a las que fuere citado con el fin de tomar parte en el ejercicio de las funciones congresuales atribuidas a las cámaras legislativas⁸. De igual manera, con la prohibición de sesiones simultáneas se busca el cumplimiento de otros propósitos de hondo calado constitucional tan determinantes como el principio democrático y la participación⁹, o la igualdad¹⁰. En relación con ello, la Corte ha advertido que “el mandato contenido en los artículos 83 y 93 del Reglamento del Congreso (...) no es entonces una simple regla procedimental, sino una directamente

¹ Corte Constitucional, sentencia C-298 de 2016 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

² Corte Constitucional, sentencia C-740 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

³ *Ibidem*. Según la Corte, ello se fundamenta en dos motivos: (i) “para que la participación a través de los representantes electos resulte efectiva no basta que éstos puedan acudir a algunas, a varias, ni siquiera a la mayoría de las sesiones en las cuales el órgano legislativo ejerza sus funciones, sino que es preciso que cada uno de ellos **pueda concurrir a todas** esas reuniones” (negritas originales); y (ii) la garantía de que los congresistas electos tengan la posibilidad de asistir a cada una de las sesiones es un asunto que también concierne a la ciudadanía, en cuanto incide directamente en la efectividad del derecho a la participación de todos aquellos que eligieron a estos representantes.

⁴ *Ibidem*. Esto es así, por cuanto la posibilidad de asistir a todas las sesiones debe ser garantizada respecto de todos los congresistas, sin excepción.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-740 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

⁷ Corte Constitucional, sentencia C-298 de 2016 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

⁸ Corte Constitucional, sentencia C-740 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

⁹ *Ibidem*. Según la Corte, ello se fundamenta en dos motivos: (i) “para que la participación a través de los representantes electos resulte efectiva no basta que éstos puedan acudir a algunas, a varias, ni siquiera a la mayoría de las sesiones en las cuales el órgano legislativo ejerza sus funciones, sino que es preciso que cada uno de ellos **pueda concurrir a todas** esas reuniones” (negritas originales); y (ii) la garantía de que los congresistas electos tengan la posibilidad de asistir a cada una de las sesiones es un asunto que también concierne a la ciudadanía, en cuanto incide directamente en la efectividad del derecho a la participación de todos aquellos que eligieron a estos representantes.

¹⁰ *Ibidem*. Esto es así, por cuanto la posibilidad de asistir a todas las sesiones debe ser garantizada respecto de todos los congresistas, sin excepción.



relacionada con la realización de principios esenciales del texto constitucional"¹¹ (...).

(...) de acuerdo con la jurisprudencia vigente el parámetro temporal para determinar el quebrantamiento de dicha prohibición no es la apertura del registro de asistencia, sino el momento en que, después de verificado el quórum, el Presidente de la respectiva Cámara declara la sesión abierta a debate, según lo prevé el artículo 91 de la Ley 5 de 1992 (...).

(...) no se presenta el fenómeno de la simultaneidad con poder invalidante, si la sesión de una comisión coincide temporalmente con la apertura del registro en otra, o en una Plenaria, pues la apertura del registro sólo cumple con el propósito de verificar el número de congresistas asistentes. El debate comienza, formalmente, cuando el Presidente de la comisión o de la plenaria declara abierta la sesión (...).

Tesis 2

(...) el Congreso de la República expidió la Ley 1431 de 2011¹², con la cual se reformaron los aspectos pertinentes a las votaciones en la Ley 5ª de 1992. El artículo 2º modificó el artículo 130 del Reglamento del Congreso, en el sentido de determinar que "como regla general las votaciones [serán] *nominales y públicas*, con las excepciones que determine la presente ley o aquellas que la modifiquen". A su vez, el artículo 1º modificó el artículo 129 de la Ley 5ª de 1992, estableciendo la forma en la que se debe llevar a cabo la votación *ordinaria* y en donde se presenta el listado taxativo de excepciones a la regla general de votación nominal y pública¹³. En dicho artículo "(...) se establecen las (...) excepciones al voto nominal y público de los congresistas: (...) El título de los proyectos siempre que no tenga propuesta de

modificación (numeral 17)" (Subrayas no originales) (...).

(...) Al respecto, la Corte Constitucional ha indicado que la regla general de la votación nominal y pública y sus correlativas excepciones se sustentan en el principio de supremacía constitucional, razón por la cual solo aquellas excepciones previstas en la ley quedan incorporadas a la aplicación de la votación ordinaria (...) cuando se adelante una *votación ordinaria* sin que se presente alguna de las causales establecidas en el artículo 129 de la Ley 5ª de 1992 (y en consecuencia no se realice la *votación nominal y pública*), se configura un *vicio procedimental insubsanable* (...).

Tesis 3

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 tribales¹⁴; ii) las que implican su traslado o reubicación de las tierras que ocupan¹⁵; iii) las relativas a su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir sus derechos sobre estas fuera de su comunidad¹⁶; iv) las relacionadas con la organización y el funcionamiento de programas especiales de formación profesional¹⁷; v) la determinación de las condiciones mínimas para crear instituciones de educación y autogobierno¹⁸ y vi) las relacionadas con la enseñanza y la conservación de su lengua.¹⁹ Las medidas que no encuadran en esas hipótesis deben examinarse bajo la óptica de la regla general de afectación directa (...).

¹¹ *Ibidem*.

¹² "Por la cual se establecen las excepciones a que se refiere el artículo 133 de la Constitución Política".

¹³ Corte Constitucional. Sentencia C-786 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

¹⁴ Convenio 169, Artículo 15

¹⁵ Convenio 169, Artículo 16.

¹⁶ Convenio 169, Artículo 17.

¹⁷ Convenio 169, Artículo 22.

¹⁸ Convenio 169, Artículo 27.

¹⁹ Convenio 169, Artículo 28.



(...) La afectación directa se presentaría, entonces: (i) cuando la incidencia que la medida tiene sobre estas comunidades es distinta de la que genera frente al resto de la población, (ii) cuando se orienta a desarrollar el Convenio 169 y cuando le atribuye cargas o le impone beneficios a una comunidad de una manera que supone la modificación de su situación o de su posición jurídica (...).

(...) Revisados así los componentes esenciales de la Ley 1776 de 2016, encuentra la Sala que las medidas legislativas adoptadas en la mencionada ley, orientadas a la creación y desarrollo de las denominadas Zidres no están diseñadas para desarrollar el Convenio 169 de la OIT. En esa medida, no incluye normas que involucren la prospección o explotación de los recursos existentes en tierras pertenecientes a los pueblos indígenas o tribales; tampoco se visualizan en la normatividad examinada preceptos que impliquen el traslado o reubicación de estas poblaciones de las tierras que ocupan; ni disposiciones encaminadas a regular su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir sus derechos sobre estas fuera de su comunidad; como tampoco normas relacionadas con la organización y el funcionamiento de programas especiales de formación profesional, o que determinen las condiciones mínimas para crear instituciones de educación y autogobierno, o relacionadas con la enseñanza y la conservación de su lengua (...)

(...) La ley tiene como destinatarios a la población campesina, el empresariado, e involucra a una multiplicidad de actores institucionales y privados, sin que sea posible identificar medidas que de manera *directa y específica* afecten positiva o negativamente a comunidades que sean titulares de la consulta; si este nivel de afectación focalizado se logra establecer una vez se identifique una zona en la que se planea constituir una Zidres, surge inmediatamente el deber de desarrollar el proceso consultivo correspondiente en los términos indicados por el Convenio 169 y la jurisprudencia de esta Corte (...)

(...) En esta oportunidad la Corte reitera su doctrina en el sentido que “[...] En principio, las leyes, por su carácter general y abstracto, no generan una afectación directa de sus destinatarios, la cual sólo se materializa en la instancia aplicativa. Sin embargo, puede señalarse que hay una afectación directa cuando la ley altera el estatus de la persona o de la comunidad, bien sea porque le impone restricciones o gravámenes, o, por el contrario, le confiere beneficios. || (...) procede la consulta cuando la ley contenga disposiciones susceptibles de dar lugar a una afectación directa a los destinatarios, independientemente de que tal efecto sea positivo o negativo, aspecto éste que debe ser, precisamente, objeto de la consulta (...) lo que debe ser objeto de consulta son aquellas medidas susceptibles de afectar específicamente a las comunidades indígenas en su calidad de tales, y no aquellas disposiciones que se han previsto de manera uniforme para la generalidad de los colombianos (...)”²⁰

Tesis 4

Pese a que *reforma agraria y desarrollo rural*, son dos dimensiones de la política agraria integral, que deben interactuar y que se ubican en una relación de interdependencia, conviene referir a la distinción que en la exposición de motivos del proyecto de ley se efectuó sobre este tópico. En efecto, allí se destacó la diferencia entre una política de “reforma agraria”, y aquella que propende por el “desarrollo rural integral”. Respecto de la primera, se señala que sus propósitos a corto, mediano y largo plazo son: la democratización de la propiedad; la ausencia de concentración de las tierras rurales; la prevención de ejercicios especulativos sobre los factores rurales, en particular sobre la tierra; por ende, no fomenta necesariamente un uso productivo de la tierra, asunto que corresponde al *desarrollo rural*. Este, por su parte,

²⁰ “En los anteriores términos, en cada caso concreto sería necesario establecer si opera el deber de consulta, bien sea porque se esté ante la perspectiva de adoptar una medida legislativa que de manera directa y específica regula situaciones que repercuten en las comunidades indígenas y tribales, o porque del contenido material de la medida se desprende una posible afectación de tales comunidades en ámbitos que les son propios.” (C-175 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).



responde a una “política, acciones, iniciativas e instrumentos concebidos para mejorar la calidad de vida de las comunidades no urbanas, consultando factores como el tipo de sujeto explotador de los factores productivos rurales (la tierra), la cultura tradicional local, el modelo económico propugnado por el Estado, las asimetrías o condiciones propias del entorno local, mediante la intervención de distintos actores públicos y privados”. El desarrollo rural²¹ es así, “un proceso localizado de cambio social y crecimiento económico sostenible, que tiene por finalidad el progreso permanente de la comunidad rural y de cada individuo integrado a ella, donde el elemento económico es la razón fundamental de la administración de los territorios, con el faro orientador de la norma constitucional (...)”²². La iniciativa cristalizada en la Ley 1776 de 2016, se inscribe, prevalentemente, en esta última dimensión de la política agraria (...).

(...) Conforme a lo señalado, los denominados *bienes inmuebles de la nación* (baldíos), representa solo una de las especies de bienes que pueden ser utilizados para el desarrollo de proyectos productivos en el marco de la ley examinada (...)

(...) se trata de zonas que demandan elevados costos de adaptación productiva y que, por sus condiciones agrológicas y climáticas, resultan inapropiadas para desarrollar unidades de producción familiar, las cuales, como bien lo señala la Ley 160 de 1994, deben tener *aptitud* silvoagropecuaria. (Arts. 1º, punto Quino y 65).

²¹ De acuerdo con el Informe de la Misión Transformación del campo: “El campo colombiano un camino hacia el bienestar y la paz”, el “desarrollo” debe ser entendido como un proceso integral, que responde al concepto de “desarrollo sostenible” en el sentido amplio en el que se utiliza en las Naciones Unidas (Agenda mundial para el Desarrollo, post 2015), el cual abarca sus dimensiones económicas, sociales y ambientales. En tal sentido busca promover, ante todo, que los habitantes del campo tengan una vida digna, que garantice tanto sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, como sus derechos civiles y políticos: y entre estos últimos, muy especialmente su seguridad personal y su libertad para asociarse y participar sin miedo en las decisiones de su comunidad y de la vida nacional. (<https://colaboración.dnp.gov.co/CDT/Agricultura> pecuarioforestal y pesca/El campo colombiano un camino hacia el bienestar y la paz.

²² Congreso de la República, Gaceta No. 204 de abril 16 de 2015, págs. 19 y 20.

Las características específicas de esta zonas previstas en el artículo 1º inciso 2º de la Ley bajo examen, deben ser concurrentes, de forma que el uso empresarial que se prevé en la ley respecto de predios baldíos, sea verdaderamente *excepcional*, y orientado a generar bienestar a los habitantes de zonas apartadas del país, comoquiera que como lo ha destacado la jurisprudencia de esta Corte, el Estado desconoce su deber de garantizar el acceso progresivo a la tierra del campesinado “cuando la *excepción* que consiste en entregar bienes baldíos a favor de empresas, sustrayéndolas al régimen común de adjudicación a favor de campesinos, se vuelve la *regla*,²³ situación que apareja una restricción para que los campesinos pobres accedan a la adjudicación de baldíos en contextos de escasez de tierra,²⁴ y que dificulta la adquisición de los baldíos ya adjudicados por otros trabajadores agrarios no propietarios;²⁵” (...).

(...) En ese sentido, debe entenderse que la declaratoria de las Zidres como de *utilidad pública e interés social* (parágrafo 2 del artículo 1 de la Ley 1776 de 2016²⁶) abarca dos dimensiones: (i) una derivada de la Constitución que provee fundamento para aplicar en la creación y desarrollo de las Zidres, el principio de prevalencia del interés social o público como una concreción de las finalidades y límites que impone el Estado Social de Derecho a la actividad estatal; ello implica una necesaria intervención social de su parte,

²³ “Se afectan los elementos esenciales de la excepción a la regla de adjudicación a favor de empresas, cuando la ley no es clara acerca de plazos, extensiones, condiciones a que se someten las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras y, por el contrario, se somete esta regulación a lo que disponga el Ejecutivo”. En estos casos, agregó esta Corporación, “las excepciones pueden convertirse en regla y hacer trasmutar la legislación agraria y sobre baldíos de unos criterios a otros, en esencia distintos e incluso contradictorios, fijados sustancialmente por el Ejecutivo”. Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

²⁴ Esto ocurre cuando se “impulsar sin ningún parámetro o limitación establecida en la ley, el uso de baldíos en proyectos empresariales a título de usufructo, comodato, arrendamiento etc., en un ambiente en el cual predomina la escasez de la tierra”. Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

²⁵ Esto se presente cuando se permite la venta o aporte de bienes baldíos “para la consolidación de extensiones superiores a una UAF vinculadas a proyectos especiales”. En estos casos “los pequeños propietarios tendrán incentivos para proceder a enajenarlos a personas naturales o jurídicas insertas en el circuito de extensiones mayores al que difícilmente acceden los trabajadores agrarios”. Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

²⁶ “Artículo 1º. Objeto (...) Parágrafo 2º. Las Zidres se consideran de utilidad pública e interés social, excepto para efectos de expropiación”.



orientada al mejoramiento de las condiciones de vida de las personas, en particular el de las menos favorecidas; a la promoción de la prosperidad general y a garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; y (ii) deben estar orientadas a satisfacer los objetivos plasmados en los ordinales segundo, tercero y quinto del artículo 1° de la Ley 160 de 1994. Este es el sentido constitucional que debe darse a la categorización de las Zidres como *de utilidad pública e interés social* (...)

(...) Las normas que son objeto de control (artículos 3° (parágrafo 3), 10, 13, 14, 15 y 21 inciso 5° de la Ley 1776 de 2016), hacen referencia a inmuebles de la nación que no tendrían aptitud para desarrollar programas de reforma agraria, comoquiera que, por su ubicación y condiciones agrológicas demandan altos costos de adaptación para su productividad. Así, las normas acusadas se inscriben, no en un contexto de reforma agraria encaminada a la redistribución de la propiedad rural, sino en un marco de desarrollo económico rural focalizado en zonas específicas del país, que responde a un proceso localizado de cambio social y crecimiento económico, que debe ser sostenible desde el punto de vista humano, social y ecológico; y que no es incompatible sino que debe coexistir, preservar y fortalecer el modelo de empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, desarrollado a través de las Unidades Agrícolas Familiares. (...)

(...) no se orienta a desarrollar programas de adjudicación de tierras con aptitud agropecuaria, sino a promover el desarrollo de proyectos productivos en zonas que presenten especiales condiciones geográficas, agrológicas, de acceso e infraestructura, que en principio no serían aptas para desarrollar programas de reforma agraria, mediante contratos no traslaticios de dominio y a través de formas asociativas de producción. En estas condiciones, los preceptos que forman parte de la Ley 1776/16, se inscriben con mayor acierto en un propósito de reforma de los contenidos de la Ley 160 de 1994

relativos al desarrollo rural mediante la delimitación de zonas de desarrollo empresarial, hipótesis prevista en los artículos 82 y 83²⁷ de dicho estatuto (Capítulo XIII), y no como lo sostienen los demandantes, en una iniciativa de reforma de las reglas relativas a la adjudicación de baldíos para garantizar el derecho fundamental al acceso progresivo a la propiedad por parte del campesinado (Capítulo XII) (...).

(...) no existe una relación de identidad entre las normas anteriores (Título XII de la Ley 160/94) y las que se insertan en la reforma cuestionada por su carácter regresivo; y por ende, de manera general, no se está frente a disposiciones que regulen un mismo supuesto de hecho y una misma consecuencia jurídica, presupuesto indispensable para adelantar un juicio de regresividad. Se reitera que la mayoría de las disposiciones acusadas tiene vocación de modificar los preceptos contenidos en el capítulo XIII de la Ley 160/94 relativo a la adjudicación de baldíos a empresas especializadas del sector agropecuario para desarrollar sistemas sustentables de producción, sin que tengan la virtualidad de modificar

²⁷ ARTÍCULO 82. Previos los estudios correspondientes, el INCORA delimitará zonas de baldíos que no tendrán el carácter de Reserva Campesina sino de Desarrollo Empresarial de las respectivas regiones, en las cuales la ocupación y acceso a la propiedad de las tierras baldías se sujetará a las regulaciones, limitaciones y ordenamientos especiales que establezca el Instituto, para permitir la incorporación de sistemas sustentables de producción en áreas ya intervenidas, conservando un equilibrio entre la oferta ambiental y el aumento de la producción agropecuaria, a través de la inversión de capital, dentro de criterios de racionalidad y eficiencia y conforme a las políticas que adopten los Ministerios de Agricultura y del Medio Ambiente.

ARTÍCULO 83. Las sociedades de cualquier índole que sean reconocidas por el Ministerio de Agricultura como empresas especializadas del sector agropecuario, en los términos del inciso 20. del artículo 157 del Decreto Extraordinario 0624 de 1989 (Estatuto Tributario), o que se dediquen a la explotación de cultivos agrícolas o a la ganadería, podrán solicitar la adjudicación de terrenos baldíos en las Zonas de Desarrollo Empresarial establecidas en el artículo anterior, en las extensiones que al efecto determine la Junta Directiva del Incora, de conformidad con lo previsto en el artículo 66 de la presente Ley.//Tal adjudicación sólo será procedente cuando la explotación del baldío se haya llevado a efecto en virtud de un contrato celebrado con el Instituto, mediante el cual la sociedad se comprometa a explotar una superficie no menor de las dos terceras partes de la extensión solicitada, en los cultivos o actividad ganadera convenida, dentro de los cinco (5) años siguientes a la fecha del contrato respectivo.//Cuando la sociedad adjudicataria requiera para su explotación una extensión adicional a la inicialmente adjudicada, podrá permitirse por una sola vez la elaboración de un nuevo contrato de explotación en favor de la sociedad, hasta por una extensión igual, por un término de dos (2) años, al vencimiento del cual, si hubiere dado cumplimiento a las obligaciones contraídas, se autorizará la venta del terreno baldío conforme al precio que señale la Junta Directiva.//En todo caso, el incumplimiento de las obligaciones durante la vigencia del contrato dará lugar a la declaratoria de caducidad y a la recuperación de los terrenos baldíos.



sustancialmente el régimen de baldíos adjudicables para efectos de reforma agraria conforme al título XII de la mencionada ley (...)

(...) De manera que en lugar de presentarse como incompatibles, el desarrollo de la agricultura familiar con todas las protecciones derivadas de la Constitución y la Ley (160/94), en especial la de garantizar ese espacio de autonomía que les permite a las comunidades agrícolas asegurarse por sí mismas sus medios de subsistencia y realizar su proyecto de vida; debe coexistir en una relación armónica y complementaria con otras formas de producción orientadas procurarle a la población campesina, paulatinamente, el acceso a los bienes y servicios necesarios e indispensables para llevar su **forma de vida** amparada constitucionalmente, promoviendo así el postulado de la *dignidad humana*. (...)

(...) las funciones atribuidas al legislador en temas agrarios hacen parte de las competencias que le conciernen en materia de desarrollo económico, a través de las libertades económicas y las relaciones de mercado, y son una manifestación de la función general de la intervención del Estado en la economía.²⁸ (...)

Tesis 5

(...) Este diseño normativo riñe con los objetivos de la propia ley, la cual formula como propósitos "*promover 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*"; así como el de "*promover 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*". Y se muestra como una barrera para que los campesinos, trabajadores agrarios, mujeres y jóvenes rurales accedan a la estrategia de desarrollo

²⁸ Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

global articulada por el Constituyente en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución con miras a lograr el crecimiento del sector campesino y el mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural.

Ninguna de las dimensiones que conforman el diseño de desarrollo rural previsto en el plexo de normas constitucionales mencionado, inspirado este en un criterio promocional orientado a la democratización del acceso a la tierra como herramienta social fundamental para el mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural, se satisface con el modelo de inserción asociativa que se prevé en los segmentos normativos acusados respecto de los campesinos, trabajadores agrarios, mujeres y jóvenes rurales sin tierra. El acceso progresivo a la tierra para el campesinado que no la posee, constituye un elemento nuclear de ese modelo global de desarrollo para el sector rural que la Constitución promueve.

La democratización en el acceso a la tierra para estos sujetos de especial protección constitucional, como presupuesto indispensable para su incorporación con libertad y eficacia en el modelo de desarrollo rural que la Constitución perfila, exigía, según lo ha dicho la jurisprudencia, la adopción de medidas promocionales como políticas relacionadas con la concesión de créditos especiales,²⁹ la facilitación de mecanismos para la compra de tierras, la entrega de subsidios,³⁰ el fomento de actividades agrícolas, la adjudicación de bienes baldíos, entre otras.³¹ Ninguna de estas medidas promocionales se identifica en las normas acusadas (...)

(...) Varios problemas de índole constitucional se advierten esta regulación. En primer lugar, teniendo en cuenta que uno de los elementos del modelo de desarrollo que la ley examinada diseña es la posibilidad de que los proyectos productivos se

²⁹ Cf. Corte Constitucional. Sentencias C-021 de 1994 (M.P. Antonio Barrera Carbonell) y C-1006 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

³⁰ Cf. Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 2005 (M.P. Humberto Sierra Porto).

³¹ Corte Constitucional. Sentencia C-595 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria). Reiterada en la sentencia C-623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos).



establezcan en terrenos baldíos (Art.13), no está facultado el legislador para delegar en los particulares proponentes del proyecto la prerrogativa de "establecer un mecanismo" para que los campesinos, mujeres rurales y trabajadores agrarios accedan a la propiedad de un porcentaje de estos territorios.

En segundo lugar, el acceso a la propiedad de un porcentaje de tierra por parte de campesinos, mujer rural y trabajadores agrarios sin tierra, se sujeta a criterios ajenos a las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, como son la naturaleza del proyecto productivo y la "capacidad financiera de quien lo adelante". Así, en lugar de establecer medidas que protejan a los campesinos de los efectos colaterales de la agroindustria, se subordina su derecho a acceder progresivamente a la propiedad de la tierra a los intereses económicos y financieros de los ejecutores del proyecto.

Se trata de una medida excesivamente gravosa para el campesinado que tampoco resulta *necesaria* para lograr el propósito de inclusión social y productiva en el modelo de desarrollo rural diseñado en la ley, comoquiera que la misma prevé otros mecanismos como la entrega a título no traslativo de dominio de bienes inmuebles de la nación para el desarrollo de proyectos productivos (Art. 13) a las asociaciones de campesinos; o bien pudo acudir a un sistema de subsidios y créditos especiales similares a los que contempla la Ley 160 de 1994 (Arts. 20 a 26) para efectos de reforma agraria. (...)

(...)Este tratamiento desconoce lo postulados en que se sustenta un modelo de desarrollo rural con sostenibilidad social, el cual exige para los campesinos y trabajadores agrarios 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, 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"*³² (...).

Tesis 6

(...) un modelo de desarrollo rural para determinadas zonas del país con específicas y diferenciadas condiciones geográficas, agrológicas, de acceso e infraestructura (...) no excluye que su implementación se articule con mecanismo de reforma agraria, siempre y cuando se garantice el consentimiento pleno, libre e informado de los campesinos que se asocien a estos proyectos de acceder a la propiedad de tierras con estas características, y se asegure la intervención del Estado mediante servicios e inversión pública para la adecuación productiva de estos territorios. Igualmente, la intervención vigorosa del Estado se hace necesaria a fin de introducir elementos de equilibrio en la relación, por definición asimétrica entre empresarios y trabajadores rurales (...)

(...) En estas disposiciones se reconoce un propósito de fomento de la iniciativa privada mediante modelos asociativos entre el empresariado y los campesinos, que van acompañados de medidas de intervención como son las de asegurar que los campesinos que se asocien a los proyectos accedan, por los medios establecidos en la ley de reforma agraria, a un mecanismo que les permita progresivamente hacerse propietarios de un porcentaje de la tierra sobre la cual se desarrollará el proyecto, y que paralelamente exige un componente de capacitación técnica y empresarial, suministro de información y paquetes tecnológicos a los empresarios, durante todo el ciclo del proyecto.

No identifica la Corte en esta regulación elementos que permitan sostener, como lo hacen los demandantes, que el diseño incorpora una suerte de "constreñimiento" implícito a los campesinos para

³² Corte Constitucional, Sentencia C-006 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.



asociarse a los proyectos, como tampoco advierte las cargas desproporcionadas en que sustentan sus reparos por violación de los objetivos del desarrollo previstos en la Carta. El hecho de que los incentivos, estímulos y beneficios que prevé la ley estén condicionados a que los proyectos productivos asocien a campesinos sin tierra, o a pequeños y medianos productores, en lugar de incorporar una medida de fuerza para compeler a los campesinos y trabajadores agrarios a formar parte de los esquemas asociativos, entraña una política que promueve las ventajas de la asociatividad y alienta a los habitantes rurales a ser gestores y actores de su propio desarrollo.

La política de estímulos, incentivos y beneficios atada a los proyectos productivos que asocien a pequeños y medianos productores, así como a campesinos y/o trabajadores rurales sin tierra, entraña medidas de intervención que se insertan en la potestad de dirección general de la economía que compete al Estado, y se orientan a promover el desarrollo social en zonas apartadas del país, a estimular la asociatividad como forma de emprendimiento empresarial y a introducir un criterio distributivo a fin de mejorar las condiciones de vida de los habitantes rurales; sin perjuicio del reconocimiento de la empresa y la iniciativa privada como un motor fundamental de la economía y el desarrollo social del país (...)

(...)Debe llamar la atención la Corte en el sentido que, tratándose de incentivos, estímulos y beneficios que cumplen el propósito promover la empresa de base y la empresa para la competitividad de las asociaciones de campesinos y aquellas mixtas que presenten un significativo componente de campesinos y/o trabajadores agrarios, así como de pequeños y medianos productores, su administración y disposición debe estar rigurosamente ligada a esos propósitos, sin que los mismos puedan desviarse para favorecer intereses estrictamente económicos del empresariado. La vinculación de estos incentivos a la promoción de los campesinos y pequeños productores

como agentes activos de su propio desarrollo, y al propósito de crear mejores condiciones de vida para los habitantes de zonas rurales apartadas y de difícil acceso, exige una cuidadosa selección de los proyectos que serán beneficiarios de esta política por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y una estrecha y eficaz vigilancia, por parte del Ministerio Público (Art. 20) (...)

(...)De otra parte, debe enfatizar la Corte en que, a los campesinos, con tierra o sin ella, que individual o colectivamente (a través cooperativas, o asociaciones de campesinos) decidan tomar parte en estos proyectos asociativos se les debe garantizar su plena libertad y su autonomía para actuar como gestores y actores de su propio desarrollo, como sujetos de derechos titulares de una ciudadanía plena. Este es un imperativo derivado del artículo 38 de la Carta. A fin de controlar y equilibrar las asimetrías naturalmente implícitas en esta relación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural debe desplegar todos los mecanismos previstos en el Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las Zidres, entre ellos condicionar la aprobación del proyecto a que incorpore instrumentos eficaces que aseguren una perspectiva de responsabilidad social empresarial y de responsabilidad ambiental empresarial (Art. 2º), y convocar cuando así sea necesario para garantizar la protección de los derechos de los campesinos, mujer rural y/o trabajadores agrarios, la vigilancia del Ministerio Público (Art. 20) (...)

(...)El estímulo a la asociatividad de los actores rurales en situación de desventaja socioeconómica, en lugar de quebrantar la garantía prevista en el artículo 38 de la Carta y derechos afines como la dignidad, el libre desarrollo de la personalidad y el derecho a escoger profesión u oficio, contribuye a impulsar un instrumento que ha sido considerado como factor fundamental para la generación de condiciones que mejoren el nivel de vida de la población rural, comoquiera que proporciona a las familias rurales posibilidades de formalización y organización,



contribuye al aumento de la competitividad y la productividad del sector, disminuye costos y logra el acceso real a los mercados, desarrolla economías de escala y aumenta el poder de negociación (...)

Tesis 7

(...) no se contempla en las normas enjuiciadas un mecanismo del que se derive una verdadera armonización entre los principios de organización unitaria del Estado y de autonomía de los entes territoriales, que plasme de manera clara y genuina la salvaguarda de los principios que deben orientar las leyes que fijen competencias con distintos niveles de participación. En especial, teniendo en cuenta que la identificación, delimitación y aprobación de una zona Zidres tiene gran impacto en el ordenamiento territorial de los municipios y afecta los usos del suelo, los entes territoriales (municipios), a través de sus Concejos Municipales deben ser convocados en virtud del principio de *conurrencia* al proceso de toma de decisiones sobre la identificación, delimitación y aprobación de una zona Zidres, comoquiera que un imperativo constitucional les asigna la función de "reglamentar los usos del suelo" (Art. 313.7) (...)

Tesis 8

(...) La Corte Constitucional ha establecido que es procedente el control constitucional de las omisiones relativas en las que incurra el Legislador. Conforme a la jurisprudencia de esta Corporación, esta se configura cuando existe un silencio de parte del legislador que *"puede vulnerar garantías constitucionales por vía de omisión legislativa en razón a la falta de regulación normativa en torno a materias constitucionales sobre las cuales el Congreso tiene asignada una específica y concreta obligación de hacer"*.³³ En todo caso, ha aclarado que el control constitucional sólo es procedente cuando se trate de una omisión legislativa relativa, en ningún caso si se trata de una absoluta: *"[e]n procura de respetar la autonomía e independencia del Congreso, la Corte ha*

³³ Corte Constitucional, Sentencia C-351 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

señalado que el juicio de constitucionalidad en estas circunstancias sólo puede darse, sí y sólo sí, la omisión que se ataca es por esencia relativa o parcial y en ningún caso absoluta".³⁴ (...)

(...) las comunidades negras y los pueblos indígenas son minorías étnicas que gozan de prerrogativas y deberes que no son idénticos, debido a que unos y otros cuentan con una organización política, jurídica, económica y social distinta.³⁵ No obstante, conforme a los artículos 1, 7, 8 y 13 C.P., este Tribunal ha sostenido que la situación de ambos grupos étnicos sí es *análoga* respecto a los derechos que tienen frente al territorio y al consecuente deber de las autoridades de adoptar todas las medidas necesarias para protegerlo,³⁶ buscando con ello, salvaguardar a sus integrantes, a sus instituciones, sus bienes, su trabajo, cultura y medio ambiente.³⁷ Por esta razón, este Tribunal ha sostenido que "la situación de los pueblos indígenas y de las demás comunidades étnicas existentes en el país *es asimilable* frente a las normas

³⁴ Al respecto, la Corte agregó que: *"Lo que se pretende mediante la acción de inconstitucionalidad, es evaluar si el legislador al actuar, ha vulnerado o no los distintos cánones que conforman la Constitución. Por esta razón, hay que excluir de esta forma de control el que se dirige a evaluar las omisiones legislativas absolutas: si no hay actuación, no hay acto que comparar con las normas superiores; si no hay actuación, no hay acto que pueda ser sujeto de control. La Corte carece de competencia para conocer de demandas de inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta"*. Corte Constitucional, Sentencia C-543 de 1996, (M.P. Carlos Gaviria Díaz). En la misma dirección, ver la sentencia C-351 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

³⁵ "Las comunidades negras adquieran la titularidad de derechos colectivos similares a los de las comunidades indígenas, *con las diferencias impuestas por sus especificidades culturales y su régimen legal propio*" (énfasis agregado). Corte Constitucional. Sentencia C-169 de 2001 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), reiterada en las sentencias C-864 del 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), C-641 de 2012 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), y T-461 de 2014 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza).

³⁶ "Las comunidades afrodescendientes también cuentan con los mismos derechos que las comunidades indígenas, lo que implica, a su vez, la protección de su territorio y el reconocimiento de la gran importancia que reviste la relación que guardan con éste". Corte Constitucional. Sentencia T-461 de 2014 (M.P. Gabriel Mendoza). Acerca de la importancia que tiene el territorio para las minorías étnicas se ha desarrollado una jurisprudencia extensa. Ver, entre otras, las sentencias: T-188 del 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-652 del 1998 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), SU-383 del 2003 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), C-030 del 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-547 del 2010 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), T-433 del 2011 (M.P. Mauricio González Cuervo), T-009 del 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y T-461 del 2014 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza).

³⁷ Corte Constitucional. Sentencias T-576 de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas) y T-550 de 2015 (M.P. Myriam Ávila). Al respecto, no hay que olvidar que la situación histórica de marginalidad y discriminación que ha afectado tanto a los pueblos indígenas como a las comunidades negras amerita que la protección constitucional inicialmente reservada de manera expresa a los indígenas se extienda a los afro descendientes. Cf. Sentencias T-955 de 2003 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), C-461 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y C-702 de 2010 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), recogidas en la C-253 de 2013 (M.P. Mauricio González Cuervo). En la misma dirección, ver las sentencias T-576 de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y T-414 de 2015 (M.P. Luis Guillermo Guerrero).



del Convenio 169 de la OIT” (énfasis agregado),³⁸ tal como lo atestigua la extensión del derecho a la consulta previa a favor de las comunidades negras.³⁹ (...)

(...) Para esta Sala es evidente la existencia de un deber específico y concreto de orden constitucional en cabeza de legislador para prohibir la constitución de ZIDRES en terrenos que se encuentren proceso de constitución como resguardos indígenas. De acuerdo con lo establecido por este Tribunal, “la Constitución impone deberes expresos y particulares respecto de la protección de las comunidades étnicas”.⁴⁰ Así, a partir de los artículos 7, 8 y 63 de la C.P., interpretados conforme al Convenio 169 de la OIT, y a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que se desprenden claras “obligaciones estatales no solamente de respetar la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas, contribuyendo a la conservación y protección del territorio; sino, a su vez, propender al efectivo uso y goce de su tierras de acuerdo con su tradición, cultura y cosmovisión”.⁴¹ Estas obligaciones incluyen el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a la propiedad, la posesión, el uso y el control de los recursos y de los territorios que tradicionalmente ocupan, tal como se desprende de los artículos 13, 14 y 15 del Convenio 169 de la OIT⁴² y del artículo 26 de la

Declaración sobre los derechos de los Pueblos Indígenas.⁴³

Por lo tanto, si en cumplimiento de estas obligaciones estatales -las cuales se extendieron en su momento a favor de las comunidades negras-, el legislador estableció que los territorios colectivos en proceso de titulación se excluyen de las ZIDRES, es evidente la existencia de un deber *correlativo* de orden constitucional para proteger, en los mismos términos, los terrenos de las comunidades indígenas. Lo anterior, por tratarse de supuestos de hecho asimilables en relación con los cuales no existen razones suficientes para otorgarles un trato diferente, pues de lo contrario se incurre en una desigualdad negativa y en una práctica discriminatoria.

Conceptos

1. Corpus iuris en cabeza de la población campesina y los trabajadores agrarios.

Se establece en cabeza de los campesinos y trabajadores agrarios un *Corpus iuris* orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida. Tal es la interpretación que esta Corte ha realizado del artículo 64 C.P.⁴⁴

³⁸ Corte Constitucional. Sentencias C-864 del 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y C-169 de 2001 (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

³⁹“La jurisprudencia constitucional ha reconocido la extensión del mecanismo de la consulta previa para estas comunidades afro descendientes en función del derecho que tienen, al igual que los pueblos indígenas, a la subsistencia de acuerdo con sus formas y medios tradicionales de producción dentro de sus territorios, porque de esta manera se realiza y hace efectivo su derecho a la integridad cultural, social y económica”. Corte Constitucional. Sentencia C-253 de 2013 (M.P. Mauricio González Cuervo), reiterada en la T-414 de 2015 (M.P. Luis Guillermo Guerrero).

⁴⁰ Corte Constitucional. Sentencia T-461 de 2014 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), haciendo referencia a la C-175 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

⁴¹ Corte Constitucional. Sentencia T-461 de 2014 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

⁴² “Art 13(1): 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. // Art 14(1): **Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan**. 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. // Art

15(1): **Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente**. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos” (énfasis agregado).

⁴³ “1. **Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido**. 2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen **en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma**. 3. **Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos**. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate”.

⁴⁴ “En particular, el artículo 64 hace alusión al deber estatal de garantizar ciertos bienes y servicios a la población rural en razón a su especial condición de vulnerabilidad, con el fin de que puedan desarrollar su plan de vida. En esta medida, no sólo hace referencia a la garantía de un lugar físico –acceso a la tierra- sino al deber estatal de posibilitar que en torno a ese lugar geográfico se desarrollen relaciones espirituales, sociales, económicas, culturales, etc. En los términos del artículo 64 Superior: garantizar educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicación, comercialización de productos, asistencia técnica y empresarial con el fin de mejorar los ingresos y calidad de vida de los campesinos.” Corte Constitucional. Sentencia C-623 del 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos).



Este *Corpus iuris* está compuesto por los derechos a: (i) la alimentación, (ii) al mínimo vital, (iii) al trabajo, y por las libertades para (iv) escoger profesión u oficio, (v) el libre desarrollo de la personalidad, y (vi) la participación, los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana, toda vez que recoge las tres aristas que la jurisprudencia de esta Corporación ha extraído de esa expresión, a saber: "(a) La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera). (b) La dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien). Y (c) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones)."⁴⁵

1.1 Campesinos y trabajadores agrarios: sujetos de especial protección constitucional.

Algunos segmentos de la población campesina, por sí mismos, ya han sido considerados por la jurisprudencia, como población vulnerable que merece una especial protección constitucional. Así ocurre, por ejemplo, con la población desplazada por la violencia, las madres cabeza de familia, los menores, el adulto mayor,⁴⁶ y aquellas comunidades campesinas que dependen de los recursos naturales para su subsistencia y para su identidad cultural, teniendo en cuenta que se trata, en su mayoría, de personas con bajos ingresos.⁴⁷

Sin embargo, la generalidad de los campesinos y los trabajadores rurales pueden también ser sujetos de especial protección constitucional atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los

han afectado históricamente, de una parte, y, de la otra, a los cambios profundos que se están produciendo, tanto en materia de producción de alimentos, como en los usos y la explotación de los recursos naturales. Se trata de una población que enfrenta dificultades para procurarse su propia subsistencia y lograr niveles más altos de bienestar, debido al riesgo al que están expuestos por situaciones que los ponen en desventaja en sus activos, además de haber sido históricamente invisibilizada y, con ello, "tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación" por razones económicas, sociales, políticas y culturales⁴⁸. Así las cosas, es necesaria por parte del Estado una *especial protección* de las economías tradicionales de subsistencia, y de las comunidades que dependen de ese tipo de actividad económica para garantizar su sustento y la realización del proyecto de vida (i.e. campesinas, pesqueras).⁴⁹

Sin embargo, nuestro ordenamiento jurídico no reconoce a los campesinos y trabajadores agrarios, *per se*, como sujetos de especial protección constitucional;⁵⁰ no obstante, a nivel jurisprudencial se han establecido algunos criterios bajo los cuales adquieren esta condición:

1.1.1 El nivel de marginalización y vulnerabilidad socioeconómica:

⁴⁸ Corte Constitucional. 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-1006 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis); C-255 de 2012 (M.P. Jorge Iván Palacio), C-644 de 2012 (M.P. Adriana Guillén Arango) y C-623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

⁴⁹ Ya en 1996, la Sala Plena de esta Corporación había llamado la atención sobre la importancia de proteger a las comunidades campesinas frente a los riesgos que podría aparejar, en materia de la garantía de los medios para lograr su subsistencia, las normas de propiedad intelectual que se estaban imponiendo en materia de patentes y comercialización de nuevas variedades vegetales, en el marco de las economías de mercado: "la Corte considera que las normas sobre propiedad intelectual (sic) protección a los obtentores de nuevas variedades vegetales deben ser respetuosas de las culturas y tradiciones propias de las comunidades indígenas, negras y campesinas, de modo que so pretexto de una necesaria protección en ámbitos propios de la economía de mercado, no se imponga a dichas comunidades restricciones desproporcionadas que atenten contra su propia supervivencia." Corte Constitucional. Sentencia C-262 de 1996. (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

⁵⁰ "Las comunidades indígenas de conformidad con reiterada jurisprudencia son sujetos constitucionales de especial protección, los campesinos o los trabajadores agrarios no han recibido tal calificación por la jurisprudencia (...) No todos los campesinos son sujetos de especial protección". Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 2005 (M.P. Humberto Sierra Porto).

⁴⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-881 del 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

⁴⁶ "Dentro de la categoría de campesinos se encuentran algunos sujetos que también gozan de especial protección constitucional como los desplazados, las personas de la tercera edad, y las mujeres cabeza de familia". Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 2005 (M.P. Humberto Sierra Porto).

⁴⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt), reiterada por la sentencia T-606 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio).



El artículo 64 de la Carta establece que el Estado tiene el deber de adoptar una serie de medidas en materia de acceso a tierras y a otros servicios públicos (i.e. salud, vivienda, seguridad social, créditos) “con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos”. Lo anterior, bajo el entendido de que la explotación irracional e inequitativa de la tierra, basada en “la concentración latifundista, la dispersión minifundista y la colonización periférica depredadora”, impide que la población campesina satisfaga de manera adecuada sus necesidades.⁵¹ Se considera así que “dentro de la categoría de campesinos se encuentran algunos sujetos que gozan de especial protección constitucional como los hombres y mujeres campesinos en situación de marginalidad y pobreza”.⁵²

Una persona, familia o comunidad se encuentran en estado de vulnerabilidad cuando enfrentan dificultades para procurarse su propia subsistencia y lograr niveles más altos de bienestar, debido al riesgo al que están expuestos por situaciones que los ponen en desventaja en sus activos.⁵³ Los riesgos pueden surgir de la *permanencia* de las situaciones que les impiden a las personas garantizarse de manera autónoma su subsistencia, o de *cambios* que amenazan con sumergirlas en una situación de incapacidad para procurar su mantenimiento mínimo, y lograr niveles más altos de bienestar.⁵⁴

⁵¹ Acerca del artículo 64 de la Constitución Política, en la ponencia presentada por los constituyentes Angelino Garzón, Mariano Ospina Hernández, Marco A. Chalita, Carlos Ossa Escobar e Iván Marulanda, para primer debate en plenaria, se afirmó lo siguiente: “La tierra como bien productivo se sustrae en alto grado del racional aprovechamiento social, originado por una inadecuada apropiación territorial, que se expresa en la concentración latifundista, dispersión minifundista y colonización periférica depredadora. Esta concurrencia de factores negativos hace que las necesidades de la población se hallen insatisfechas ante la ausencia de un desarrollo integral equitativo, sostenido y armónico, que permita el pleno empleo de los recursos productivos desde el punto de vista estratégico, económico y social”. Cfr. Gaceta Constitucional No. 109, p. 5. Tomado de la sentencia C-623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

⁵² Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 2005 (M.P. Humberto Sierra Porto). En la misma dirección, la Corte afirmó de manera reciente que: “el orden constitucional establecido destaca al campesino como sujeto de especial protección constitucional como personas vulnerables por sus condiciones sociales y económicas”. Corte Constitucional. Sentencia C-644 de 2012 (M.P. Adriana Guillén)

⁵³ Corte Constitucional. Sentencia T-606 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.)

⁵⁴ “La vulnerabilidad es entendida como un proceso multidimensional que confluye en el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o permanencia de situaciones externas o internas. La

1.1.2 El “campo” como bien jurídico de especial protección constitucional:

Es importante recordar que para la población campesina el nivel de vulnerabilidad es indisoluble de su relación con la tierra o con el campo. A pesar de que la situación de los campesinos no es análoga a la de los pueblos indígenas y las comunidades afro descendientes,⁵⁵ esta Corte ha avanzado una línea jurisprudencial en la que resalta la importancia de las significaciones culturales, sociales y económicas que se establecen entre determinadas comunidades, distintas a las minorías étnicas, y el territorio.⁵⁶ De tal manera que, la estrecha relación que se entretiene entre el nivel de vulnerabilidad y la relación de los campesinos con la tierra, nuestro ordenamiento jurídico también reconoce en el “campo” un bien jurídico de especial protección constitucional.

En la medida en la que la subsistencia y la realización del proyecto de vida de las comunidades campesinas dependen de la explotación de la tierra y de sus frutos, se establece una relación fundamental entre la población campesina, su nivel de vulnerabilidad, y la tierra (o el “campo”). Por lo tanto, la jurisprudencia constitucional ha revestido con una especial importancia la protección de las economías

vulnerabilidad social de sujetos y colectivos de población se expresa de varias formas, ya sea como fragilidad e indefensión ante cambios originados en el entorno, como desamparo institucional desde el Estado que no contribuye a fortalecer ni cuida sistemáticamente de sus ciudadanos...”. Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-606 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.)

⁵⁵ “Subsiste una diferencia relevante entre aquéllos grupos de campesinos que sí son sujetos de especial protección constitucional y las comunidades indígenas, al menos desde el punto de vista jurisprudencia constitucional. Esta Corporación en reiteradas ocasiones ha reconocido el derecho fundamental de los grupos étnicos a la propiedad colectiva, como elemento indispensable para garantizar su supervivencia, dada la estrecha relación existente entre la comunidad y su territorio, lo que no ha sucedido en el caso de los trabajadores agrícolas. Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 2005. (M.P. Humberto Sierra Porto).

⁵⁶ Cf. Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén). En otras ocasiones, la corte ha afirmado lo siguiente: “las comunidades indígenas como las negras y las campesinas desarrollan particulares formas de interrelación con el medio ambiente y los recursos naturales. Como consecuencia de esta relación, estos grupos han desarrollado una serie de conocimientos y prácticas de carácter tradicional, transmitidos ancestralmente por vía oral, tendentes a la utilización racional y sostenible de los recursos naturales.”. Sentencia C-262 de 1996. (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). De manera más reciente, esta Corte afirmó que: “la jurisprudencia constitucional ha señalado que en el caso de los pueblos indígenas y tribales, el derecho al territorio es un derecho fundamental. Sin embargo, tal vínculo con el territorio, existe también entre los campesinos y el espacio físico en el cual desarrollan sus labores diarias. Esa relación constituye una de las particularidades de la cultura campesina”. Corte Constitucional. Sentencia C- 623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos).



tradicionales de subsistencia, bajo el entendido de que quienes las ejercen son usualmente comunidades que “han dedicado su vida a una actividad de producción específica y con ella aseguran sus ingresos y medios de subsistencia, porque venden los frutos en el ejercicio de su práctica, y adicionalmente, tienen acceso permanente al alimento para su vida y la de sus familias”.⁵⁷

En estas situaciones de dependencia frente a la tierra, una modificación drástica en los usos del suelo o de las prácticas productivas agrícolas puede aumentar el nivel de vulnerabilidad de estas comunidades -ya bastante elevado debido a la situación de invisibilización y marginalización en la que se encuentra el campo-, exponiéndolas a ser heridas, lesionadas o dañada ante los cambios en las situaciones externas. Por esta razón, la Corte Constitucional ha reconocido en el campo, más que un espacio geográfico, **un bien jurídico de especial protección constitucional**, cuya salvaguarda es necesaria para garantizar el conjunto de derechos y prerrogativas que dan

lugar a esa **forma de vida** de los trabajadores rurales amparada constitucionalmente.⁵⁸ Lo anterior, bajo el entendido de que las personas campesinas entretejen una relación alrededor de la tierra que los orienta como personas y comunidades y, con ello, posibilita el desenvolvimiento de sus relaciones sociales, culturales y económicas.⁵⁹

1.2 Derechos reconocidos jurisprudencialmente y derivados de las finalidades del *Corpus Iuris*:

⁵⁷ Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt).

⁵⁸ “Debe concluirse que el campo no puede ser reconocido únicamente como un área geográfica ordenada por regímenes distintos de autoridades nacionales o locales, por derechos de propiedad privada, posesiones, ocupaciones, planes de ordenamiento territorial y por tierras baldías que administra el Estado. En cambio, debe ser entendido dentro de su especificidad como bien jurídico protegido para garantizar derechos subjetivos e individuales, derechos sociales y colectivos, así como la seguridad jurídica pero además, es herramienta básica de la pervivencia y el progreso personal, familiar y social”. Corte Constitucional. Sentencia C- 644 de 2012 (M.P. Adriana Guillén), reiterada por la sentencia C-623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

⁵⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-623 del 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

1.2.1 Relacionados con la *subsistencia* de los habitantes del campo.

1.2.1.1 Seguridad alimentaria:

La Corte ha interpretado que del artículo 65 de la C.P. -el cual dispone que la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado-, se desprende otra garantía como lo es la seguridad alimentaria: “se vulnera el deber de seguridad alimentaria reconocido en el artículo 65 del Texto Superior, cuando se desconoce el grado de garantía que debe tener toda la población, de disponer y tener acceso oportuno y permanente a los alimentos que cubran sus requerimientos nutricionales, tratando de reducir la dependencia externa y tomando en consideración la conservación y equilibrio del ecosistema para beneficio de las generaciones”.⁶⁰

El derecho a la seguridad alimentaria ha sido acogido, concebido y establecido como obligación para los Estados en distintos instrumentos internacionales^{61 62}. Entre ellos, es importante detenerse en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), quizás el instrumento internacional que se detiene en el derecho a una alimentación adecuada de una manera más extensa,⁶³ y en las observaciones que al respecto ha realizado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

El PIDESC consagra en su artículo 11 el derecho de toda persona a una alimentación adecuada, a estar protegida contra el hambre, a mejorar continuamente

⁶⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-864 de 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), reiterada en la C-644 de 2012 (M.P. Adriana Guillén).

⁶¹ Sentencias C-644 de 2012 (M.P. Adriana Guillén), T-348 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt) y T-606 del 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

⁶² La Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 25); la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición (1974), la Declaración Mundial sobre la Nutrición (1992), Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial (1996); Resolución 2004/19 de la Asamblea General de las Naciones Unidas; Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Organización para la Alimentación y la Agricultura, (FAO,1996),

⁶³ “El derecho a una alimentación adecuada está reconocido en diversos instrumentos de derecho internacional. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales trata el derecho a una alimentación adecuada más extensamente que cualquier otro instrumento internacional”. Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General número 12.



las condiciones de su existencia y la de su familia e impone en los Estados la obligación de adoptar los correctivos para lograr una producción, conservación y distribución *eficiente y justa* de los alimentos.⁶⁴ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales precisa en su Observación General número 12 el contenido normativo del derecho a una alimentación adecuada, el cual no debe interpretarse de manera restrictiva en términos de elementos nutritivos concretos, sino que tiene que comprenderse en términos de adecuación, sostenibilidad, accesibilidad y disponibilidad de los alimentos.⁶⁵

En lo que respecta a campesinos y los trabajadores agrarios, se privilegia la posibilidad de que los individuos se alimenten directamente a través de la explotación de la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos⁶⁶. Esto implica poner especial atención en aquellos grupos vulnerables, empobrecidos y discriminados que enfrentan riesgos y dificultades para acceder a la tierra y trabajarla,⁶⁷ lo cual involucra, por ejemplo, garantizar que los costos asociados con la adquisición y la producción de

alimentos no sean tales que impliquen poner en riesgo otras

necesidades básicas.⁶⁸ El Consejo de Derechos Humanos aprobó así la *Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*.⁶⁹

1.2.1.2 Mínimo Vital:

El mínimo vital tiene una dimensión *positiva*, relacionada con la obligación del Estado de garantizar “a todas las personas las condiciones materiales de su existencia y las prestaciones necesarias e indispensables para sobrevivir dignamente, cuando se encuentren en una situación en la que no puedan acceder a ellas autónomamente”;⁷⁰ y una dimensión *negativa*: “mientras no existan razones imperiosas, no puede el Estado restringir ese espacio de autonomía de manera que se comprometa esa posibilidad de las personas de asegurar por sí mismas sus medios de subsistencia”.⁷¹

Esto implica que el Estado debe, en principio, respetar las formas tradicionales de producción de los campesinos y el aprovechamiento de su propia tierra; facilitar a estas personas el acceso a los bienes y prestaciones necesarias e indispensables para sobrevivir dignamente (i.e. créditos, asistencia técnica, herramientas de producción, tecnología); y garantizarles, cuando no se encuentran en capacidad de hacerlo autónomamente, las condiciones mínimas materiales de existencia. Como lo ha sostenido esta Corte, estas obligaciones en cabeza del Estado se justifican porque lo que está en juego es la capacidad que tienen los trabajadores agrarios para garantizar, mediante sus formas tradicionales de generar

⁶⁴ “1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. // 2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para: a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos (...) de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan”. En la misma dirección Cf. Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Protocolo de “San Salvador”*, de 1988 (artículo 12).

⁶⁵ “El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos”. Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. *El derecho a una alimentación adecuada* (art. 11). Observación general 12. E/C.12/1999/5

⁶⁶ “Por *disponibilidad* se entienden las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda.” Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. *El derecho a una alimentación adecuada* (art. 11). Observación general 12. E/C.12/1999/5

⁶⁷ Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. *El derecho a una alimentación adecuada* (art. 11). Observación general 12. E/C.12/1999/5. Numeral. 13.

⁶⁸ Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. *El derecho a una alimentación adecuada* (art. 11). Observación general 12. E/C.12/1999/5. Numeral 13.

⁶⁹ Asamblea General de las Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/WG.15/1/2.

⁷⁰ Corte Constitucional. Sentencia C-776 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda), reiterada por la C-793 del 2009 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

⁷¹ Corte Constitucional. Sentencia. C-793 del 2009 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).



ingresos (i.e economías de subsistencia), su derecho fundamental al mínimo vital.⁷²

1.2.1.3 Al Trabajo:

En general, el vínculo que existe entre el mínimo vital y el derecho al trabajo no pasa de ser una cuestión instrumental para garantizarse una determinada calidad de vida. Pero para las comunidades campesinas, el trabajo también se vuelve un *fin en sí mismo*, ya que su identidad, relaciones sociales y configuraciones culturales se entretajan alrededor del trabajo de la tierra.⁷³

Así, el *trabajo* no es para los campesinos una simple profesión u oficio que se ejerce, entre otras actividades, en determinados momentos y circunstancias; sino que se trata, por el contrario, de uno de los rasgos distintivos de su *forma de vida*. De ahí que ellos se conciben a sí mismos como *trabajadores agrarios*.⁷⁴

Varias disposiciones constitucionales reflejan la protección reforzada que la Constitución Política le otorga al trabajo.⁷⁵ El derecho al trabajo, por lo tanto,

tiene una triple dimensión en nuestro ordenamiento jurídico: es una directriz que orienta las políticas públicas; un principio rector que informa la estructura de nuestro Estado Social de Derecho; y es un derecho y un deber social que tiene un contenido de desarrollo programático, de una parte y, de la otra, un núcleo de protección subjetiva e inmediata que le otorga carácter de fundamental.⁷⁶

1.2.1.4 Acceso a la tierra:

Una de las razones que explican la vulnerabilidad y marginación histórica que afecta a la población campesina y a los trabajadores rurales, es la explotación irracional e inequitativa de la tierra, basada en “la concentración latifundista, la dispersión minifundista y la colonización periférica depredadora”.⁷⁷ Por lo tanto, como una de las alternativas para superar tal situación, y así mejorar la calidad de vida y el nivel de ingresos de la población campesina, el constituyente llamó la atención sobre la importancia de fomentar la democratización y el acceso a la propiedad de la tierra, a favor de los trabajadores agrarios.⁷⁸

La Corte señaló que nuestro ordenamiento jurídico protege tres dimensiones del derecho al acceso a la

⁷² “En suma, todas aquellas comunidades que dependen de los recursos del medio ambiente, merecen una especial atención por parte de los Estados, toda vez que son grupos de personas, en su mayoría de bajos ingresos, que con su oficio artesanal garantizan su derecho a la alimentación y a su mínimo vital”. Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt). reiterada por la sentencia T-606 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.)

⁷³ “Las realidades expuestas no son ajenas a la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Como se mencionó al inicio de las consideraciones, el derecho al ambiente sano y al desarrollo sostenible está atado al reconocimiento y a la protección especial de los derechos de las comunidades agrícolas, a trabajar y subsistir de los recursos que les ofrece el entorno donde se encuentran, y sobre el que garantizan su derecho a la alimentación [Sentencia T-652 de 1998 M.P. Carlos Gaviria Díaz]. Las prácticas y actividades que desarrollan tradicionalmente hacen parte de su desarrollo de vida y, de alguna manera, esa relación entre el oficio y el espacio en el que lo desarrollan y subsisten, los constituye como comunidades con una misma identidad cultural.” T-438 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt), reiterada por la sentencia T-606 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.)

⁷⁴ Artículo 1. Definición de campesino: Un campesino es un hombre o una mujer de la tierra, que tiene una relación directa y especial con la tierra y la naturaleza a través de la producción de alimentos u otros productos agrícolas. Los campesinos trabajan la tierra por sí mismos y dependen sobre todo del trabajo en familia y otras formas en pequeña escala de organización del trabajo. Los campesinos están tradicionalmente integrados en sus comunidades locales y cuidan el entorno natural local y los sistemas agroecológicos.” *Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*. Asamblea General de las Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/WG.15/1/2.

⁷⁵ El artículo 25, que dispone que “el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado”; el artículo 26 regula, entre otros asuntos, la libertad de escogencia de la profesión u oficio

productivo; el artículo 39 autoriza expresamente a los trabajadores y a los empleadores a constituir sindicatos y asociaciones para defender sus intereses; los artículos 48 y 49 establecen los derechos a la seguridad social en pensiones y en salud, entre otros, de los trabajadores dependientes e independientes; el artículo 54 reconoce la obligación del Estado de propiciar la ubicación laboral a las personas en edad de trabajar y de garantizar a las personas discapacitadas el derecho al trabajo acorde con sus condiciones de salud; el artículo 64 regula el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y la efectividad de varios derechos de los campesinos y los trabajadores agrarios y el artículo 334 establece como uno de los fines de la intervención del Estado en la economía el de dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básico. Cf. Corte Constitucional. Sentencia C-614 del 2009. (M.P. Jorge Ignacio Pretelt).

⁷⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-107 del 2002. (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

⁷⁷ “Esta concurrencia de factores negativos hace que las necesidades de la población se hallen insatisfechas ante la ausencia de un desarrollo integral equitativo, sostenido y armónico, que permita el pleno empleo de los recursos productivos desde el punto de vista estratégico, económico y social”. Ponencia presentada por los constituyentes Angelino Garzón, Mariano Ospina Hernández, Marco A. Chalita, Carlos Ossa Escobar e Iván Marulanda, para primer debate en plenaria, Cfr. Gaceta Constitucional No. 109, p. 5. Tomado de la sentencia C-623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

⁷⁸ “Se busca, por lo tanto, una democratización de la propiedad, entendida como el derecho al acceso productivo, incorporando diversas formas de tenencia y organización privada, familiar y asociativa de la economía solidaria, articulando este proceso como parte integral de la asistencia técnica, la educación y formación de los trabajadores del campo...”. Gaceta Constitucional No. 139, p. 19. Tomado de la sentencia C-623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos).



tierra. (i) La garantía de la seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra, lo que incluye el respeto por la propiedad, la posesión, la ocupación, la mera tenencia, entre otras. (ii) Acceso a los bienes y servicios que permitan realizar los proyectos de vida de la población rural, como educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial. (iii) Acceso a propiedad de la tierra a través de distintos mecanismos, como la titulación individual, colectiva o mediante formas asociativas; concesión de créditos a largo plazo; creación de subsidios para la compra de tierra; y desarrollo de proyectos agrícolas.

1.2.2 Relacionados con la *realización del proyecto de vida*.

1.2.2.1 La libertad de asociación:

La libertad de asociación se puede manifestar en organizaciones asociativas y en formas solidarias de propiedad. El Constituyente, de manera deliberada, optó por consagrar un régimen económico fundado en la solidaridad⁷⁹, que le impone al Estado el deber de implementar las medidas para garantizar las organizaciones asociativas y las formas solidarias de propiedad (Arts. 1, 38, 58, 60, 64, 103, 333).

Este derecho "constituye una clara derivación del derecho al libre desarrollo de la personalidad de todos los ciudadanos. En virtud de este derecho se reconocen dos facultades. De una parte, la facultad de integrar organizaciones reconocidas por el Estado, con capacidad para adquirir derechos y obligaciones y para emprender proyectos económicos, sociales, culturales o

*de cualquier otra índole y, de otro lado, la facultad de no formar parte de determinada organización"*⁸⁰. Así pues, el derecho fundamental de asociación tiene dos dimensiones, que gozan de reconocimiento y protección constitucional. Por un lado, una dimensión positiva que se manifiesta en la posibilidad libre de formar parte de una organización asociativa; y, por otro lado, una dimensión negativa, que garantiza la potestad de abstenerse a formar parte o a vincularse a una organización asociativa⁸¹. En este sentido, la libertad de asociación supone un ejercicio libre de parte del ciudadano, que puede decidir con base en su autonomía y proyecto de vida si desea o no ejercer el derecho de asociación. Por ello, se vulnera este derecho fundamental cuando (i) se condiciona la garantía de un derecho fundamental a la vinculación a la asociación y (ii) se exige la vinculación a determinada organización.

1.2.2.1.1 El derecho de asociación en proyectos económicos:

Si el derecho de asociación tiene que ver con proyectos económicos su reconocimiento se enmarca en el derecho de libertad de empresa, consagrado en el artículo 333 de la Constitución. Al respecto, la Corte Constitucional ha afirmado que dicho artículo:

"(C)onsagra el derecho al libre ejercicio de la actividad económica y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común; prohíbe que para su ejercicio se exijan permisos previos y requisitos sin autorización de la ley; concibe la libre competencia como un derecho

⁷⁹ Dicha conclusión se confirma con base en el informe de ponencia para primer debate de plenaria sobre el régimen económico, en el que se expresó: "[l]as formas de economía solidaria son consideradas no solo como una eficaz alternativa para satisfacer necesidades colectivas apremiantes mediante una distribución democrática de los excedentes, que excluye el afán indiscriminado de lucro, sino también, lo que no es menos valioso, como una pedagogía contra los excesos del individualismo". En particular, se afirmó que la promoción de la propiedad o economía solidaria constituye un medio para alcanzar de manera efectiva condiciones de igualdad. En este sentido, el Constituyente indicó que: "no basta con reconocer su igualdad formal, sino que necesita del apoyo estatal para superar la condición de debilidad en que, con frecuencia, concurre al mercado frente al vigoroso desarrollo de la empresa privada y estatal, en razón de que esta forma de organización ha sido objeto de discriminación y abandono por parte del Estado".

⁸⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-792 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.
⁸¹ En este mismo sentido se pronunció la sentencia T-781 de 1998, en la que afirmó: "se concibe desde dos puntos de vista; en un sentido positivo, consagra la libertad de los ciudadanos de unirse para la constitución de asociaciones, así como la libertad de vincularse a las que ya existen; y en un sentido negativo, implica la imposibilidad de constreñir u obligar a formar parte de alguna". En dicha sentencia, la Sala de Revisión tuteló la dimensión negativa del derecho de asociación, luego de concluir que "la situación que ocupa la atención de la Corte, con el contenido del artículo 38 superior, es claro que se presenta la violación alegada por parte del demandante, por cuanto se le está negando la posibilidad de desafilarse de un club, que a su juicio no le está prestando los servicios que él requiere". Corte Constitucional, Sentencia T-781 de 1998, M.P. Alfredo Beltrán Sierra. De igual manera, la sentencia C-399 de 1999 expresó:



que supone responsabilidades; afirma la función social que tiene la empresa; le impone al Estado **el deber de impedir la obstrucción de la libertad económica y evitar el abuso de la posición dominante** y, finalmente, sujeta el ejercicio de ese derecho a los límites que imponga la ley cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

Las medidas legislativas que promuevan la asociación de los campesinos y los trabajadores agrarios en proyectos económicos deben garantizar de manera efectiva: (i) el derecho de asociación, tanto en su dimensión positiva como negativa y (ii) el derecho al territorio que ha sido reconocido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional a los campesinos y a los trabajadores agrarios. Además, deben reconocer que el campesino o trabajador agrario no se encuentran en condiciones de igualdad frente al empresario, por ende, se deben establecer los correctivos necesarios para que el campesino pueda decidir de manera autónoma y libre si desea o no formar parte de la asociación.

1.2.2.2 La libertad de escoger profesión u oficio y al libre desarrollo de la personalidad:

De la protección del trabajo, ya reseñada, se deduce también que implica el amparo de las libertades relacionadas con la *escogencia de profesión u oficio* y el *desarrollo de la personalidad*, en tanto los campesinos son personas que se han dedicado al trabajo de la tierra “en su libre determinación y por su identidad cultural”.⁸² La Corte ha considerado que la libertad

⁸² “Teniendo clara la relación que existe entre el derecho al trabajo y la libertad de escoger profesión u oficio, y los beneficios que el ejercicio de ambos derechos fundamentales trae a las personas, es necesario hacer alusión a aquellas comunidades de personas que su oficio diario depende de los recursos naturales dispuestos a su alrededor, como los campesinos, quienes dependen de la tierra. Estas son comunidades de personas que en su libre determinación y por su identidad cultural, han elegido como oficio la siembra, producción, y distribución de alimentos con la utilización de medios rudimentarios y artesanales”. Corte Constitucional. Sentencias T- 348 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt) y T-606 del 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

para escoger profesión u oficio es una expresión del artículo 65 C.P. para el caso de los pobladores rurales.⁸³

Por otra parte, la garantía de la seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia *contribuye* a procurar y mantener las condiciones materiales necesarias para que las comunidades campesinas y los trabajadores agrarios puedan satisfacer autónomamente, mediante su trabajo, sus requerimientos vitales. Con ello se protegen no sólo el derecho *al trabajo*, sino a la *alimentación*, el *mínimo vital*, y las libertades relacionadas con la *escogencia de profesión u oficio* y el *desarrollo de la personalidad*.⁸⁴ Por lo tanto, se establece en cabeza del Estado una obligación de evitar que los derechos reales de los trabajadores agrarios se vean afectados de manera arbitraria y sin una justificación suficiente y poderosa.⁸⁵

1.2.2.3 El derecho a la participación:

Es preciso reiterar que esta Corporación ha rechazado de manera enfática 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,

⁸³ “Una de las libertades que por su misma esencia debe ser una libertad fáctica, es la LIBERTAD DE OFICIO, que no se refiere solamente a la libertad de escogencia, sino que, por ser de tracto sucesivo, es el LIBRE EJERCICIO como lo consigna la parte final del primer inciso del artículo 26 de la Constitución Política. Por supuesto que dicha libertad tiene su dique en que no implique un riesgo social. Pero, si por el contrario, es una necesidad social que el Estado debe fomentar, goza de la especial protección de éste como lo señala el artículo 65 de la Carta al establecer el “fomento agropecuario, forestal y pesquero”. Corte Constitucional. Sentencia T-574 de 1996. (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

⁸⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén). Reiterada en la C-623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos): “en definitiva, el debate actual sobre el derecho al territorio, específicamente su contenido de acceso a la tierra, abarca varias relaciones y, como punto importante, la seguridad jurídica que debe brindar el Estado para proteger la conexión que surge entre la población rural y el espacio físico en el cual aspiran desarrollar su proyecto de vida, lo cual trasciende el campo de la aclaración de títulos y los derechos reales sobre bienes”.

⁸⁵ “Las posiciones jurídicas de derecho que se advierten deben ser reconocidas para el trabajador del campo, son: el derecho de los trabajadores agrarios a no ser despojados de su propiedad agraria o impulsados a deshacerse de ella so pretexto de su improductividad, sin ofrecer antes alternativas para tornarlas productivas a través de alianzas o asociaciones, o a cambio de otras alternativas de desarrollo agrícola como, por ejemplo, el desarrollo de zonas de reserva campesina habilitadas a tal efecto; el derecho a que el disfrute de la propiedad no sea afectado sin justificación suficiente y poderosa”. Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).



mitigar u ofrecer alternativas en casos de impactos negativos en sus espacios vitales.⁸⁶ La Corte Constitucional, por lo tanto, ha resaltado la importancia de que en todas estas intervenciones se cuente con la participación y la concertación de las comunidades afectadas.

Lo anterior es una manifestación de la participación concebida como un principio (preámbulo, arts. 1 y 2 C.P.), y un derecho (arts. 40 y ss C.P.) que atraviesan todas nuestras instituciones, el cual adquiere un rol fundamental en materia ambiental (art. 79 C.P.), en sintonía con los instrumentos internacionales.⁸⁷ Más aún, este Tribunal ha considerado que la participación es uno de los mecanismos para garantizar que las comunidades afectadas en su entorno por políticas de desarrollo puedan, ante los riesgos que usualmente se ciernen sobre ellas, llevar una vida autónoma y preservar sus formas de vida en el marco de un desarrollo sostenible en términos sociales y culturales.⁸⁸

Aclarando que estas medidas de participación y concertación son distintas a las que se adoptan en un proceso de consulta previa con las minorías étnicas,⁸⁹ este Tribunal ha puntualizado que siempre que “se vayan a ejecutar obras o políticas que impliquen la intervención de recursos naturales, los agentes

responsables deben determinar qué espacios de participación garantizar según los sujetos que vayan a verse afectados; si se trata de una comunidad [cuya] subsistencia depende del recurso natural que se pretende intervenir, también será obligatoria la realización de espacios de participación, información y concertación”.⁹⁰

Conforme lo ha establecido la jurisprudencia constitucional, la participación comunitaria es relevante en estos asuntos cuando: “(i) los residentes comunitarios potencialmente afectados tienen una oportunidad apropiada para participar en las decisiones sobre una actividad propuesta que afectará su ambiente y/o salud; (ii) la contribución del público y las preocupaciones de todos los participantes son efectivamente tenidas en cuenta y susceptibles de influir la toma de decisiones y (iii) los responsables de decidir promueven y facilitan la participación de aquellas personas y/o grupos potencialmente afectados.”⁹¹

2. Objetivos constitucionales del artículo 334 de la Constitución.

2.1 Del desarrollo en general:

La Carta Política reconoce al legislador un amplio margen de configuración normativa para definir el modelo económico y de desarrollo que debe orientar las políticas sociales y económicas, incluyendo las políticas agrarias. No obstante, estos modelos deben articularse con los postulados que informan nuestro Estado Social de Derecho (i.e. igualdad material, equidad, sostenibilidad, participación).

Los artículos 333 y 334 C.P. reconocen que la empresa y la iniciativa privada son el motor de la economía y del desarrollo social y, por esa vía, este Tribunal ha aceptado la importancia de una economía de mercado y de la promoción de la actividad

⁸⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-793 del 2009. (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

⁸⁷ La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo establece, en su artículo 22, lo siguiente: “los pueblos indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y prestar el apoyo debido a su identidad, cultura e intereses y velar porque participaran efectivamente en el logro del desarrollo sostenible”. En la misma dirección, ver Convención Americana sobre Derechos Humanos. Art. 23. Carta Democrática Interamericana (OEA). Art. 6

⁸⁸De acuerdo con lo establecido por esta Corporación, “la Corte reconoc[e] abiertamente el **derecho a la participación y concertación de medidas** con las comunidades en general, en las decisiones que impliquen una afectación al medio ambiente donde habitan o ejercen sus actividades tradicionales.” Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt), haciendo referencia a la sentencia T-574 de 1996 (M.P. Alejandro Martínez Caballero). Reiterada en la sentencia T-606 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

⁸⁹ “Bien serán distintas las medidas adoptadas en una consulta previa con una comunidad indígena, que las adoptadas con una comunidad campesina en el espacio de participación con ella, toda vez que las cualidades de ambos grupos y su relación con los recursos naturales será distinta, pero de igual importancia para su subsistencia”. Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt).

⁹⁰ Corte Constitucional. Sentencias T-348 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt) y T-606 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

⁹¹ Corte Constitucional. Sentencia T-294 de 2014 (M.P. María Victoria Calle), reiterada en la T-606 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).



empresarial. Lo anterior, en sintonía con otras disposiciones de rango constitucional que establecen que el Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas, sobre la base de la conveniencia nacional, la soberanía, la equidad y la reciprocidad (arts. 9, 226, 227 C.P.).

Así, el artículo 334 Superior incorpora una cláusula relacionada con la intervención del Estado en la economía para superar progresivamente las desigualdades existentes, en el marco de una distribución *equitativa* de cargas y beneficios entre los ciudadanos, lo cual se encuentra en consonancia con el preámbulo constitucional y con los artículos 1, 2 y 13 C.P. Esto implica, al tenor del texto constitucional, que el Estado debe intervenir en la economía para mejorar la calidad de vida de todos los habitantes, mandato que involucra asegurarles de manera progresiva el acceso al conjunto de los bienes y servicios básicos, con especial énfasis en los ciudadanos que cuentan con menores ingresos. Lo anterior, en el marco de una "distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano" (art. 334 C.P.).

En materia económica el juez constitucional debe actuar de manera prudente, teniendo en cuenta que la Constitución consagra la dirección de la economía en cabeza del Estado y dota al legislador con un marco amplio de configuración normativa, razón por la cual debe respetar, en términos generales, las razones de conveniencia invocadas por los órganos de representación popular. En consecuencia, el Tribunal Constitucional sólo puede declarar la inconstitucionalidad de una norma en estas materias cuando se presente una vulneración manifiesta de la Constitución Política o cuando se establezcan regulaciones manifiestamente irracionales.

A nivel jurisprudencial se ha enfatizado en el precepto constitucional *desarrollo sostenible* (art. 8o C.P) y se ha venido profundizando en este concepto porque

permite encausar la libertad de empresa, la iniciativa privada y la competitividad -consideradas en nuestro ordenamiento jurídico como la "base del desarrollo" en el seno de una economía de mercado-, dentro de los límites impuestos por el respeto del interés social, el medio ambiente, el patrimonio cultural y el bienestar común (art. 333 C.P.), bajo la dirección general de la economía a cargo del Estado. (art. 334 C.P.)

2.2 Desarrollo agrario en particular:

La búsqueda del desarrollo agrario debe, en consecuencia, respetar el principio de equidad que se desprende del preámbulo constitucional y de los artículos 1, 2 y 13 de la Constitución Nacional; principio que, conforme quedó recogido en nuestra Carta, debe informar la actividad económica y la dirección general de la economía en cabeza del Estado, quien intervendrá en la misma para lograr la "distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo" (C.P. 334). Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha sido clara al sostener que la búsqueda del desarrollo en el campo no puede traducirse en un aumento de las brechas sociales, ni en la creación de mayores desigualdades socio económicas entre los distintos actores involucrados en el sectores rural; máxime cuando en un lado de la balanza se encuentra una población vulnerable que, como las comunidades rurales, dependen de la tierra para el desarrollo de su *modus vivendi*. Si bien el fomento de la competitividad y de la inversión privada en el marco de una economía de mercado son instrumentos válidos y necesarios para impulsar el desarrollo en el campo, "no se trata de finalidades constitucionalmente imperiosas, en el sentido que deban prevalecer sobre otros bienes constitucionales como los DESC reconocidos a los campesinos -sujetos de especial protección-."

La jurisprudencia constitucional ha venido sosteniendo que el desarrollo agrario debe ser sostenible. Al respecto, la Corte Constitucional ha



tomado nota de los riesgos que surgen al confiarse única y excesivamente en las bondades del mercado como instancia preferente para impulsar el desarrollo. También ha resaltado las limitaciones y condicionamientos que se han impuesto al ejercicio de la libertad económica, junto con el replanteamiento de la amplitud y flexibilidad con que se pondera el concepto de bienestar económico. El ejercicio desmedido de la libertad económica, conforme lo ha entendido este Tribunal, puede aumentar las brechas sociales, amenazar la soberanía alimentaria, la diversidad étnica y cultural de la Nación, producir daños irreversibles en el medio ambiente, entre otros factores que “ponen en entredicho el valor real del progreso perseguido, y que cuestionan el supuesto balance positivo final en términos de costo-beneficio”.

Acerca del concepto de desarrollo sostenible, la Corte lo ha definido como “el modelo de desarrollo que permite satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas propias.” Así mismo ha sostenido que tiene cuatro aristas: “(i) la sostenibilidad ecológica, que exige que el desarrollo sea compatible con el mantenimiento de la diversidad biológica y los recursos biológicos, (ii) la sostenibilidad social, que pretende que el desarrollo eleve el control que la gente tiene sobre sus vidas y se mantenga la identidad de la comunidad, (iii) la sostenibilidad cultural, que exige que el desarrollo sea compatible con la cultura y los valores de los pueblos afectados, y (iv) la sostenibilidad económica, que pretende que el desarrollo sea económicamente eficiente y sea equitativo dentro y entre generaciones”.

Ahora bien, cuando se implementan políticas públicas que generan impactos negativos sobre poblaciones que dependen de su entorno, tal como puede ocurrir con los efectos que produce la agroindustria en las comunidades campesinas, se impone un escrutinio judicial estricto en orden a establecer dos aspectos:

(a) si se han adoptado medidas para evitar o mitigar el impacto, y si las mismas resultan *adecuadas* desde la perspectiva del mínimo vital, la dignidad y la autonomía de quienes resultan afectados; (b) o si se han adoptado medidas alternativas que, a la luz de los distintos factores en juego, puedan tenerse como razonables y proporcionadas.⁹²

Con base en lo expuesto, la Corte Constitucional ha sido explícita al sostener que las autoridades no pueden darle prevalencia a las libertades económicas y a la iniciativa privada en materia rural sobre los valores y principios rectores que informan nuestra Constitución Política en materia de reforma agraria, ni sobre los DESC reconocidos a las personas campesinas.

2.3 Rasgos esenciales de un modelo de desarrollo para el campo colombiano, con perspectiva hacia la paz:

Como principios básicos que deben regir una política de desarrollo rural se contemplan:

- ✓ La necesidad de fomentar un enfoque territorial participativo que reconozca una ruralidad diferenciada, **las ventajas de la asociatividad**, y a los habitantes rurales como gestores y actores de su propio desarrollo.
- ✓ La concepción del desarrollo como un proceso integral, que busca la inclusión tanto social como productiva, de todos los habitantes rurales. Esta visión implica la necesidad de superar la visión asistencialista de las políticas rurales y considera a los habitantes rurales tanto como agentes de desarrollo productivo como sujetos de derechos, y por ende, como plenos ciudadanos.
- ✓ La necesidad de promover un desarrollo rural competitivo y ambientalmente sostenible basado, ante todo, en la provisión adecuada

⁹² Corte Constitucional. Sentencia C-793 del 2009. (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).



de servicios y bienes públicos que faciliten el desarrollo de actividades tanto agropecuarias como no agropecuarias.

- ✓ El desarrollo como un proceso integral, responde al concepto de “desarrollo sostenible” en sentido amplio en el que se utiliza en las Naciones Unidas⁹³ el cual abarca sus dimensiones económicas, sociales y ambientales. En tal sentido busca promover, ante todo, que los habitantes del campo tengan una vida digna, que garantice tanto sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, como sus derechos civiles y políticos: y entre estos últimos, muy especialmente su seguridad personal y su libertad **para asociarse y participar** sin miedo en las decisiones de su comunidad y de la vida nacional.
- ✓ Colocar **la equidad** en el centro de las políticas de desarrollo del campo y, por ende, reducir las enormes desigualdades entre los habitantes rurales y urbanos, entre los propios habitantes rurales, entre hombres y mujeres, entre distintos grupos étnicos y entre las distintas regiones.
- ✓ Esta estrategia debe estar orientada a garantizar acceso a recursos productivos apropiados, y muy especialmente, tierra, crédito, tecnología y capacitación laboral y empresarial, así como **apoyo a las distintas formas de asociación de los productores y a sus alianzas con el sector empresarial** de mediana y gran escala.
- ✓ Las políticas de tierras deben estar orientadas a reducir la alta concentración de la propiedad; reducir también la fragmentación del minifundio; y a superar la generalizada informalidad que caracteriza la tenencia de la tierra en el país.

- ✓ Las políticas para apoyar el desarrollo productivo deben estar dirigidas a **la provisión de servicios y bienes públicos**, entendidos como aquellos que benefician a la comunidad o a una porción importante de ella en forma colectiva y que, por lo tanto, no pueden ser apropiados o provistos de manera individual (e.g. ciencia, tecnología, innovación, infraestructura de transporte, electricidad, TIC y adecuación de tierras; sanidad agropecuaria; asistencia técnica y acompañamiento integral; seguridad jurídica sobre la propiedad; seguridad y justicia e información).
- ✓ Estas políticas deben garantizar un sector agropecuario competitivo, que genere un ambiente propicio para apuestas empresariales de todo tipo y que responda a la vocación del país de ser una de las despensas del mundo, como lo ha señalado la FAO.
- ✓ Sostenibilidad ambiental. El desarrollo económico debe garantizar, a su vez, la protección del medio ambiente, en particular del agua, los suelos, y la biodiversidad como elementos constitutivos y fundamentales para el desarrollo de actividades rurales.
- ✓ La misión reconoce el campo como un espacio en el que caben todos y pueden convivir armónicamente los grandes, medianos y pequeños agricultores en conjunto con otras actividades económicas. El Estado debe garantizar seguridad física y justicia para todos, reparar a aquellos que se vieron afectados por el conflicto y apoyar, preferencialmente, a los pequeños productores y a la población más vulnerable, proveer bienes de interés social y servicios y bienes públicos que beneficien al conjunto de actores rurales. “La paz empieza por saldar la deuda histórica en el campo”.⁹⁴

⁹³ Agenda Mundial de Desarrollo post 2015. Adoptada por la ONU. www.un.org/es/development/desa/development/beyon-2015.html (Consultado en septiembre 17 de 2016 4:51 pm).

⁹⁴ Informe, Misión Rural Fol. 5.



- ✓ Como estrategias para promover un desarrollo integral (económico, social y ambiental), propone: (i) La inclusión social⁹⁵; (ii) la inclusión productiva⁹⁶; (iii) el desarrollo de un sector agropecuario competitivo⁹⁷; (iv) el desarrollo ambiental sostenible⁹⁸; (v) el ordenamiento y desarrollo territorial⁹⁹; (vi) el arreglo institucional integral y multisectorial¹⁰⁰.

3 Límites a la libertad de configuración del legislador en materia del modelo económico agrario.

La Corte Constitucional ha encontrado que el legislador excede la órbita de configuración en materia de definición del modelo económico agrario en los siguientes casos. (i) Cuando las políticas agrarias implican una intervención arbitraria y sin justificación suficiente en el espacio que les permite a las comunidades campesinas, de manera autónoma, subsistir y adelantar su forma de vida, vulnerando sus

⁹⁵ Busca eliminar la brecha rural-urbana, y exige el acceso a servicios sociales de calidad, mediante la dotación de bienes de interés social (alimentación, educación, salud, protección social, vivienda, agua y saneamiento. Todo ello **con enfoque de derechos**.

⁹⁶ Que permita a los pequeños productores y a los trabajadores del campo acceder a recursos productivos, integrarse a lo largo de la cadena productiva y comercialización y comercializar sus productos y percibir ingresos remuneratorios. Esta estrategia implica la creación de nuevas instituciones (Fondo de Desarrollo Rural, Agencia Nacional de Tierras) con miras a la formalización de la propiedad; la creación de un fondo de tierras con propósitos redistributivos; el establecimiento de mecanismos que permitan recomponer los micro y minifundios para constituir unidades productivas viables.

⁹⁷ Mediante la provisión adecuada de servicios y bienes públicos sectoriales. Exige ambiente macroeconómico y financiero adecuado para el desarrollo del sector; políticas activas de comercio exterior (diversificar la base exportadora, promover y coordinar grandes propuestas productivas para el sector (Agencia Nacional de Promoción de Inversiones Agropecuarias).

⁹⁸ Busca sostener e incluso mejorar el patrimonio del país en materia de aguas, suelos, biodiversidad y riqueza forestal; valora de manera adecuada la provisión de servicios ecosistémicos; gestiona los efectos sobre el sector agropecuario del cambio climático y promueve actividades que hagan un uso productivo y ambientalmente sostenible de la riqueza ecológica; propone frenar la expansión de la frontera agrícola y la deforestación que la acompañan (para 2030). Debe incluir medidas inmediatas para lograr gradualmente este objetivo.

⁹⁹ Orientado a garantizar un apropiado ordenamiento ambiental, social y productivo de los territorios rurales; que busque el desarrollo integral de dichos territorios y su articulación con el sistema de ciudades; exige diseño de planes apropiados de ordenamiento territorial; herramientas que induzcan a un aprovechamiento ordenado, adecuado, sostenible y equitativo de la tierra y un fortalecimiento de la asociatividad territorial.

¹⁰⁰ La creación de un CONPES rural con horizonte de largo plazo (10 años); garantía de disponibilidad de recursos políticos adecuados y estables para instrumentar dichas políticas; amplia presencia y capacidad de ejecución a nivel territorial; participación de la sociedad civil organizada; participación del sector privado empresarial en la formulación de políticas, la planeación; la toma de decisiones; la ejecución de programas y proyectos y el seguimiento de resultados.

derechos al mínimo vital, a la dignidad y a la autonomía, esto es, el Corpus iuris de la población campesina (preámbulo y arts. 1, 2, 13, 333 y 334 C.P.). (...) (ii) Sumado a lo anterior, el legislador excede la órbita de configuración en materia de definición del modelo de desarrollo rural cuando promueve políticas agrarias que se abstienen de procurarle a la población campesina, paulatinamente, el acceso a los bienes y servicios necesarios e indispensables para llevar su forma de vida amparada constitucionalmente (art. 64, 65 y 66 C.P.). (...) (iii) Finalmente, el legislador se extralimita al legislar en materia agraria cuando desconoce el deber ineludible de progresivo cumplimiento que tiene que perseguir el Estado, de manera primordial y generalizada, relacionado con la democratización y el acceso a la propiedad de la tierra a favor de las personas que la trabajan y carecen de ella, mediante la adjudicación de bienes baldíos.

En concreto, se incurre en esta última causal cuando: (a) los actores que no son sujetos de reforma agraria se terminan beneficiando, directa o indirectamente, de los programas destinados para esa finalidad; (b) cuando la excepción que consiste en entregar bienes baldíos a favor de empresas, sustrayéndolas al régimen común de adjudicación a favor de campesinos, se vuelve la regla; (c) cuando se entregan tierras baldías sin límite alguno a favor de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras con capacidad económica para generar proyectos productivos, privilegiando “el crecimiento nudo, la competitividad de la producción agrícola, y las tendencias económicas de acumulación de tierras en el mundo”; (d) cuando se eliminan las restricciones diseñadas para fomentar la democratización y el acceso a la propiedad rural de los campesinos, sin que se establezcan compensaciones efectivas y equitativas a su favor que permitan una mejora “en su ingreso y calidad de vida a largo plazo”, preservando, no obstante, tanto su autonomía como su identidad cultural y su vínculo con la tierra; (e) cuando los esquemas asociativos desconocen la situación de desigualdad que se presenta entre los campesinos y



los grandes empresarios, sometiendo a los primeros a una situación de desequilibrio que les impide acceder equitativamente a "los procesos de integración económica regional y global que amparados en la Constitución vienen desarrollándose", de una parte y, de la otra, cuando incorporan a los campesinos en las cadenas productivas como eslabones insignificantes.

3.1 El principio de prohibición de regresividad en derechos sociales, en referencia al acceso a la titulación de la tierra.

La Corte Constitucional ha sostenido que el principio de progresividad¹⁰¹ y la prohibición de regresividad son elementos esenciales del Estado Social de Derecho colombiano¹⁰². Su valor constitucional se traduce en "que el Estado no se debe limitar a proclamar los derechos sino que tiene que tomar las medidas conducentes para hacerlos efectivos [los Derechos Económicos, Sociales y Culturales]"¹⁰³. Las obligaciones estatales que se derivan del principio de progresividad y de la prohibición de regresividad tienen dos dimensiones: "de una parte, el deber del Estado de avanzar en la materialización del derecho en cabeza de todas las personas, procurando el alcance de mayores beneficios por parte de la población y, de otra, la prohibición general, en principio, de establecer medidas regresivas, es decir, medidas que desconozcan reconocimientos que se hayan logrado a favor de los asociados"¹⁰⁴. La

jurisprudencia constitucional ha aclarado que el principio de progresividad "no excusa el incumplimiento del deber del Estado de asegurar, tan pronto como sea posible, los contenidos mínimos de esos derechos"; sino que, por el contrario, como lo señala el principio N°16 de Limburgo tiene "la obligación de iniciar inmediatamente el proceso encaminado a la completa realización de los derechos contenidos en el Pacto [Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales]"¹⁰⁵.

Se ha identificado que una medida es regresiva "(1) cuando recorta o limita el ámbito sustantivo de protección del respectivo derecho; (2) cuando aumentan sustancialmente los requisitos exigidos para acceder al respectivo derecho; (3) cuando disminuye o desvía sensiblemente los recursos públicos destinados a la satisfacción del derecho. En este último caso la medida será regresiva siempre que la disminución en la inversión de recursos se produzca antes de verificado el cumplimiento satisfactorio de la respectiva prestación.

El principio de progresividad y la prohibición de regresividad son mandatos que guían a las autoridades estatales para garantizar el acceso a la tierra de los trabajadores agrarios. Ello se concluye del artículo 64 de la Constitución, que ha servido para : (1) calificarlo como un título para la intervención del Estado en la propiedad rural con el propósito de establecer medidas legislativas o administrativas especiales que favorezcan el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios o que limiten la enajenación de los predios rurales ya adjudicados; (2) señalar que constituye una norma de carácter programático que requiere la implementación de medidas legislativas para su realización; y (3) que se trata de un deber constitucional especial cuyo propósito consiste en favorecer, atendiendo sus especiales condiciones, a un grupo en situación de marginación; (4) que el cumplimiento de tal deber no impone un único camino para su

¹⁰¹ El principio de progresividad está consagrado en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, según el cual, "(c)ada uno de los Estados Partes (...) se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que se disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos".

¹⁰² En este sentido se pronunció esta Corporación en la sentencia C-1165 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra. En esa decisión afirmó: "Como se desprende de la autodefinición del Estado Colombiano como "Social de Derecho" según se expresa en el artículo 1º de la Carta, no puede limitarse la actividad de las autoridades públicas simplemente a deberes de abstención para que se ejerzan ciertos derechos de los particulares cual sucede con las libertades públicas, sino que se impone también para el Estado en su conjunto, la realización de actos y la formulación de políticas no negativas sino positivas, para que los derechos de contenido social y económico no sean de carácter meramente retórico sino que tengan, cada vez más, un mayor cubrimiento cuya meta debe ser que gocen de ellos todos los habitantes del país."

¹⁰³ Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 1997, M.P. Alfredo Martínez Caballero.

¹⁰⁴ Corte Constitucional, Sentencia T-221 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil. Esta Corporación también se ha pronunciado sobre la prohibición general de incorporar al ordenamiento jurídico medidas regresivas en las sentencias T-080 de 2008 M.P.

Rodrigo Escobar Gil; y, T-1036 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; entre muchas otras.

¹⁰⁵ En este sentido se pronunció esta Corporación en la sentencia C-251 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.



*cumplimiento; y (5) que al artículo 64 se vincula un derecho constitucional de los trabajadores agrarios de acceder a la propiedad*¹⁰⁶.

Así, las autoridades estatales deben adoptar medidas progresivas estructurales mediante las que se garantice de manera efectiva el acceso a la tierra. Es esencial que en los procesos establecidos como desarrollo del mandato se vincule al campesino, de forma que, este pueda participar en estos. Además, dado que el principio de progresividad debe guiar las actuaciones del Estado, se presumen inconstitucionales las medidas regresivas, toda vez que la prohibición de regresividad hace parte del derecho protegido.

Mientras que el legislador al dictar medidas que tengan un impacto sobre el acceso a tierras de los trabajadores agrarios debe tener en cuenta 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. Los tres ejes anteriores, están sustentados en la finalidad constitucional de garantizar a los trabajadores agropecuarios (iv) la realización de su derecho a la igualdad material. Debido a que la Ley 160 de 1994 es la que regula lo relacionado con el acceso progresivo a la tierra, constituye un parámetro para analizar si las medidas legislativas adoptadas con posterioridad a dicha normativa son regresivas o no.

3.2 El régimen de Baldíos y su relación con el acceso a la tierra.

En el marco de sus atribuciones, el legislador puede, en principio, hacer usos distintos de los bienes baldíos: puede conservar esos bienes en cabeza de la Nación y limitar su acceso a los particulares, tal como

ocurre en materia ambiental,¹⁰⁷ o por cuestiones de orden público,¹⁰⁸ a manera de ejemplo. También está facultado para transferir a otras entidades de derecho público la propiedad fiscal de los bienes baldíos.¹⁰⁹ A su vez, el legislador tiene la potestad para traspasar las tierras baldías a las personas que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley,¹¹⁰ ya sean personas naturales o jurídicas, creando zonas especiales para la promoción del desarrollo agropecuario o con la finalidad de impulsar la democratización y acceso a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios (arts. 64, 65 y 66 C.P.).¹¹¹

En relación con este último aspecto, la Corte Constitucional ha recordado que el legislador está facultado, en desarrollo de la atribución conferida en el numeral 18 del artículo 150 C.P., para regular "lo relacionado con la forma como se adquiere la propiedad de los baldíos, las limitaciones a su adjudicación, las restricciones que reclaman su disposición o enajenación una vez adjudicados, los procedimientos administrativos a través de los cuales se hacen efectivas tales limitaciones o restricciones y, en general, las cargas a las cuales puede someterse su

¹⁰⁷ "Por razones fundadas en la misma Carta se pueden establecer zonas en las que no sea posible adelantar procedimientos de apropiación o adjudicación por parte de particulares sobre dichas tierras (...); como puede ser el caso de las reservas naturales de bosques o de especies nativas entre otras". Corte Constitucional. C-060 de 1993. (M.P. Fabio Morón Díaz). En la misma dirección, esta Corte sostuvo que hace parte de la función social de la propiedad, no explotar las tierras baldías si "están destinadas a la reserva o conservación de recursos naturales renovables". Corte Constitucional. Sentencia C-595 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria). De manera más reciente, este Tribunal afirmó que: "una interpretación teleológica o finalista de la disposición acusada (art. 13 de la Ley 2ª de 1959), revela que a través de la misma se pretenden preservar las reservas ambientales frente a los distintos actos materiales o jurídicos del hombre que tengan la virtualidad de generar una amenaza a las riquezas que en materia de flora y fauna habitan en dichos espacios ecológicos. Por eso, se impide la adjudicación de baldíos y las ventas de tierras". Sentencia C-189 del 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

¹⁰⁸ "El Estado con sus recursos técnicos y científicos, en salvaguardia de la seguridad territorial y del orden público, puede establecer las reglas (...) que pueden limitar en algunos casos los sitios donde no proceda la adjudicación o apropiación por parte de particulares sobre dichas tierras". Corte Constitucional. Sentencia C-060 de 1993. (M.P. Fabio Morón Díaz).

¹⁰⁹ Al tratarse de bienes fiscales adjudicables, la Nación puede "en desarrollo de las previsiones del legislador transferir a otras entidades de derecho público, la propiedad fiscal de los mismos o cualquiera de las competencias típicas del *dominio eminente* que como uno de los atributos de la soberanía le corresponde ejercer de modo general y permanente al Estado sobre todo el territorio y sobre todos los bienes públicos que de él forman parte". Corte Constitucional. Sentencia C-060 de 1993. (M.P. Fabio Morón Díaz), reiterada en las sentencias C-595 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria) y C-536 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

¹¹⁰ Corte Constitucional. Sentencias C-595 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria) y C-536 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

¹¹¹ Cf. Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

¹⁰⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012, M.P. Adriana María Guillén Arango.



aprovechamiento económico, entre otros aspectos."¹¹²

Ahora bien, entre los distintos usos que el legislador puede hacer de los bienes baldíos, su adjudicación a favor de los trabajadores agrarios que carecen de tierra se volvió central desde la expedición de la ley 135 de 1961.¹¹³ A partir de entonces, el régimen de baldíos adquirió un rol protagónico no sólo en las normas que se expidieron con posterioridad, dirigidas a la democratización de la propiedad rural (i.e. ley 160 de 1994), sino en la misma jurisprudencia constitucional, la cual ha encontrado en la adjudicación de baldíos una de las herramientas principales e indispensables para alcanzar la reforma agraria.

En efecto, la ley 160 define el área adjudicable de bienes baldíos, *con el fin de prevenir su acaparamiento; el área mínima susceptible de titulación, para evitar la proliferación de minifundios que la hacen improductiva e impiden al campesinado obtener excedentes de capital que les faciliten mejorar su condiciones de vida; la prohibición de adjudicar baldíos en favor de quienes posean otros bienes rurales o un patrimonio neto superior a mil salarios mínimos mensuales legales, buscando con ello el acceso a la propiedad de la tierra a favor de quienes carecen de ella; la autorización a las personas beneficiarias de la adjudicación para que transfieran su tierra sólo a campesinos sin tierra o a minifundistas, con el objeto de completar las unidades agrícolas familiares, con la finalidad de garantizar la permanencia de la titularidad campesina sobre predios*

¹¹² Corte Constitucional. Sentencias C-536 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell) y C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

¹¹³ "A partir de dicho año (1961), con ocasión de la expedición de la ley sobre reforma agraria, el legislador le confió la administración de los baldíos al Incora. Con esta determinación los baldíos quedaron afectados, junto con los predios que el Estado pudiera adquirir de los particulares por negociación directa o expropiación, al proceso de reforma agraria, encaminado fundamentalmente a introducirle profundas modificaciones a la estructura social de la tenencia de la tierra en el sector rural, con el fin de "eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico" (art. 1º, ley 135/61)." Corte Constitucional. Sentencia C-536 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

adjudicados; entre otras limitaciones relacionadas con la ocupación, adjudicación y disposición de baldíos."¹¹⁴

La Corte consideró que la adjudicación de los bienes baldíos debe guiarse "según la filosofía que inspira la reforma agraria",¹¹⁵ buscando así revertir los sistemas de tenencia y explotación de la tierra que son propios de una defectuosa estructura de la propiedad agraria, que contrarían aquellos principios políticos fundamentales que informan el Estado Social de Derecho.¹¹⁶ La adjudicación de bienes baldíos a favor de los trabajadores rurales no sólo es una expresión de los artículos 64, 65 y 66 (C.P.), sino que es acorde con el artículo 13 (C.P.), en tanto "responde al deber que tiene el Estado de promover 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";¹¹⁷ y también es ajustado al artículo 58 (C.P.), porque impulsa la función social de la propiedad, al prevenir su concentración inequitativa e ineficiente en manos de unos pocos.¹¹⁸

¹¹⁴ Cf. Corte Constitucional. Sentencias C-595 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria), C-536 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell) y C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

¹¹⁵ "Los baldíos son bienes cuya adjudicación se puede hacer bajo un criterio de utilidad y de beneficio social, económico y ecológico, según la filosofía que inspira la reforma agraria, la cual tiene pleno sustento en los arts. 60, 64, 65, 66 y 334 de la Constitución. Ello justifica las restricciones que ha establecido el legislador a su adjudicación, con el fin de que la explotación de los baldíos se integre al proceso de transformación agraria". Corte Constitucional. Sentencia C-536 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

¹¹⁶ "Es evidente que si se limita la posibilidad de adquirir la propiedad de los baldíos, o la que se deriva de un título de adjudicación de baldíos a una UAF, más posibilidades tendrá el Estado de beneficiar con dicha propiedad a un mayor número de campesinos, aparte de que se logrará el efecto benéfico de impedir la concentración de la propiedad o su fraccionamiento antieconómico (...). El latifundio y el minifundio, como se ha advertido antes, están reconocidos como sistemas de tenencia y explotación de las tierras propios de una defectuosa estructura de la propiedad agraria, que contradicen los principios políticos que informan el Estado Social de Derecho, en la medida en que se erigen como obstáculos del desarrollo económico y social del campo, bien porque concentra la propiedad y los beneficios que de ella se derivan, o bien porque se atomiza su explotación, con el resultado de un bajo rendimiento económico, que coloca al productor apenas dentro de unos niveles de subsistencia". Corte Constitucional. Sentencia C-536 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

¹¹⁷ Corte Constitucional. Sentencia C-255 de 2012. (M.P. Jorge Iván Palacio)

¹¹⁸ "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". Corte Constitucional. Sentencia C-536 de 1997. (M.P. Antonio Barrera Carbonell).



[El] Corpus [iuris] se encuentra atravesado en su integralidad por el derecho al acceso progresivo a la tierra, de forma tal que se establece en cabeza del Estado una serie de obligaciones, no sólo de proteger y de abstenerse de intervenir, de manera arbitraria y sin justificación suficiente, en ese espacio de autonomía que les permite a las comunidades agrícolas asegurarse por sí mismas sus medios de subsistencia y realizar su proyecto de vida; sino de procurarle a la población campesina, paulatinamente, el acceso a los bienes y servicios necesarios e indispensables para llevar su forma de vida amparada constitucionalmente, promoviendo así el postulado de la dignidad humana.

Se trata de un mandato que impone en cabeza del legislador un deber ineludible de progresivo cumplimiento que debe perseguir 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.

Fundamentos normativos

Tesis 1

Artículos 149 y 157 de la Constitución.

Artículos 83 (en su último inciso), 91 y 93 de la Ley 5ª de 1992.

Tesis 2

Artículos 1 y 2 de la Ley 1431 de 2011.

Artículo 129 y 130 de la Ley 5ª de 1992.

Tesis 3

Artículos 15, 16, 17, 22, 27 y 28 del Convenio 169 de la OIT.

Ley 1776 de 2016.

Tesis 4

Artículos 2, 64, 65, 209, 256, 268, 277, 334, 365 de la Constitución

Capítulo XII y Título XIII de la Ley 160 de 1994.

Artículos 3º (parágrafo 3), 10, 13, 14, 15 y 21 inciso 5º de la Ley 1776 de 2016.

Tesis 5

Artículos 64, 65 y 66 de la Constitución.

Artículos 20 a 26 de la Ley 160 de 1994.

Artículos 3, inciso 2º, literales a), b), y c), 7, 13 y 17 de la Ley 1776 de 2016.

Tesis 6

Constitución (Art. 16, 26, 38 y 334);

Literales a, b, c, d y e) y el parágrafo 4º del artículo 3º, los párrafos 1º y 2º del 7º, 13, 15, inciso primero y parágrafo, y el 17 de la Ley 1776 de 2016.

Capítulos IV y V Ley 160 de 1994

Tesis 7

Artículo 288, 287 # 2 y 313 # 7 de la Constitución Política.

Artículo 4º, 20 y 21 de la Ley 1776 de 2016.

Numeral 9º del artículo 6º de la Ley 1551 de 2012.

Artículo 61 de la Ley 101 de 1993

Artículo 7 de la Resolución 164 del 30 de marzo de 2004



Tesis 8

1, 7, 8 y 13 Constitución Política

Art. 26 Ley 1776 de 2016

Fundamentos jurisprudenciales**Tesis 1**

C-740 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

C-298 de 2016 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

C-784 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa).

Tesis 2

C-786 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

Tesis 3

T-661 de 2015 (M.P. María Victoria Calle Correa).

C-030 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

C-175 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

SU-039 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

Tesis 4

C-175 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva)

C-479 de 1992 (M.P.s José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero)

C-074 de 1993 (M.P. Ciro Angarita).

C-006 del 2002 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

Tesis 5

C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

C-021 de 1994 (M.P. Antonio Barrera Carbonell)

C-1006 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis)

C-180 de 2005 (M.P. Humberto Sierra Porto)

C-595 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria)

C-623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos)

Tesis 6

(Únicamente sustento jurisprudencial sobre la naturaleza del arbitraje)

Tesis 7

(Únicamente ofrece sustento jurisprudencial sobre la posibilidad de modulación de las sentencias).

Tesis 8

C-543 de 1996, (M.P. Carlos Gaviria Díaz).

C-351 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

C-169 de 2001 (M.P. Carlos Gaviria Días)

C-864 del 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra)

C-641 de 2012 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla)

T-461 de 2014 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza).

C-175 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

Modulación

La Corte modula su decisión declarando la constitucionalidad condicionada:



1. Del artículo 29 de la Ley 1776 de 2016, bajo el entendido de que *"la prohibición de constituir ZIDRES se extiende a los territorios indígenas que se encuentran en proceso de titulación como resguardos"*.
2. Del artículo 20, así como de los incisos segundo y tercero del artículo 21, en el entendido de que *" la identificación, delimitación, y aprobación de las zonas Zidres, por parte del Gobierno Nacional, deberá estar precedida de un proceso de información y concertación con los Concejos Municipales de los entes territoriales que resulten afectados por esas decisiones y tomar en cuenta los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial en las zonas rurales de los municipios"*.

Decisión

Primero.- Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos fundados en vicios de procedimiento, la Ley 1776 de 2016 *"por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, Zidres"*.

Segundo.- Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 1776 de 2016, por el cargo de omisión de la consulta previa a las comunidades étnicas exigida por el Convenio 169 de la OIT.

Tercero.-Declarar **EXEQUIBLES**, por los cargos analizados

Los literales a), b), c) d) y e) del inciso segundo y los párrafos 3º y 4º del artículo 3º de la Ley 1776 de 2016.

El párrafo 1º del artículo 7º de la Ley 1776 de 2016.

Los artículos 10, 13, 14, 15 y 21, inciso quinto de la ley 1776 de 2016.

Cuarto.- Declararse **INHIBIDA** para emitir un pronunciamiento de fondo por el cargo de reserva de

ley, en relación con literales a), b), c) d) y e) del inciso segundo y los párrafos 3º y 4º del artículo 3º de la Ley 1776 de 2016, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Quinto.- Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión *"que deben ser considerados para la elaboración de los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial en las zonas rurales de los municipios"* contenida en el inciso cuarto del artículo 4º de la Ley 1776 de 2016.

Sexto.- Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión *"solo si garantizan que estos en desarrollo del proyecto pueden adquirir un determinado porcentaje de tierra agrícola, calculado con base en sus posibilidades de explotación"*, contenida en el párrafo 2º del artículo 7º de la Ley 1776 de 2016

Séptimo.- Declararse **INHIBIDA** para emitir un pronunciamiento de fondo en relación con el artículo 8º de la Ley 1776 de 2016, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Octavo.- Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 17 de la Ley 1776 de 2016

Noveno.- Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo analizado el artículo 29 de la Ley 1776 de 2016, bajo el entendido que *"la prohibición de constituir ZIDRES se extiende a los territorios indígenas que se encuentran en proceso de titulación como resguardos"*.

Décimo.- Declarar **EXEQUIBLE** por el cargo analizado el inciso primero del artículo 20 y los incisos segundo y tercero del artículo 21 de la Ley 1776 de 2016, bajo el entendido que *"la identificación, delimitación y aprobación de las zonas Zidres deberá estar precedida de un proceso de información, concertación y coordinación con los concejos municipales de los entes territoriales que resulten afectados por estas decisiones y tomar en cuenta los planes, planes básicos y*



esquemas de ordenamiento territorial en las zonas rurales de esos municipios”.

Salvamento/aclaración/adición

Con salvamento de voto de:

María Victoria Calle Correa

Aquiles Arrieta Gómez

Jorge Iván Palacio Palacio

Con salvamentos parciales de voto de:

Luis Guillermo Guerrero Pérez

Alejandro Linares Cantillo

Gloria Stella Ortiz Delgado

Germán Quintero Andrade

Luis Ernesto Vargas Silva

Con aclaración de voto de:

Alejandro Linares Cantillo

IV. Relatoría de la Sentencia T-364/2017, Corte Constitucional. Posibilidad de conocer dentro de los procesos de restitución de tierras de trámites de sucesión*.

CORTE CONSTITUCIONAL, SALA OCTAVA DE REVISIÓN, SENTENCIA T-364 DE 2017. M.P. ALBERTO ROJAS RÍOS	
Tipo de providencia	Tutela
No. radicado	T-364 de 2017
Fecha	1 de Junio de 2017
Ponente	Alberto Rojas Ríos
Asunto	Trámite sucesoral en procesos de restitución de tierras
Clasificación sentencia	Relevante
	Todas
Palabras clave	Trámite sucesoral, procesos de restitución, competencia del juez especializado en restitución de tierras, precedente vertical, precedente horizontal.

Hechos

1. La accionante Claudia Anzola Anzola y sus hermanos son herederos de los predios “La Primavera” y “Mata de Ramo”, pues hacían parte del patrimonio de su padre que falleció en 1993.
2. Claudia Anzola fue desplazada de manera forzada en el año 2000. Como consecuencia, esta mujer fue inscrita en el Registro Único de Víctimas (RUV) el 21 de septiembre de 2009.
3. Anzola presentó solicitud de restitución de tierras abandonadas y formalización jurídica ante la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas

* Relatoría elaborada por Sindy Katherine Castro Herrera, Practicante de Consultorio Jurídico de la Universidad Nacional de Colombia.



(UAEGRTD), seccional Bogotá D.C. Esta entidad radicó demanda ante el Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cundinamarca, el cual profirió sentencia el cuatro (4) de marzo de dos mil dieciséis (2016) en los siguientes términos: "(i) la reconoció como víctima; (ii) la reconoció heredera del causante Antonio Anzola Basto; (iii) protegió su derecho fundamental a la restitución como heredera de los predios; y, entre otras decisiones, (iv) **ordenó a la Defensoría del Pueblo designar un apoderado para que se adelantara el proceso de sucesión.**" (Negrilla fuera del texto).

4. En vista de que el juzgado no formalizó su relación con los predios, pues se le recomendó acudir a los mecanismos ordinarios para adelantar la sucesión, solicitó la aclaración de la sentencia alegando, por un lado, que la decisión no resolvió su pretensión de fondo, y por el otro, que en esta se omitió reconocer a sus hermanos como víctimas indirectas y el derecho de estos sobre los terrenos. El juzgado negó la solicitud argumentando que: primero, dentro del proceso de restitución adelantado solamente estaban inscritos en el registro de tierras la señora Claudia Anzola con su hijo, y solo a favor de ella se presentó la solicitud, sin que sobre las demás personas se expusiera alguna pretensión, y segundo, no tiene competencia para tramitar la sucesión.
5. La accionante decidió presentar acción de tutela alegando la vulneración de los derechos a: (i) la reparación integral de las víctimas, al no poder materializar ni el subsidio de vivienda ni el proyecto productivo otorgado por cuanto no cuenta con la propiedad de su cuota parte; (ii) Al debido proceso, ya que la no resolución de todos los asuntos litigiosos relacionados con los predios, susceptibles de acumulación procesal, la obliga a realizar otros trámites que la revictimizan y; (iii) la igualdad en tanto los jueces especializados en

restitución han realizado sucesiones frente a predios objeto de solicitud de restitución, existiendo por tanto desconocimiento del precedente judicial.

6. Advierte la demandante que en virtud de los artículos 79 y 91 de la ley 1448 de 2011, el juez de restitución tiene el deber de formalizar y pronunciarse de manera definitiva sobre la propiedad, adoptando las medidas necesarias para garantizar la efectividad material y jurídica de la restitución, de manera que dentro del resultado de los juicios debe estar la entrega de los inmuebles plenamente saneados.
7. Solicita por tanto que: El juzgado garantice la reparación integral de cada uno de los hermanos y se acceda a la partición y a la adjudicación de los predios restituidos.

- **Respuesta a la acción de tutela**

8. El Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cundinamarca se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la tutela, en tanto que:
 - 8.1 Los hermanos Anzola no están inscritos en el RUV y en la demanda no se presentó pretensión alguna.
 - 8.2 Dentro de la sentencia se reconoció la calidad de víctima de la señora Claudia Anzola y su derecho a la restitución como heredera. Además, se consideró que el proceso de sucesión era idóneo para que la peticionaria adquiriera el título de propiedad, no extralimitando así la competencia del juez de restitución, ni desconociendo el debido proceso regulado por el artículo 501 del Código General del Proceso.



- **Decisiones de tutela objeto de revisión**
9. El Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C., Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, indicó que el *a quo* se pronunció de fondo al decidir restituir el predio a la masa herencial y decretó amparar el enfoque transformador de la restitución, ordenando que no se condicionen las medidas transformativas otorgadas a la calidad de propietaria de la accionada.
 10. La Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, confirmó la sentencia proferida en primera instancia, aduciendo que el juez de restitución de tierras no tiene la competencia para adelantar procesos de sucesión, pues esto le corresponde al juez municipal o al juez de familia según sea la cuantía.

Problemas jurídicos

1. ¿Se incurre en defecto sustantivo por desconocimiento del precedente judicial horizontal cuando el juez especializado en restitución de tierras se inhibe de tramitar el proceso de sucesión conjuntamente con la acción de restitución de tierras?
2. ¿Deben los jueces especializados en restitución de tierras en todos los casos adelantar un proceso de sucesión (intestada) en el marco de justicia transicional dentro de una acción de restitución?

Tesis

Tesis 1

No se incurre en defecto sustantivo por desconocimiento del precedente judicial cuando el juez especializado no realiza el proceso de sucesión intestada dentro de una acción de restitución, en tanto no existe un precedente riguroso y consolidado que así lo disponga en la justicia transicional, ya que del análisis de las sentencias de los años 2012 al 2015, proferidas por los jueces especializados, se reconocen dos posturas opuestas:

- 1.1 Aquella en la que se accede a la pretensión de la sucesión sobre el predio objeto de restitución, siempre y cuando prospere la acción principal, argumentándose que el derecho a la propiedad se materializa mediante su formalización.
- 1.2 Y otra, en la cual se sostiene que de adelantarse la sucesión se vulnera el debido proceso, la igualdad, la publicidad de las actuaciones y la posibilidad de la segunda instancia de los herederos determinados e indeterminados que no concurren al ejercicio de restitución por la falta de tiempos y requisitos que si considera el proceso sucesoral, además de dar por sentado que este saldrá a favor de las víctimas que adelantan la restitución, quienes por demás no quedan desprotegidas en tanto se ordena la apertura del proceso de sucesión en la justicia ordinaria.

Tesis 2

En ningún caso, la Ley 1448 de 2011 en sus artículos 86, literal "c" ni 95, faculta al juez de restitución de tierras para adelantar procedimientos de naturaleza sucesoral; todo lo contrario, la norma referida señala que, en caso de estarse adelantando proceso de sucesión ante el juez competente, la autoridad judicial de restitución de tierras ordenará la suspensión del mismo hasta tanto se tome decisión de fondo en el trámite especial. Esto porque:

- 2.1. La Ley 1448 de 2011 establece el proceso de restitución y formalización de tierras como un procedimiento especial dentro del marco de justicia transicional para lograr fines específicos, normativa en la que el legislador no comportó de manera



expresa la competencia de los jueces de restitución para adelantar trámites de sucesión, solo les otorgó la oportunidad de ordenar la suspensión de estos hasta que se tome la decisión de fondo dentro del proceso especial.¹

El trámite sucesoral está regulado por el proceso ordinario, el cual establece acciones, requisitos y términos expresamente indicados en el Código General del Proceso, los cuales se desconocerían de adelantarse mediante el proceso de restitución, generándose una vulneración de los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad, a la publicidad, no solo de los directamente interesados, sino de terceras personas que no han hecho parte del asunto, a quienes se les violaría el derecho a la tutela judicial efectiva, en los términos de los artículos 228 y 229 de la Constitución de 1991.

Extractos

Tesis 1

(...) un detenido análisis de algunas providencias proferidas entre el año 2013 y el año 2015 por los jueces especializados en restitución de tierras², revela que en efecto, se perfilan, al interior de la jurisdicción de justicia transicional para la restitución de tierras, dos posturas sobre la posibilidad de adelantar diligencias de sucesión en procesos de esta naturaleza:

¹ En los artículos 86, literal "c" y 95.

² Juzgado 1 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué, sentencia del 24 de febrero de 2014, radicado 73001-31-21001-2013-000161-00; Juzgado 2 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Ibagué, sentencia del 18 de diciembre de 2013, radicado 73001-31-21-002-2013-00131-00; Juzgado 1 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Mocoa, sentencia del 5 de julio de 2013, radicado 860013121001-2013-00022-00; Juez Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras del Distrito Judicial de Cundinamarca, sentencia No. 009 de 2015, proceso 850013121001400014,00; Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Antioquia, sentencia del 4 de septiembre de 2015, radicado 2015-00002-00, Juzgado 1 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Antioquia, sentencia del 24 de julio de 2013, radicado 2013-000-33-00, Juzgado 2 Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Antioquia, sentencia del 12 de febrero de 2014, radicado 2013-00062-00; Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cundinamarca, radicado 2014-00014-00 y Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cúcuta, sentencia del 31 de mayo de 2013, radicado 2012-220-00.

(i) Una, según la cual el trámite de sucesión tiene requisitos y etapas propias orientadas a garantizar el debido proceso, la igualdad y la publicidad de las actuaciones de los herederos determinados e indeterminados que no concurren al ejercicio de restitución; a diferencia de la acción especial, cuenta con la posibilidad de segunda instancia; su propósito es "*abarcar de manera integral todo el patrimonio del causante*", por lo que "*una decisión final en el trámite de restitución de tierras que apruebe una partición impediría en el futuro la inclusión de otros bienes que deban ser objeto de liquidación pero que no puedan ser restituidos por no haber sido despojados o abandonados*"³.

Sostienen que adelantar un trámite de sucesión conjuntamente con el proceso de restitución sería "dar por sentado" que éste último saldrá a favor de los solicitantes. Así mismo, indican que, al constatarse la existencia de procesos de sucesión ya iniciados en los que existan predios reclamados en una acción de restitución, la Ley 1448 de 2011 dispone suspensión del trámite ordinario, con la posibilidad de su acumulación, y hasta que se decida de fondo el asunto de justicia transicional.

Finalmente, se argumenta que la víctima restituida en su calidad de heredera no queda desprotegida, por cuanto a su favor se ordena iniciar ante la justicia ordinaria el proceso sucesoral, advirtiendo que el juez civil del circuito especializado en restitución de tierras conserva la competencia para "*verificar el cumplimiento de las órdenes impartidas en este sentido*".

³ Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C. Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras, expediente 11001222100020160001100, sentencia del 15 de noviembre de 2016.



ii) Y otra, en la cual se sostiene que si es posible llevar a cabo el trámite sucesoral (e incluso, otras diligencias como la declaratoria de unión marital de hecho) al argumentar de modo principal que la protección que otorga la Ley 1448 de 2011 a las víctimas restituidas, comprende, en la medida en que sea posible, el derecho de propiedad mediante la formalización. Empero, aun entre estos, hay diferencias en cuanto a cómo se debe llevar a cabo el mencionado trámite ordinario

(...)“Estima la Corte *prima facie* que no es este un argumento riguroso para acometer el estudio de una posible violación constitucional a la exigencia del respeto al precedente horizontal, en **tanto se evidencia que existe una dualidad de posiciones en el asunto objeto de revisión y por lo que se concluye que no existe una línea consolidada en justicia transicional, en relación con precedentes en torno al tema de los presupuestos para conceder la pretensión reclamada**”. (Negrilla fuera de texto)

Tesis 2

(...) “La Sala Octava de Revisión de la Corte Constitucional precisa que, para efectos sucesorios, el juez especializado de justicia transicional no comporta competencia expresa, por cuanto la misma escapa del resorte de la acción de restitución y formalización de tierras despojadas o abandonas, el cual fue instituido por el legislador como un procedimiento de carácter especial en la Ley 1448 de 2011, dentro del marco de justicia transicional, para lograr fines específicos.”

(...) “El trámite sucesoral ha de seguirse vía ordinaria, el cual debe cumplir con unos presupuestos procesales, es decir, requisitos y términos expresamente indicados en el Código General del Proceso. Pretender que se

surta este trámite de naturaleza civil dentro de un proceso de restitución de tierras es omitir los mismos, con lo cual se generaría una vulneración a los derechos fundamentales al debido proceso, a la igualdad y a la publicidad de cualquier otro heredero – determinado o indeterminado- que no haya hecho parte del asunto por falta de citación.”

(...) “se debe aclarar que, en ningún caso, la Ley 1448 de 2011 en sus artículos 86, literal “c” ni 95, faculta al juez de restitución de tierras para adelantar procedimientos de naturaleza sucesoral; todo lo contrario, la norma referida señala que, en caso de estarse adelantando proceso de sucesión ante el juez competente, la autoridad judicial de restitución de tierras ordenará la suspensión del mismo hasta tanto se tome decisión de fondo en el trámite especial.”

(...) “Omitir las etapas previstas por el legislador para el proceso de sucesión, no solo conlleva el quebrantamiento de derechos fundamentales de los directamente interesados; sino que, adicionalmente, desconoce los derechos sustanciales de terceras personas que no han sido convocadas al proceso, con lo que se está vulnerando el derecho a la tutela judicial efectiva, en los términos de los artículos 228 y 229 de la Constitución de 1991.”

Conceptos

PRECEDENTE:

La jurisprudencia de la Corte Constitucional lo ha definido como “La sentencia o el conjunto de ellas, anteriores a un caso determinado, que por su pertinencia y semejanza en los problemas jurídicos resueltos, debe necesariamente considerarse por las autoridades judiciales al momento de emitir un fallo”⁴

Se ha clasificado en:

⁴ Sentencia SU-053 de 2015.



- **Vertical:** Aquel que proviene de la autoridad encargada de unificar la jurisprudencia. Limita la autonomía de los jueces de menor jerarquía en tanto estos deben respetar las decisiones de sus superiores, ya sea altas cortes o tribunales, cuando las primeras no conozcan de determinado asunto.
- **Horizontal:** Se está ante precedente horizontal cuando un juez individual o colegiado no puede apartarse de sus propias decisiones. De allí que los cuerpos colegiados se encentren vinculados a las providencias de las salas que los conforman y que los jueces individuales deban respetar su auto precedente.

AGENCIA OFICIOSA: El artículo 10 del Decreto 2591 de 1991 la define como la figura jurídica que permite a una persona: “reclamar derechos ajenos cuando el titular de los mismos no esté en condiciones para promover su propia defensa.”

FACULTADES DEL JUEZ DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS PARA SUSPENDER, ACUMULAR Y RESOLVER PROCESOS SUBYACENTES

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.

Las normas concernientes a la suspensión y acumulación de procesos se refieren a trámites que comprometerían la satisfacción del derecho a la restitución de tierras iniciados con anterioridad a la admisión de la acción de restitución, o hasta antes de que se profiera la sentencia especial.

La acción de restitución ejerce un verdadero fuero de atracción, otorgando al respectivo juez o tribunal de la especialidad la competencia suficiente para suspender o acumular al respectivo proceso todos los asuntos que podrían afectar el cumplimiento de su objeto principal: la restitución jurídica y/o material del derecho de propiedad, posesión o explotación

(ocupación) sobre un predio junto con la adopción de las medidas que se requieren para su materialización adecuada, proporcional, diferencial y transformativa.

Sin embargo, no todo trámite suspendido o acumulado debe ser resuelto por la autoridad judicial de restitución, resulta indispensable que a partir de cada caso concreto se evalúe frente a los procesos acumulados parámetros de necesidad, imposterabilidad, procedencia y conveniencia.

Fundamentos normativos

- Ley 1448 de 2011.
- Código general del proceso. Art 501.

Fundamentos jurisprudenciales

- T-292 de 2006.
- C-099 de 2013.

Decisión

PRIMERO.- CONFIRMAR la sentencia proferida por la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia el diecinueve (19) de enero de dos mil diecisiete (2017) en segunda instancia, confirmatoria del fallo dictado por la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá D.C., el quince (15) de noviembre de dos mil dieciséis (2016) en primera instancia, en la acción de tutela incoada por Claudia Anzola Anzola en contra del Juzgado Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras para el Distrito Judicial de Cundinamarca.

SEGUNDO.- Por Secretaría General líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991. Cópiese, notifíquese, comuníquese y cúmplase.

Salvamento/aclaración/adición

Aclaración de Voto de:

José Antonio Cepeda Amaris



V. Relatoría de la Sentencia e. 2013012201 de marzo 22 de 2017 de la Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras de Bogotá. Recuperación de baldíos indebidamente ocupados, alcance de la presunción del art. 1º de la L. 200/1936.

TSDJB SCE Restitución de Tierras, sentencia de 22 de marzo de 2017, radicado No. 50001312100120130012201, M.P. Óscar Humberto Ramírez Cardona	
Tipo de providencia	Sentencia
No. radicado	50001312100120130012201
Fecha	22 de Marzo de 2017
Ponente	Oscar Humberto Ramirez Cardina
Asunto	Restitución de Tierras
Clasificación sentencia	Relevante
Palabras clave	Víctima de conflicto armado interno, restitución de tierras, desplazamiento forzado, baldío, presunción de dominio, predio rural, posesión, ocupación, falsa tradición.

Hechos

1. Enciso Almeida (en adelante EA) protocolizó la adquisición de las mejoras de un predio baldío ubicado en la zona conocida como Los Kioscos de 6.088 hectáreas (ha) + 2.248 metros (m²) mediante escritura pública No. 105 de 14 de abril de 1975 en la Notaria de San Martín de los Llanos – Meta. El predio fue nombrado como El Veladero.

2. Alberto Javier Enciso Varela (en adelante AJV) trabajó con su tío EA desde los diez años y como pago recibía cabezas de ganado. En 1988 EA le dio a AJV una parte de la tierra que este último denominó La Hermita y usó para tener a sus animales (ganado y marranos).

3. En 1996 AJV decidió abandonar su predio porque integrantes de la guerrilla empezaron a pedirle vacas, solicitarle el préstamo de caballos, dejar materiales en el lugar y dada la corta edad que este tenía para la época, le mencionaron su interés en reclutarlo en sus filas.

4. Entre 1996 – 1997 EA le entregó a su hijo Eliseo Enciso Quevedo (en adelante EEQ) unas parcelas de 1156 ha + 2448 m². Este predio recibió la denominación de El Rinconcito. Allí se criaba y pastaba el ganado por lo que había un cercado.

5. El 14 de mayo de 1998 con ocasión del conflicto armado interno que se vivía en Puerto Gaitán le robaron ganado, equinos y bienes muebles a EEQ y EA. Días después fueron extorsionados por el comandante del frente 39 de las FARC que operaba en la zona, por eso EEQ y su familia abandonaron el lugar. Por estos hechos se instauró una denuncia ante la Fiscalía General de la Nación y se puso en conocimiento de las autoridades locales esta situación: Defensoría del Pueblo, Alcaldía e INCORA regional.

6. El 25 de octubre de 2000 EEQ y su familia fueron incluidos en el Registro de Víctimas por desplazamiento forzado.

7. El 2 de enero de 2007 EEQ y su familia volvieron para hacer mantenimiento y limpiar el predio. El 20 de diciembre de 2007 solicitaron la adjudicación de la parcela al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) pero este la negó porque no se había acreditado la explotación de las 2/3 partes del predio.

8. El 16 de diciembre de 2008 EEQ recibió una amenaza de los paramilitares liderados por alias "cuchillo" dado que se rehusó a trabajar con ellos. Este grupo se denominaba Ejército Revolucionario Antisubversivo de Colombia (ERPAC). En consecuencia, EEQ y su familia dejaron de nuevo su predio.

9. El 10 de febrero de 2009 hizo la denuncia ante la Fiscalía General de la Nación y participó en un operativo en el que se confiscaron armas, municiones y elementos para procesamiento de estupefacientes.



Además fueron capturados miembros del grupo ERPAC.

10. El 21 de marzo de 2013 por medio de las resoluciones 024 y 025, AJV y EEQ fueron incluidos en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas por la UAEGRTD – Meta, la cual, durante el trámite administrativo identificó que catastralmente los predios El Rinconcito y La Hermita no estaban inmersos en el predio de mayor extensión El Veladero, sino en uno contiguo denominado El Carmen y cuyo último poseedor inscrito en un FM Inmobiliaria abierto con falsa tradición era la Fundación Misión Nacional Colombiana quien no presentaría oposición.

11. EEQ y AJV presentaron por intermedio de apoderado de confianza solicitud de restitución de los bienes El Rinconcito y La Hermita, respectivamente, alegando que se encontraban no dentro del predio El Carmen sino El Veladero.

12. En el proceso fungió como opositor Juan Fernando Ochoa Restrepo (en adelante JFOR) quien alegó su derecho de posesión sobre el predio El Carmen con fundamento en el art. 1 de la Ley 200 de 1936 y los documentos que soportan el negocio jurídico mediante el cual adquirió los derechos de posesión del bien.

13. JFOR aportó al proceso dos escrituras públicas. Una del año 2008 que comprendía un negocio de compraventa de un inmueble denominado Hacienda San Ignacio de aproximadamente 25.888 Ha por valor de \$10.000.000; y otra, del año 2011 aclaratoria de la primera en el sentido de indicar que el inmueble que se vendió comprendía los siguientes predios: (i) "San Ignacio" de 9967 Ha; (ii) Hacienda El Rubí de 10954 Ha; y, (iii) Hacienda El Carmen de 24.432 Ha + 2.484 Mt², y sería en este último donde los predios reclamados en restitución estarían inmersos.

14. El INCODER inició en contra de JFOR procedimiento administrativo agrario de recuperación de baldíos de la Nación por indebida ocupación, trámite durante el cual el 1 de agosto de 2012 se realizó inspección ocular del terreno en el que se encontró una bodega y un corral, pero no las cabezas de ganado que se alegaban tener. También evidenció que el ocupante no habitaba el lugar sino una persona

a la que él le pagaba, y que en los predios se habían adelantado estudios para la realización de actividad petrolera.

15. A través de las Resoluciones 2055 del 08 de octubre de 2012 y 0315 del 05 de marzo de 2013 el INCODER en contra de JFOR recuperó el predio El Carmen por indebida ocupación de baldíos. JFOR demandó estos actos administrativos mediante acción de revisión No. 2013-00042-00, proceso que se acumuló al de restitución.

Problemas jurídicos

1. ¿Debe reconocerse la titularidad del derecho de restitución de tierras abandonadas por el conflicto armado interno a EEQ y AJEV sobre los predios El Rinconcito y La Hermita, respectivamente, ubicados en terreno El Carmen, vereda Alto Tillavá, municipio de Puerto Gaitán, departamento del Meta, teniendo en cuenta lo estipulado en el art. 75 de la Ley 1448 de 2011?

2. ¿Debe reconocerse la posesión de JFOR sobre el predio El Carmen con fundamento en la denominada presunción de dominio prevista en el art. 1 Ley 200 de 1936, teniendo en cuenta los actos de explotación económica que alega ejercer sobre el mismo?

Tesis

Tesis 1

Sí debe reconocerse la titularidad del derecho de restitución de tierras abandonadas y despojadas por el conflicto armado interno a EEQ y AJEV sobre los predios El Rinconcito y La Hermita, respectivamente, ubicados en la vereda Alto Tillavá, municipio de Puerto Gaitán, departamento del Meta, teniendo en cuenta lo estipulado en el art. 75 de la Ley 1448 de 2011, porque:

1. Los testimonios de las víctimas están amparados por una presunción de veracidad basada en el principio de buena fe que admite prueba en contrario. La persona que controvierta los hechos victimizantes debe hacerlo más allá de toda duda para que los derechos de las víctimas pierdan eficacia, salvo que



haya notorias contradicciones en sus relatos o entre estos y otras pruebas.

2. Los señores EEQ y AJEV son víctimas del conflicto armado interno presente en Puerto Gaitán pues fueron objeto de hurto de ganado, amenazas, extorsiones y desplazamiento forzado, como consta en el acervo documental y en los testimonios que ellos han reiterado ante las autoridades que han conocido su caso, los cuales están amparados por el principio de *buena fe*. Las afectaciones que sufrieron estas personas corresponden a graves infracciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

3. EEQ y AJEV trabajaron u ocuparon los terrenos baldíos, respectivamente, pero por la situación de violencia que se dio en Puerto Gaitán no pudieron seguir explotándolos ni ser beneficiarios de su adjudicación porque se vieron forzados a abandonarlos en 1998 y 2008 en el caso del primero y en 1996 en el caso del segundo.

4. La ubicación de los predios en una extensión de tierra más amplia, La Hermita de El Veladero, y El Rinconcito de El Carmen, no impide la protección del derecho de restitución que tienen las víctimas porque se trata de un terreno baldío. Además por la aplicación del principio de *primacía de la realidad sobre las formas*.

Tesis 2

No debe reconocerse la posesión de JFOR sobre el predio El Carmen con fundamento en el art. 1 de la Ley 200 de 1936 porque:

1. Durante la instrucción se encontró que el predio El Carmen no es un bien de propiedad privada sino un baldío de la Nación, teniendo en cuenta que: (i) su folio de matrícula inmobiliaria fue abierto con una inscripción de mejoras declaradas extrajudicialmente y por tanto con una primera anotación de falsa tradición; (ii) los primeros ocupantes del citado predio, la familia Cruz, advirtieron que era baldío; (iii) los antecedentes de registro y catastro apuntaban a que el inmueble era de la Nación; y, (iv) las escrituras aportadas contenían una cláusula según la cual, el comprador debía adelantar con posterioridad los

trámites para la adjudicación ante el INCODER, de manera que, en definitiva, el opositor estaba en la capacidad de representarse la verdadera naturaleza jurídica del bien.

2. Una interpretación del art. 1 de la Ley 200 de 1936 conforme con su decreto reglamentario (Decreto 59 de 1938) y la Constitución Política de 1991 permite concluir que la intención de la denominada presunción de dominio:

2.1. No era mutar la naturaleza jurídica de un inmueble baldío a uno privado sino proteger a los poseedores de hecho frente a los poseedores inscritos y en relación con tierras que de buena fe se creían baldías.

2.2. No tiene por objeto desatender el derecho de dominio del Estado sobre los predios baldíos (propiedad originaria) porque el art. 2 del Decreto 59 de 1938 exigía al particular que explota baldíos de la Nación solicitar la adjudicación ante la autoridad correspondiente.

3. El art. 12 de la L. 200/36 restringió la prescripción agraria a aquellos predios que para la época de la posesión no tenían signos o señales de ser privados y que por tanto se podían creer baldíos de buena fe porque carecían de explotación económica.

4. La ocupación de los baldíos no constituye posesión según el inc. 2º, art. 65, Ley 160 de 1994 para evitar que estos bienes del Estado se adquieran por usucapión. Esta regla busca que el poseedor acceda a la propiedad a través de la explotación económica que hace de la tierra y así poner en práctica las obligaciones y funciones sociales que esta tiene en sociedades inequitativas con pretensiones de consolidar un orden justo.

5. Los baldíos son bienes de especial protección constitucional por parte del Estado y deben cumplir valiosos fines como el acceso progresivo de la propiedad rural de los trabajadores agrarios de escasos recursos.

6. El opositor no demostró que explotara económicamente el predio El Carmen, tampoco que era un sujeto destinatario de reforma agraria, y



además, se determinó que a partir de las escrituras aportadas acumuló indebidamente tierra baldía de la Nación por encima de la unidad agrícola familiar permitida para la zona.

Extractos

Tesis 1

7.1.4. Ahora bien, es del caso resaltar, que las declaraciones previamente referidas se encuentran amparadas por una presunción de veracidad derivada del principio de buena fe a favor de quién reclama para sí la calidad de víctima del conflicto armado interno. Por supuesto, no es una presunción de «derecho» sino de tipo «legal», que admite prueba en contrario. Sin embargo, es al interesado en contradecir los hechos victimizantes (el Estado o el particular) a quien le corresponde acreditar que los hechos victimizantes no ocurrieron, siendo preciso hacerlo: «más allá de toda duda», pues existiendo razonablemente esta última, los derechos de las víctimas no pierden eficacia sino que prevalecen ante la incertidumbre, teniendo en cuenta que las contradicciones en las versiones rendidas, salvo graves y flagrantes, no serían criterio definidor en cuanto falta a la verdad en el dicho de aquellas.

(...)

7.1.6. No perdiendo plena eficacia el principio de buena fe a favor de los solicitantes Enciso, esta Sala advierte entonces, que su calidad de víctima en los términos del art. 3 de la L. 1448/11, se apoya en que está razonablemente comprobado que:

(i) Hacen parte de una familia que no es extraña a la región donde se ubican los predios objeto de este proceso; (ii) ambos dieron cuenta sin que se demostrara lo contrario, que con su padre y tío Eliseo Enciso Almeida llevaron a cabo trabajo de ganadería extensiva con reses de aquél y luego propias, las cuales perdieron en el marco del conflicto

armado interno por parte de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC-EP, grupo armado que a su vez incidió para que (iii) tomaran la decisión de desplazarse de la zona, cada uno en épocas distintas, Enciso Varela a comienzos del año 1996, mientras que Enciso Quevedo en el año 1998; además, (iv) éste último intentó retornar a finales del año 2006 encontrando destruidos los lugares de habitación, pero terminó encontrando obstáculo para permanecer en la zona a partir del año 2008, esta vez por grupos post-paramilitares.

En consecuencia, a juicio del Tribunal, Eliseo Enciso Quevedo y Alberto Javier Enciso Valera son sujetos que con posterioridad al 1º de enero de 1985 sufrieron el hecho victimizante de desplazamiento forzado, el cual, corresponde a una grave infracción al DIH tal y como prescribe el art. 17.2 del Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, adoptado internamente mediante L. 171/94: “2. No se podrá forzar a las personas civiles a abandonar su propio territorio por razones relacionadas con el conflicto”.

(...)

Hay pues un conjunto de circunstancias que no deben ser ignoradas como razones para explicar la no coincidencia de las áreas de tierras a nivel catastral, de los instrumentos públicos utilizados para comercializarla, con la que efectivamente se ocupa y se explota, más, tratándose de baldías; tierra que, como se expuso en los fundamentos jurídicos, tiene una destinación y una función específica que cumplir en términos de justicia distributiva, materializando el mandato de permitir el acceso progresivo de la propiedad rural a la población que carece de la misma.

Se trata, en últimas, de circunstancias que en lo que corresponde al *sub examine*, no se convierten en obstáculo para restar eficacia al



derecho de restitución, dado que correspondiendo a tierra baldía prima lo que ocurre en la práctica, la primacía de la realidad por sobre las formas, o como se acredita en este proceso, que los predios solicitados, indistintamente dentro de qué predio de mayor extensión según su información catastral se encuentren, fueron ocupados y/o trabajados por personas víctimas del conflicto armado interno que debieron por dicho conflicto, abandonarlos.

Tesis 2

7.4.2. Una revisión al certificado de libertad y tradición del predio “El Carmen” por parte de algún interesado, en este caso, el señor Ochoa Restrepo, permitía representarse que “El Carmen” podía tratarse de un baldío de la Nación, sobre todo estimando el primer antecedente, claramente indicativo del modo en que el registro fue abierto: con fundamento en declaraciones extrajudicial de mejoras realizadas. Por si lo anterior fuera poco, también era posible solicitar al IGAC sus antecedentes catastrales, y con ello, verificar en la ficha catastral que en la casilla de justificación del derecho de propiedad o de la posesión, está anotada primeramente la Nación (fl. 238 c.1 rad.2013-00122).

(...)

Además de los pobladores o conocedores de la región, personas que también explotaron el predio “El Carmen” como Margarita Bedoya Rodríguez, esposa del fallecido Ignacio Cruz, e igualmente su hijo Javier Ignacio Cruz, dieron a entender que eran tierras baldías que luego de la muerte del cabeza de familia en el año de 1995 y efectuada la sucesión, vendieron en el año 1996 sin fuerza o coacción alguna a Mario Iván Cuartas de la Sociedad Inmobiliaria Arizona Cuartas, como lo confirmó, por ejemplo, el testigo Wilson Arturo Saray Palacio.

(...)

Para el Tribunal, los antedichos instrumentos [escrituras públicas] constituyen una actuación extraña y sospechosa, y a su juicio, es un claro indicio de indebida apropiación de tierras baldías en la región de los llanos orientales, al menos en lo que respecta a los predios “San Ignacio” y “El Carmen” frente a los cuales se tiene tal claridad, y sin ningún tipo de justificación ni buena fe, porque: (i) los instrumentos no son transparentes frente a cómo García Laverde adquirió la supuesta posesión u ocupación, a quién y por qué valor, y durante este proceso refirió que lo hizo a un señor Arturo González del que no se ha sabido dar cuenta; (ii) las apropiaciones superan en demasía a las Unidades Agrícolas Familiares permitidas en la zona; (iii) la primera de las escrituras se advierte muy claramente al vendedor que “queda en libertad de adelantar los trámites ante el INCODER en lo relacionado con el título correspondiente a la propiedad”, con lo cual, se confirma que tenía la plena capacidad para representarse la naturaleza jurídica de tales tierras; y no menos importante, (iv) el señor Juan Fernando Ochoa Restrepo no se muestra como un sujeto de reforma agraria, para lo cual, basta con señalar que su patrimonio neto o líquido para el año 2011 cuando se efectúa la aclaración e inclusión del predio “El Carmen” en la irregular compraventa superaba los 1000 SMMLV (fl. 225 c.5 rad.2013-00122): en aquél año el SMMLV ascendía a \$535.600.00, el patrimonio líquido el opositor lo declaró en \$876.238.000.00, y el patrimonio bruto en \$963.872.000.00.

(...)

[Tampoco] se tiene por demostrada algún tipo de posesión económica significativa del predio “El Carmen” por la parte opositora del proceso.

(...)

Una interpretación completa de este cuerpo normativo [L. 200/36], sugiere que el propósito de la presunción del art. 1º ejusdem



no era convertir o mutar un bien baldío de la Nación en uno privado, sino en, por una parte, proteger al poseedor de hecho de dichos inmuebles como a un verdadero propietario, y en este sentido, en contra de los poseedores inscritos, e incluso evitar la reivindicación de dominio de tierras inexplotadas que se planteó el Estado; y por otra, dotar a la persona de una herramienta para disputar la propiedad en todos aquellos casos en donde no era claro si el inmueble poseído económicamente de buena fe era privado o público, una circunstancia que de presentarse en un caso concreto, tanto antes como hoy, demandaría su clarificación ante la especial protección que recae sobre los bienes baldíos.

Por tanto, no puede pasar inadvertido que con la presunción en cuestión, el Estado no pretendía desentenderse del derecho de dominio sobre los baldíos (tesis de la propiedad originaria), pues de lo contrario no se comprendería por qué el art. 2º del D. 59/38, reglamentario de la L. 200/36, raramente no tenido en cuenta, estableció que quienes “exploten económicamente terrenos baldíos deben solicitar el respectivo título de adjudicación en la forma prevista por las leyes pertinentes, y el Ministerio de Agricultura y Comercio, así como las Gobernaciones, Intendencias y Comisarías, darán curso a las solicitudes y el primero expedirá el título definitivo, si no hubiere inconveniente legal”. Por tanto, la presunción en comento no parece ser una excepción a la regla de que los terrenos baldíos solamente se adquieren por título traslativo de dominio que otorgue el Estado.

Adicionalmente, la posibilidad de adquirir por pertenencia los predios poseídos económicamente mediante la llamada prescripción agraria, se restringió según el art. 12 de la L. 200/36 a aquellos predios que de buena fe se creen “que se trata de tierras baldías” pero que jurídicamente no lo son, pues el mismo artículo precisa que deben ser “terrenos de propiedad privada no explotados por su dueño en la época de la ocupación”,

evento en el cual, según las normas reglamentarias, el interesado debía acreditar las siguientes circunstancias (art. 47 D. 59/38):

“a) Que el terreno de que se trata, no era objeto de una explotación económica en la época en que se inició la ocupación: y

b) Que el globo general del cual forme parte el terreno poseído, no estaba en el momento de iniciarse la ocupación demarcado por cerramientos artificiales, ni existían en él señales inequívocas de las cuales apareciera que era de propiedad particular.

Parágrafo: Si no se presentan las pruebas que acrediten las circunstancias indicadas en el numeral b de este artículo, o si en el curso del juicio se demostrare que el globo general del cual forme parte el terreno poseído, estaba demarcado por cerramientos artificiales o existían señales inequívocas de las cuales aparezca que se trataba de una propiedad particular, quien invoque la prescripción deberá probar su buena fe, la cual en este caso no se presume.”

(...)

c.- Además de guardar sintonía legal con las normas del Código Civil, y la L. 160/94, la interpretación propuesta de la L. 200/36 en lo que hace a su art. 1, está conforme a nuestra Constitución Política vigente según la protección que esta irroga a los baldíos e incluso a todos los terrenos rurales que pueden reputarse con tal calidad por no conocerse su dueño, una especial protección según la cual, se trata de bienes fiscales inalienables e imprescriptibles pero adjudicables, llamados a cumplir con una destinación o fines específicos, es decir, frente a los cuales ya no hay una disposición absoluta por parte del Estado.



(...)

d.- En consecuencia, una aplicación de la L. 200/36 sin atender su conformidad con la Constitución respecto a la especial protección y destinación que recae sobre los bienes baldíos o incluso con serios indicios de serlo, bien porque no hay propietario privado inscrito, o la inscripción de apertura de registro se sustenta en una falsa tradición, trasgrede el orden constitucional y legal pues, fomentaría indebidas ocupaciones de dichos bienes con posibilidad de acaparamiento y concentración de la tierra so pretexto de interpretar la función social de la propiedad solamente desde el punto de vista del particular pero no desde los intereses del Estado social, y con ello, dando ocasión para quebrantar el carácter público de los bienes baldíos y su imprescriptibilidad.

(...)

6.7. Así las cosas, concluye la Sala que la diferencia de interpretaciones en torno al art. 1 de la L. 200/36 termina por encontrar su razón de ser en que, si por una parte, la que viene a otorgar plena primacía a la ocupación sin atender a la naturaleza jurídica y protección de los baldíos de la Nación se mueve en un horizonte privatista en la que el Código Civil se estima como la norma de ordenación de la sociedad, de otra, la que argumenta la propiedad estatal de los baldíos se mueve en un horizonte publicista, en la que la Constitución ya no se considera solamente como una declaración política sino como una auténtica norma jurídica, ordenadora de la vida común, condicionante de la producción, interpretación y aplicación de las leyes. Además, éste último horizonte termina por reconocer y diferenciar la autonomía de un derecho agrario frente al civil, en la medida que tiene al primero como resultado del constitucionalismo social, en virtud del cual, los bienes baldíos se han hecho destinatarios de un régimen jurídico específico, de interés

público, con prevalencia frente al régimen común de los intereses privados.

Conceptos

Abandono

(...) caso en que de manera temporal o permanente la víctima del conflicto por razón de éste es forzada a desplazarse del predio, y por tanto, se ve imposibilitada a tener contacto directo con aquél, esto es, al ejercicio continuo o habitual de su explotación y administración.

Baldío

Se define el baldío como la porción de tierra que se encuentra sin cultivar, que no se labra, que no se trabaja, entendiéndose que la expresión funciona como un adjetivo, por cuanto precisa la calidad que se puede predicar de la «tierra»; lo que no obsta que el vocablo también pueda ser usado como un sustantivo para los mismos efectos. Conforme la definición, una tierra deja de ser baldía a partir del momento en que es trabajada.

Ahora, puede decirse que la noción básica de «baldío» como tierra no cultivada no presenta variación diacrónica en su significado, y diferente resulta examinar de quién cabría predicar el derecho de dominio de aquél.

(...)

5.3. Lo expuesto no contradice, sino que confirma que **el Estado es quien ha reclamado la propiedad originaria de la tierra**, que en virtud de este principio se comprende a sí mismo como el dueño de los baldíos y en general, de la tierra inexplorada respecto de la cual actualmente no se conoce propietario o alguien que pueda alegar un mejor derecho que el que "originariamente" se ostenta. En definitiva, según lo anterior, el Estado es el **único capaz de disponer de tal**



tipo de bienes según ha estimado conveniente, tanto antes como después de la fundación de la República. Sin embargo, se trata de **una facultad dispositiva que, como se verá, se ha graduado o limitado razonablemente con el tiempo**, por cuanto en nuestro ordenamiento jurídico se termina por enfatizar: de una parte, que la ocupación de los baldíos y su explotación económica es preeminente al momento de su adjudicación; de otra, que es necesario atender criterios de justicia distributiva al interior de la sociedad, de modo que no todo tipo de personas pueden ser adjudicatarios de tal tipo de bienes.

(...)

Como claramente explicó la sentencia CConst, C-595 de 1995, C. Gaviria, por su condición fiscal, los baldíos hacen parte del patrimonio del Estado; mientras que por la calidad de adjudicables, dichos bienes de dominio eminente de la Nación se reservan "con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley".

(...)

6.8. En este orden de ideas, cabe considerar que la noción de baldío ha evolucionado en nuestro ordenamiento jurídico, y lo ha hecho con base en el orden constitucionalmente declarado a partir de 1991, de tal manera que para su apropiación privada ya no es suficiente con cumplir con su ocupación y explotación económica; sino que, además de ello, se requiere que la ejerza un sujeto calificado, por aquél que podemos catalogar como destinatario de reforma agraria en sus diferentes facetas, con el fin de concretar metas constitucionalmente valiosas para el Estado social, orden dentro del cual si la definición y garantía de la propiedad comprende que aquella está condicionada a la "realización de objetivos sociales y

subordinado a ellos", no menos cierta es la exigencia a sus atributos, y así, a la posesión en sentido amplio, dentro de la cual, cabría tener a la ocupación de tierras baldías, como legítima, siempre que cumpla con su función social y económica en doble vía: de un lado, exigiendo que la tierra baldía sea racionalmente aprovechada pero evitando su acaparamiento; de otro, permitiendo y potenciando que dicho aprovechamiento se despliegue con preferencia por los sujetos de especial protección constitucional como medio de satisfacción de sus necesidades vitales pues su adjudicación persigue mejorar su calidad de vida.

Despojo

(...) Evento en que la víctima del conflicto y por razón de éste, pierde respecto al predio su derecho de dominio, la posesión o la explotación tratándose de baldíos, bien por la vía de la fuerza, por un negocio jurídico, un acto administrativo, una sentencia, o por la comisión de un delito.

Fundamentos normativos

1. Ley 153 de 1887, art. 3.
2. Ley 200 de 1936, arts. 1 y 12.
3. Decreto 59 de 1938, arts. 2 y 47.
4. Código Civil, arts. 675 y 762.
5. Ley 160 de 1994, arts. 48 y 65.
6. Ley 1448 de 2011, arts. 3, 74, 75.
7. Convención Americana sobre Derechos Humanos, art. 22.
8. Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, literal a, numeral 2º, art. 4, adoptado mediante Ley 171 de 1994.
9. Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, art. 14.
10. Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, numeral 2, art. 17.
11. Estatuto de la Corte Penal Internacional, inciso viii, literal e, numeral 2, art. 8.



Fundamentos jurisprudenciales

1. Corte Constitucional.
 - a) *Estado de cosas inconstitucionalidad por desplazamiento forzado de víctimas del conflicto armado interno*: sentencia T-025-2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
 - b) *Derecho a la reparación integral*: sentencias T-821-2007 M.P. Catalina Botero Marino y T-076-2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
 - c) *Derecho fundamental a la restitución de los bienes usurpados y despojados*: sentencia C-715-2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
 - d) *Principios Deng y Pinheiro*: sentencia T-821-2007, M.P. Catalina Botero Marino.
 - e) *Exigibilidad víctima al Estado de volver todo a su estado anterior*: sentencia T-821-2007, M.P. Catalina Botero Marino.
 - f) *Derecho subjetivo de la propiedad que se adquiere por ocupación del predio baldío*: sentencia SU-235-2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.
 - g) *Baldíos*: sentencias C-595-1995, M.P. Carlos Gaviria; T-488-2014, T-549-2016 y T-461-2016, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
 - h) *Problemas de distribución de la tierra*: sentencia T-488-2014, M.P. Ciro Angarita Barón.
2. Corte Suprema de Justicia Sala Civil.
 - a) *Baldíos*: sentencias de 2 de febrero de 2016, M.P. Luis Armando Tolosa Villabona, radicado No. 2015-00413, No. providencia STC1776-2016; 25 de abril de 2016, M.P. Fernando Giraldo Gutiérrez, rad. 2016-00046; 27 de abril de 2016, M.P. Luis Armando Tolosa Villabona, rad. 2015-0035-01; 19 de mayo de 2016, M.P. Fernando Giraldo Gutiérrez, rad. 2016-00017-01 y 2016-00031-01; 9 de junio de 2016, Fernando Giraldo Gutiérrez, rad. 2016-00079-01; 1 de septiembre de 2016, Ariel Salazar Ramírez, rad. 2016-00014-02.

Decisión

PRIMERO: DECLARAR no probados los argumentos de oposición formulados por el ciudadano JUAN FERNANDO OCHOA RESTREPO, con fundamento en lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: RECONOCER y DECLARAR la calidad de víctimas del conflicto armado interno de los ciudadanos ELISEO ENCISO QUEVEDO, identificado con la C.C.n.o 17.355.540, NANCY ROJAS MARTINEZ, identificada con la C.C.n.o 40.422.069, ALBERTO JAVIER ENCISO VARELA identificado con la C.C.n.o 88.217.110 y ANGELA GRACIELA QUEVEDO RIVEROS con C.C.n.o 40.422.715 con fundamento en lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: DECLARAR y PROTEGER EL DERECHO A LA RESTITUCIÓN a los ciudadanos ELISEO ENCISO QUEVEDO, NANCY ROJAS MARTINEZ, ALBERTO JAVIER ENCISO VARELA y ANGELA GRACIELA QUEVEDO RIVEROS, atendiendo lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: Por lo anterior, **ORDENAR:**

4.1. A favor de ELISEO ENCISO QUEVEDO, NANCY ROJAS MARTINEZ y su núcleo familiar la restitución material del predio «El Rinconcito», accediendo a la formalización jurídica de su ocupación por cumplir con los requisitos para ser adjudicatario de tierras baldías de la nación la cual deberá recaer en nombre de ELISEO ENCISO QUEVEDO y NANCY ROJAS MARTINEZ.

4.2. A favor de ALBERTO JAVIER ENCISO VARELA, ANGELA GRACIELA QUEVEDO RIVEROS y su núcleo familiar la restitución material de «La Hermita», sin acceder a la formalización jurídica de su ocupación por no cumplir hasta el momento con los requisitos para ser adjudicatario de tierras baldías de la nación. Por tanto, recordar al restituido que tiene el deber de explotar económicamente el predio «La Hermita».

4.3. Entregar materialmente los mencionados predios (...).



4.4. A la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS expedir en un término no superior de un (1) mes el acto administrativo por medio del cual adjudique el predio «El Rinconcito» al restituido ELISEO ENCISO QUEVEDO, NANCY ROJAS MARTINEZ y su núcleo familiar. Expedido y notificado dicho acto, se deberá proceder a su registro en la OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE SAN MARTÍN – META designando nuevo folio de matrícula inmobiliaria al predio en cuestión que lo diferencie del de mayor extensión correspondiente al predio el Carmen.

4.5. ACLARAR que los predios restituidos se encuentran ubicados en (...).

QUINTO: DECLARAR la legalidad de la Resolución nº 2055 del 08 de octubre de 2012 y de la Resolución nº 0315 del 05 de marzo de 2013 que la confirmó, por medio de las cuales se recuperó por indebidamente ocupadas las tierras baldías del predio «El Carmen», predio con Folio MI nº 234-4401. Por tanto:

5.1. DECLARAR terminada la acción de revisión nº 2013-00042-00 iniciada por el señor Juan Fernando Ochoa Restrepo ante la Sección Tercera del Honorable Consejo de Estado.

5.2. COMUNICAR a la Sección Tercera del Honorable Consejo de Estado la terminación de la mencionada acción de revisión con ocasión del proceso de restitución de tierras al que se acumuló.

5.3. Sin condena en costas al Juan Fernando Ochoa Restrepo por no aparecer causadas en el expediente de revisión.

SEXTO: ORDENAR a la OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE SAN MARTÍN – META:

6.1. CANCELAR (...).

6.2. INSCRIBIR esta sentencia (...).

6.3. ANOTAR en el Folio de (...).

6.4. SEGREGAR del Folio (...):

6.4.1. El predio El Rinconcito (...).

6.4.2. El predio La Hermita en el que deberá: (...).

SÉPTIMO: DEJAR SIN VÁLIDEZ Y EFECTO la compraventa efectuada mediante Escritura Pública (...).

OCTAVO: ORDENAR a la AGENCIA NACIONAL DE TIERRAS recuperar el baldío que de manera presunta estaría siendo indebidamente ocupado, predio “San Ignacio”, con Folio de MI nº 234-10069, ubicado en la vereda Alto Tillavá de Puerto Gaitán – Meta.

NOVENO: ORDENAR al INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI – DIRECCIÓN TERRITORIAL META, actualizar la información catastral de los predios El Carmen, Folio de MI nº 234-4401, Cédula Catastral nº 50-568-00-02-0001-0050-00; y El Veladero Folio de MI nº 234 – 0004263, Cédula Catastral nº 50-568-0002-0001-0052-000, con base en: (i) el informe técnico predial y el dictamen del Ingeniero Catastral y Geodesia especializado en planeación territorial de la UAEGTD- Meta, rendidos dentro de este proceso de restitución de tierras; y (ii) el dictamen rendido por el Cuerpo Técnico de Investigación relacionado con la falsedad en que se soportó la actualización catastral del predio El Veladero.

DÉCIMO: DECLARAR que los solicitantes aquí restituidos tienen derecho a todas las medidas encaminadas a garantizar el pleno ejercicio y goce del derecho de restitución aquí consagrado, las cuales serán objeto de concreción dentro del pos-fallo de acuerdo con las circunstancias específicas.

DÉCIMO PRIMERO: INFORMAR a los beneficiarios de este fallo que:

11.1. Los predios restituidos gozan de la protección consagrada en el art. 101 de la L. 1448/2011, y en consecuencia, no serán transferibles por acto entre vivos a ningún título durante los siguientes dos (02) años que se cuentan a partir de su entrega, salvo que se trate de un acto entre el restituido y el Estado. Igualmente, por el mismo tiempo cualquier negociación entre vivos será ineficaz de pleno derecho sin necesidad de declaración judicial, salvo autorización previa, expresa y motivada por este Tribunal.



11.2. En caso de aceptarlo expresamente, este Tribunal puede ordenar proteger el predio restituido en los términos de la Ley 387 de 1997. Concédase un término de diez (10) días para que manifieste la aceptación, y aclárese que en caso de guardar silencio se entenderá que no accede a la misma.

Salvamento/aclaración/adición

Con aclaración Dr. Jorge Eliécer Moya Vargas.

VI. Relatoría de la sentencia e 20150007500 de 29 de septiembre de 2017, Juzgado 2° de descongestión de Cundinamarca. Teoría del daño con efectos continuados y compensación por equivalente ecológico.

Juzgado 2° de Descongestión Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cundinamarca	
Tipo de providencia	Sentencia
No. radicado	85001312100120150007500, acumulado con el proceso 25000312100120170000800
Fecha	29 de septiembre de 2017
Juez	Piedad Holanda Morelos Muñoz
Clasificación sentencia	Relevante
	Todas
Palabras clave	Teoría del daño con efectos continuados, hijo de crianza, compensación en baldíos de la nación, víctimas directas de los hechos padecidos por otros.

1. Problema Jurídico de relevancia constitucional.

- 1.1 Analizar si a la luz de la teoría del daño con efectos continuados, el fenómeno del abandono o despojo forzado de que trata el artículo 75 de la ley 1448 de

2011, puede comprenderse como un conjunto de situaciones ocurridas en diferentes periodos de tiempo, a fin de entenderlas como el bloque constitutivo del hecho de victimización, y en tal sentido, si resulta procedente la declaratoria del derecho fundamental a la restitución de tierras

- 1.2 Definir los alcances respecto a la declaratoria de la calidad de víctima directa de personas distintas de quienes por sí mismas han sufrido un daño con ocasión al conflicto armado interno, al tenor de lo consagrado en el inciso 2° del artículo 3° de la ley 1448 de 2011.
- 1.3 Determinar la procedencia de las medidas reparadoras de que trata la ley 1448 de 2011 en quien concurren las calidades de "hijo de crianza", siempre y cuando se encuentre que éste también es víctima del conflicto armado.
- 1.4 Determinar si la compensación por equivalencia medioambiental puede ser extendida sin tener en cuenta la consideración del tipo de relación jurídica que ostentan los solicitantes con los fundos [propietarios, poseedores, ocupantes], dado el tratamiento diferencial que a ese respecto contempla la Resolución 953 de 2012 emanada de la UAEGRTD.

2. Tesis

- 2.1 De la lectura del artículo 75 de la ley 1448 de 2011, claramente se desprende que la titularidad del derecho a la restitución de tierras emerge en cabeza de las personas (i) que fueran propietarios, poseedores u ocupantes, (ii) que hayan sido despojadas u obligadas a abandonar directa o indirectamente sus predios en el marco del conflicto armado y (iii) cuya ocurrencia haya sido entre el 1 de enero de 1991 y la vigencia de la presente ley.



Empero, si bien es cierto del desglose del artículo resulta clara la indefectible temporalidad para proceder a su declaratoria, -ello ligado a la situación fáctica del despojo o abandono forzado-, lo cierto del caso es que de cara a la interpretación sistemática y consecuencialista que exige el proceso de restitución de tierras, teniendo en cuenta la vocación reparadora de la misma, los derechos fundamentales de sujetos de especial protección constitucional y en general, la esencia tuitiva del sistema de protección a las víctimas, el juez de restitución está en la obligación de analizar aquel fenómeno de facto de manera extensiva a otras situaciones, que vistas como un bloque uniforme de sucesos, terminan también truncando los derechos o expectativas de los reclamantes sobre sus fundos.

[...] la caracterización pluriofensiva y continuada de vulneración a los derechos humanos padecido por la familia (...) se desprende de una serie de actos concurrentes con solución de continuidad, que se concretaron entre el lapso de 1988 al 2002 y que terminaron por desintegrar los lazos familiares, las tejedurías comunitarias, el arraigo campesino, la pérdida de los valores tradicionales y la privación de los derechos sobre la explotación de la tierra como principal fuente de estabilidad laboral, social y económica.

Entonces, con una configuración de hechos que como los actuales lograron socavar de manera permanente y sistemática los derechos de las víctimas, no es dable hacer una división temporal del fenómeno, pues la vulneración se cuenta como la prolongación de sucesos que debe ser comprendida, analizada y por lo tanto reparada de

manera integral, conforme a la caracterización de la violación.

Con todo, aquella indivisibilidad parte de inferir que cada uno de los actos perpetrados, aunque fueron surtidos en momentos diferentes, suponen un bloque uniforme que aparece confirmado con el siguiente y así sucesivamente; en otras palabras comprende el despacho que pese a que la transgresión de los derechos humanos puede leerse a través de cada uno de los hechos victimizantes padecidos en un momento determinado y determinable por éste núcleo familiar, su consumación se entiende resuelto por la sistematicidad de todo el fenómeno, distinguible con la irremediable expulsión de absolutamente todos sus integrantes, y por ende, con la ruptura de los lazos más íntimos y entrañables.

Ahora bien, respecto a la temporalidad que exige la aludida ley, debe advertirse que si bien el señor (...) no abandonó los predios después del año 1991 por el preciso hecho que fue el día 12 de enero de ese mismo año en el que fue ultimado por los actores armados, lo cierto del caso es que adentrado el año de 1988 se fraguó el primer desplazamiento de aquél y su núcleo familiar con ocasión a las amenazas en su contra, hecho que apenas se consolidó en el año 2002 con el desplazamiento definitivo de la señora (...); entonces, al ser éste un hecho continuado cuya referencia inicial es del año 1988 y concretado en el 2002, no es dable efectuar segmentaciones, como quiera que la afectación a los derechos humanos se entiende de manera prolongada y sistemática.



Con lo anterior comprende el despacho que a la luz de la teoría del daño con efectos continuados expuesto suficientemente en el acápite 10.5 de la parte considerativa de ésta providencia, los hechos victimizantes se convierten en un bloque indivisible de actos y en tal sentido, la extensión temporal atraída por la sistematicidad de los hechos, aparece ciertamente cobijada en el lapso contemplado para hacer efectivo el derecho fundamental a la restitución de tierras tanto en cabeza del señor (...), como en la señora (...)

- 2.2** Como quiera en muchos de los casos los solicitantes no padecieron de forma directa los embates del conflicto armado, emerge como necesario ampliar el lindero a partir del que se define la calidad de víctima propiamente dicha de conformidad con el inciso 2° del artículo 3° de la ley 1448 de 2011 y en tal sentido, condicionar su declaratoria a partir de los lazos que en virtud a los grados de parentesco y los lazos de familiaridad devienen en tal calidad.

La posibilidad de contar con una colectividad de víctimas al tenor de dicha disposición, debe ser revisado desde dos perspectivas: un grupo de personas que en virtud de un mismo hecho victimizante sufrieron un menoscabo directo de sus derechos o, en una perspectiva diferente, frente a un grupo de personas que adquieran la calidad de víctimas por un hecho sufrido por uno de ellos y que sin embargo, en virtud de su relación hayan tenido que soportar los demás.

El inciso 2° de la aludida disposición, traza una nueva regla en torno a quiénes serán considerados víctimas, sin hacer directa alusión al hecho de que tales personas hayan sufrido un daño específico que sea resultado de

los hechos victimizantes y en cambio, se mencionan, entre otras, algunas circunstancias fácticas que deberán concurrir para hacer procedente ese reconocimiento [muerte o desaparición en el marco del conflicto armado] así como las relaciones y parentescos respecto de la allí denominada víctima directa, cuyos titulares serán objeto de esta calificación, en el orden allí establecido.

No obstante la dificultad que se encuentra para acreditar el daño sufrido en el evento del inciso 2 del pluricitado artículo, la regla impuesta por el legislador bajo las circunstancias de muerte o de desaparición de la víctima original, ha dado lugar a la presunción de aquél, dados los lazos de cercanía y afectividad. Entonces, tomando como referencia lo precisado por la Corte Constitucional, ésta sede judicial advierte que una persona puede llegar a sufrir daño moral como consecuencia de la situación que padeció un familiar cercano: cónyuge, compañera o compañero permanente o familiar en primer grado de consanguinidad y en tal ser considerado como víctima directa con ocasión a dicho padecimiento.

Con lo anterior, es importante mencionar que la posición de este despacho con relación al particular, se decanta en reconocer que un sujeto podrá ostentar la calidad de víctima en el marco de la L.1448/2011 siempre y cuando en el expediente obre prueba siquiera sumaria del daño generado en él como consecuencia de los hechos victimizantes. No obstante, cuando tal reconocimiento sea solicitado por los familiares en primer grado de consanguinidad, se acudirá por lo general a la presunción referida



por el Consejo de Estado con relación al daño moral, toda vez que en dicho supuesto se logra inferir una afectación grave en atención a la cercanía y a la importancia que tiene el núcleo familiar en el Estado Social de Derecho Colombiano.

2.3 Atendiendo al carácter pluralista del que se encuentra dotado el Estado colombiano, así como al constante cambio en las dinámicas sociales reflejadas tanto en el desarrollo normativo como jurisprudencial, se ha reconocido una tipología de la familia que se identifica a partir de la relación con los hijos y que trasciende del mero plano jurídico y consanguíneo. De las mismas se pueden predicar relaciones de cuidado y afecto, a tal punto de posibilitar la inclusión en un núcleo determinado y hacer efectivas las medidas reparadoras de que trata la ley 1448 de 2011, siempre que en ella concurra la calidad de víctima. Reiteración de jurisprudencia.

Una vez se ha identificado el cumplimiento de tales requisitos, puede decirse que todos los derechos y deberes que se predicán respecto de los miembros de una familia biológica se deben extender al grupo familiar de crianza, tanto es así que la Corte Constitucional ha reconocido a los hijos de crianza la pensión de sobrevivientes (T-074/2016) (T-138/2017), el derecho a la seguridad social, la sustitución pensional (T-525/2016), el derecho a la salud, el derecho a la recreación (T-606/2013), derecho a que el patrimonio de familia pueda extenderse en su nombre (C-107/2017); y en cuanto a reconocimiento de prestaciones económicas, se ha ordenado a la Unidad Administrativa Especial de Atención a las Víctimas que declare nulo cualquier acto administrativo que haya resuelto de manera negativa y

definitiva con respecto al reconocimiento de indemnización administrativa a una hija de crianza y que como consecuencia de ello inicie el estudio de la solicitud considerándola con los mismos derechos que ostenta un hijo biológico (T-233/2015).

Entonces, se puede identificar la ruptura de las relaciones entre la menor y con padres biológicos, -en especial con su madre-, quien la deja a merced de la señora (...) sin entablar nunca más comunicación que permita advertir la continuidad del aludido vínculo; tanto es así que aquella, es quien ejerce las potestades de cuidado, afecto, solidaridad y crianza de la menor a diferencia de sus abuelos y padrinos, quienes son llamados en primer orden a ejercer tal menester.

Finalmente, es claro que para el ordenamiento jurídico colombiano "[...] la igualdad que se predica entre los hijos de crianza y los hijos biológicos y adoptivos, se hace extensiva a todos los aspectos de la vida de los menores, [...]". (T-070/2015), por lo que para el caso concreto es importante precisar que (...), identificada con (...) se tendrá como miembro del núcleo familiar de la señora (...), a efecto de reconocerle las medidas reparadoras en su calidad de víctima, en los términos de la L.1448/2011 y teniendo presente que en ningún momento constituye un reconocimiento de tipo patrimonial, toda vez que a partir del dicho de la solicitante (...), de lo reportado en el sistema VIVANTO y de los presupuestos fácticos esbozados con precedencia, se logra verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos jurisprudencialmente para tal fin.



3-4 En consideración a la protección reforzada que hacia la población víctima del conflicto armado proyecta la ley 1448 de 2011, es deber del juez de restitución construir ejercicios argumentativos que permitan corregir los tratamientos desiguales que impone la ley y que en algún sentido impiden la efectividad de la Reparación Integral. En el caso concreto, sin tener en cuenta la consideración del tipo de relación jurídica que ostentaban los solicitantes con los fundos [propietarios, poseedores, ocupantes] y aplicando el orden lógico propuesto exclusivamente para las propiedades, procede la orden de compensación en especie con equivalencia medioambiental, cuando la relación jurídica demostrada fue la de la ocupación de terrenos baldíos de la nación.

[...] La Resolución 953 de 2012 excluye de tajo la posibilidad de que en el orden lógico se incluya para poseedores y ocupantes la equivalencia medioambiental, restando para ellos, únicamente la equivalencia económica o dineraria; lo cual resulta a la luz de los presupuestos de la restitución de tierras y a la interpretación del Despacho una discriminación positiva sin criterio objetivo de fundamentación.

[...]En ese sentido, resulta al Despacho restrictiva respecto de poseedores y ocupantes la redacción de la Resolución 953 de 2012, en especial porque engendra una escisión no contemplada por las normas de superior jerarquía, entre el mecanismo de compensación que materializa de manera subsidiaria la restitución, entre las víctimas consideradas como "propietarias" y "poseedoras u ocupantes" sin que se detenga para ese fin, a establecer un criterio de discriminación positiva con

presupuestos de legitimidad normativa o constitucional en el cual descansa la mencionada distinción.

Ahora bien, resulta de especial cuidado los procesos de restitución en los cuales la relación jurídica de los solicitantes respecto de los bienes demandados en restitución sea de ocupación de conformidad con los presupuestos de la Ley 160 de 1994; es justamente en el cumplimiento de los requisitos establecidos en esa norma, sobre los cuales el juez de restitución de tierras debe tomar su decisión, respecto de la titularización o no de víctimas cuya ocupación por efectos del conflicto haya sido suspendida; no puede obviarse por otra parte, que la posibilidad de acceder a la titulación de los bienes ocupados en esta relación jurídica tiene una cualificación especial que diferencia su tratamiento del que puede ofrecerse a propietarios o poseedores.

En medio de la teleología propuesta por la Ley 160 de 1994, el proceso de adjudicación de bienes baldíos tiene como eje central la Unidad Agrícola Familiar, la cual depende de los valores agrológicos de las zonas relativamente homogéneas que estableció la Resolución 041 de 1996; dicha unidad tiene como fines, además de la titularización de esos bienes del estado a favor de la población campesina, el alcance de la manutención de las familias a partir de la explotación agropecuaria de los fundos adjudicados y el alcance de capitalización a favor de los núcleos familiares beneficiarios de los actos de adjudicación.

Ese presupuesto tuitivo debe en virtud de la interpretación sistemática del ordenamiento jurídico colombiano,



implica que esos propósitos deben ser leídos bajo el crisol de la protección especial dirigida a las víctimas del conflicto armado y es en ese contexto, en que atendiendo a ello, en aplicación subsidiaria de la compensación como figura de reparación, debe utilizarse la equivalencia medioambiental prescrita por la resolución 953 de 2012, bajo el entendido que lo que se está compensando es justamente una unidad agrícola familiar y el predio recibido en compensación debe cumplir con los fines de la misma.

Bajo esa línea argumentativa considera este Despacho que en tratándose de la compensación de bienes adquiridos por vía de adjudicación y al haberse sometido el solicitante al proceso probatorio en sede judicial en procura de acreditación de los requisitos de la ocupación, mal haría la Autoridad Administrativa en buscar una compensación como medida subsidiaria que quebrara los propósitos de la Ley 160 de 1994, siendo esas aspiraciones a las que debe ajustarse la acción del Estado en materia de adjudicación de bienes baldíos de la nación.

1. Decisión:

NEGAR la pretensión principal concerniente a la restitución material de los predios formulada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y Abandonadas y en su lugar, **ACCEDER** a la pretensión subsidiaria enunciada en el proceso acumulado radicado 25000312100120170000800, **ORDENANDO LA COMPENSACIÓN EN ESPECIE POR EQUIVALENCIA** de conformidad con el orden lógico establecido en el artículo 56 de la

Resolución 953 de 2012 y en el numeral 10.12 de la parte considerativa del presente proveído respecto de los fundos rurales (...) identificados con F.M.I n° (...) y cédulas catastrales n° (...), respectivamente, alinderados física y jurídicamente en el acápite n°3 de la parte considerativa de ésta providencia y con cargo al Fondo de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas.

3.1 La precitada orden de compensación se efectúa, para todos los efectos, a favor a la sucesión **ilíquida del señor (...)**, quien en vida se identificó con la cédula de ciudadanía n° (...) del municipio de El Peñón Cundinamarca y de la señora (...), identificada con cédula de ciudadanía n° (...) del municipio del Topaipí Cundinamarca, por encontrarse en ellos probados los requisitos de que tratan los artículos 3 y 75 de la ley 1448 de 2011.

RECONOCER y **DECLARAR** la calidad de víctimas del conflicto armado interno a los ciudadanos (...)

DECLARAR como herederos determinados de (...) a los (...) de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de ésta providencia



VII. Relatoría de la Sentencia e. 20150002200 de 31 de agosto de 2017, Juzgado 2° de descongestión de Cundinamarca. Equilibrio entre el Derecho a la Restitución y el Derecho al Ambiente - Baldíos - Distrito de Manejo Integrado – Proyecto de Sostenibilidad Ambiental - Pago por Servicios Ambientales

Juzgado 2° de Descongestión Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cundinamarca	
Tipo de providencia	Fallo de restitución de Tierras
No. radicado	85001312100120150002200
Fecha	31 de agosto de 2017
Juez	Piedad Holanda Morelos Muñoz
Palabras clave	Equilibrio entre el Derecho a la Restitución y el Derecho al Ambiente - Baldíos - Distrito de Manejo Integrado – Proyecto de Sostenibilidad Ambiental - Pago por Servicios Ambientales

1. Problema(s) Jurídico(s) de relevancia constitucional y ambiental:

- 1.1 Analizar la tensión surgida entre el derecho fundamental a la restitución de tierras y la protección ambiental que recae en los predios solicitados en virtud de la existencia de un Distrito de Manejo Integrado.
- 1.2 Determinar si un bien baldío que se encuentra dentro de un Distrito de Manejo Integrado puede ser objeto de adjudicación en el marco de la Ley 1448 de 2011, con ocasión al reconocimiento del derecho fundamental a la restitución de tierras.
- 1.3 Identificar cuál instrumento de ordenamiento territorial debe atender el Juez de Restitución de Tierras, si frente a un mismo predio existe discordancia entre los usos de suelo emanados del Esquema

de Ordenamiento Territorial y los estipulados por la autoridad ambiental frente a un área de protección del SINAP.

- 1.4 Determinar si para efectos de lograr la capitalización de la familia campesina en los mínimos de la UAF, es dable la implementación de un proyecto productivo de sostenibilidad ambiental que incluya la implementación de un esquema de pagos por servicios ambientales-PSA, respecto de un predio protegido por el SINAP.

2. Tesis:

- 2.1 Para efectos de equilibrar la tensión surgida entre el derecho fundamental a la restitución de tierras y el derecho al ambiente, el Despacho planteó la siguiente tesis:

[...] Es importante observar que el derecho fundamental a la restitución de tierras, tiene una relación intrínseca con la apropiación del territorio y su representación simbólica de la vida singular del campesino y por supuesto, en la concreción colectiva del concepto del espacio, del territorio, como se había dicho.

Por otra parte, es necesario hacer un llamado a la concreción del concepto de "sostenibilidad ambiental" que comporta el uso planificado de los recursos naturales, que adicionalmente, implica que incluso, la propiedad privada, tiene un carácter restringido frente a los presupuestos ambientales y sociales (Inciso segundo, artículo 58- Constitución Política de Colombia) y por supuesto, todo aquel que utilice los recursos naturales de tal manera que implique un beneficio de tipo pecuniario, debe pasar por el tamiz de las acciones de evaluación, seguimiento y control que establecen las formas permisivas del ordenamiento jurídico



ambiental (artículo 53 y subsiguientes del Decreto-ley 2811 de 1974).

En ese sentido, es necesario para esta instancia judicial señalar la importancia que recae en la consideración del ordenamiento jurídico a partir de del concepto de la "**Constitución Ecológica**"¹¹⁹ y de la inclusión de ordenes lexicográficos frente a los principios de protección ambiental envueltos en todo el ordenamiento jurídico de Colombia. Así, desde la expedición de la Constitución de 1991 se ha hecho un esfuerzo para materializar los esquemas de protección que impelía de manera originaria el Decreto-ley 2811 de 1974 y que se concretiza de manera institucional con la expedición de la Ley 99 de 1993 y el establecimiento [al menos institucional] del Sistema Nacional Ambiental.

Vale la pena señalar, además, que los esfuerzos para consolidar un sistema de áreas protegidas proviene incluso de vieja data; así con la expedición de la Ley 2 de 1959 se establecieron categorías de protección que aun hoy adquieren relevancia especial, al tratar temas de ordenamiento territorial o incluso, el que hoy nos ocupa: la restitución de tierras.

También es importante señalar que lo presupuestado en el artículo 64 de la Constitución Política, respecto de la planificación del acceso a la tierra por parte de los campesinos del territorio nacional, se ha dado, por decirlo de alguna forma, de manera deficiente y que justamente, ese déficit en la presencia del Estado, respecto de la población campesina y el ánimo de conservación del statu quo respecto de la concentración de la tierra y en esa

medida, en la monopolización de las fuentes productivas, no son solamente las antecedentes de las estructuras armadas enfrentadas en el conflicto, sino además la génesis misma de la guerra en el país.

Es indispensable por lo tanto, para una cabal comprensión de la Constitución Política y en esa medida, del ordenamiento jurídico subyacente a ella, que la protección ambiental encuentra sentido en la manutención de los hábitats de la propia especie humana y el acceso progresivo a los recursos naturales en el marco de la consideración y el respeto del **principio de equidad intergeneracional** que se describe a partir la capacidad que se tiene para atender las necesidades de las generaciones futuras; basado en los elementos constitutivos del desarrollo sostenible: i) la consideración económica que redunde en la utilización eficiente de los recursos; ii) la consideración social, basada en la materialización del progreso social y la cohesión que deviene de ello; iii) la protección ambiental constitutiva del uso responsable, controlado y planificado de los recursos naturales disponibles (Pulido San Román, 2003).

En igual sentido, es necesario indicar que si bien el derecho contenido en los artículos 79 y 80 comportan una fundamentabilidad originaria, devenida de la propia Carta Constitucional, no pueden ser leídos bajo el presupuesto de lo absoluto; quiere decir ello, que la protección ambiental no puede desconocer la dinámica de la vida humana, en especial respecto de la explotación de los recursos naturales y la interacción que el desarrollo sostenible supone con ellos.

[...]Es así, como no podría trasladarse a la ciudadana de manera legítima la

¹¹⁹ Para ilustrar la posición de la jurisprudencia Constitucional, pueden consultarse las sentencias de la Corte Constitucional. T-411-1992 M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-328-1995 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; C-632-2011 y T-608-2011 M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.



carga representada en la no restitución de los predios que ocupó, bajo el argumento de la primacía de los principios de protección ambiental, sin quebrar los derechos subjetivos presentes en la tensión jurídica y por esa vía el orden constitucional del Estado Social de Derecho; antes bien, como respuesta a la tensión, en Estado encarnado por ésta instancia judicial deberá, en busca de su aplicación armónica y consecuencialista, echar mano de todos los mecanismos de participación ciudadana en la política ambiental y por esa vía, vincular a la solicitante en la política de protección ambiental desplegada por la declaratoria del Distrito de Manejo Integrado y al cumplimiento irrestricto de lo presupuesto en el correspondiente Plan de Manejo.

2.2 Con relación a la posibilidad adjudicación de predios baldíos ubicados dentro de un Distrito de Manejo, el Despacho sostuvo:

[...] En ese sentido, resulta viable para esta autoridad judicial, en uso de los presupuestos constitucionales de la restitución de tierras y de la protección ambiental realizar restituciones en áreas de manejo especial pertenecientes al SINAP, siempre y cuando se acceda de manera irrestricta a lo determinado por los respectivos mecanismos de ordenamiento territorial en materia ambiental; es decir, cualquier actividad que posteriormente se realice en predios con un área de protección declarada, debe contar con la sujeción a lo determinado en el plan de manejo de dicha área y debe estar de la mano de la materialización de las labores de evaluación, seguimiento y control de las autoridades ambientales competentes.

[... Ahora bien,] de suponer la prevalencia de la figura de protección

*ambiental e interpretar el ordenamiento jurídico de manera restrictiva y bajo esa lógica denegar las pretensiones de restitución, basados en la condición jurídica de los predios, conllevaría a desconocer las **expectativas legítimas** que concurrían en la solicitante al momento de relacionarse con los bienes objeto de restitución de conformidad con el patrón fáctico, y, por esa vía, desestimar la aplicación del **principio de confianza legítima** que podría predicar la ciudadanía, respecto del accionar del estado frente al escenario de la ocupación en un área de protección ambiental.*

Es así, como no podría trasladarse a la ciudadanía de manera legítima la carga representada en la no restitución de los predios que ocupó, bajo el argumento de la primacía de los principios de protección ambiental, sin quebrar los derechos subjetivos presentes en la tensión jurídica y por esa vía el orden constitucional del Estado Social de Derecho; antes bien, como respuesta a la tensión, en Estado encarnado por ésta instancia judicial deberá, en busca de su aplicación armónica y consecuencialista, echar mano de todos los mecanismos de participación ciudadana en la política ambiental y por esa vía, vincular a la solicitante en la política de protección ambiental desplegada por la declaratoria del Distrito de Manejo Integrado y al cumplimiento irrestricto de lo presupuesto en el correspondiente Plan de Manejo.

2.3 Sobre la discordancia existente entre los usos de suelo que emanan del Esquemas de Ordenamiento Territorial y el Distrito de



Manejo Integrado respecto de un mismo predio, esta Unidad Judicial sostuvo que:

[...] Con sorpresa encuentra este Despacho que entre el instrumento de planificación del área de protección [...el Plan de Manejo Integrado del Distrito de Manejo Integrado] y [...] EOT del municipio, no existe correspondencia en las categorías de uso de suelo; lo cual indica que no ha habido la correspondiente subsunción del instrumento de planificación del área de protección ambiental en las normas municipales, que entre otras cosas, constituyen los determinantes ambientales y configuran una omisión por parte de la referida entidad territorial.

*[...] En ese sentido, llama la atención éste Despacho, respecto de las sucesivas **OMISIONES** por parte de la Autoridades Administrativas implicadas para la materialización de los determinantes ambientales contenidos en el [... EOT del municipio] y la Resolución 756 de 2014 [por la cual se adopta del PMA del DMI] y la respectiva armonización de los instrumentos de planificación y ordenamiento territorial.*

[...] Frente a esa discordancia respecto de la determinación de usos del suelo, en el área de los predios objeto de restitución, puede decirse con buen tino que de manera genérica corresponde a la entidad territorial en virtud de lo dispuesto por la Ley 388 de 1997 determinar el régimen aplicable; no obstante, al estar en presencia de una de las figuras de manejo especial correspondientes al SINAP, dicha determinación estará a cargo de la autoridad ambiental competente bajo los presupuestos del artículo 2.2.2.1.2.5 del Decreto 1076 de 2015 que entrega a las Corporaciones Autónomas Regionales acciones respecto de la

*reserva, delimitación, alinderación, declaración, **administración** y sustracción; ello por supuesto supone el establecimiento del Plan de Manejo Ambiental de conformidad con el capítulo 3- sección 1 del mencionado Decreto Único del Sector Ambiente.*

*Será entonces al régimen de usos establecido por lo determinado por la Resolución 756 de 2014 a los que se atenderá esta autoridad judicial para la determinación de las órdenes correspondientes a la adjudicación, al retorno y al establecimiento de un proyecto productivo **sostenible** de conformidad con los usos del suelo establecidos en ese acto administrativo.*

2.4 Respecto del problema jurídico relacionado con la forma de capitalizar la familia campesina en los mínimos de la UAF a partir de la implementación de un proyecto productivo de sostenibilidad ambiental que incluya un esquema de pagos por servicios ambientales, en tratándose de precios ubicados en un área protegida por el SINAP, este despacho planteó la siguiente tesis:

La ciudadana [...], podrá utilizar para labores agropecuarias [contando con la restricción del 20% para uso forestal dentro de las áreas de uso sostenible, establecida por la Resolución 756 de 2014] poco más de dos hectáreas de la totalidad de los predios objeto de restitución [2ha 918 mts² aproximadamente] teniendo en cuenta que las demás actividades desplegadas en el resto de los terrenos deben ajustarse a los presupuestos de conservación y restauración establecidos en los usos señalados en el aludido acto administrativo.

En ese sentido, puede llegar a considerarse como un nuevo



tensionante en el presente trámite judicial, toda vez que al tratarse de baldíos de la nación, tal cual ha quedado demostrado en la antecedencia, se procederá a titularizar el dominio de los mismos mediante la figura de la adjudicación con la consiguiente consideración establecida por la Ley 160 de 1994 respecto de la Unidad Agrícola Familiar, su carácter productivo y patrimonial.

*De tal manera se hará necesaria la complementación de la actividad productiva, en los términos del proyecto productivo que establece la Ley 1448 de 2011, como parte de las medidas accesorias de reparación de la restitución de tierras y su correspondiente evolución a un **proyecto productivo de sostenibilidad ambiental**; el cual se explicará a profundidad más adelante.*

[... De este modo,] mal haría el operador judicial darle carácter absoluto a los derechos que concurren en el caso sub judice, bien sea, para darle preponderancia a los presupuestos de la protección ambiental o para declarar preeminentes los derechos de ocupación [y las acciones y atribuciones devenidas de la UAF] en concurrencia con los derechos a la restitución y a la reparación de la calidad de víctima que ostenta la ciudadana [...]

Así, en virtud de los requerimientos estructurales de la Unidad Agrícola Familiar, específicamente lo que tiene que ver con la posibilidad de producción que permita alcanzar plusvalía y en esa vía capitalización de la familia campesina, el mantenimiento de las condiciones de sustento y de vida digna en cabeza de los adjudicatarios, es necesario señalar que luego de realizar el cálculo del área en el que podría

ejercer la actividad agropecuaria, el resultado es un área de 2ha 918 mts² aproximadamente, correspondientes al 42.60% de los predios a restituir; es decir la actividad económica puede desplegarse en menos del 50% de la cabida de los predios objeto de solicitud, lo cual medra de manera cierta los presupuestos de la UAF, su teleología misma.

*[...] En ese escenario y buscando equilibrio entre la explotación económica y la protección ambiental, es necesario vincular a la ciudadana en la política de protección ambiental, generando además, a favor de ella **el pago por servicios ambientales** correspondientes a las áreas de protección ambiental que se encuentran al interior del predio como medida de equilibrio respecto de los presupuestos de la UAF y entendiendo estas herramientas, como mecanismos de cierre que aseguran que el particular participe de manera decidida en la conservación, restauración y protección ambiental.*

*[...]En ese escenario, el ordenamiento jurídico colombiano entrega una serie de mecanismos que comportan el sistema de pagos por servicios ambientales [en la Ley 99 de 1993, modificada por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011] y en especial el Decreto [...870] de 2017, establece una serie de obligaciones precisas a cargo de las autoridades administrativas para el diseño y materialización de dichos sistemas de conjunción de protección ambiental y desarrollo rural; estos mecanismos deberán ser tenidos en cuenta por las autoridades a las que la presente decisión en sede judicial vincule para de establecer un proyecto productivo que rebase los límites de la producción agropecuaria y se constituya en un **proyecto productivo***



de sostenibilidad ambiental aplicable al caso concreto.

3. Decisión:

3.1 Declarar el Derecho Fundamental a la Restitución de Tierras en cabeza de la solicitante y como consecuencia de ello, acceder a la formalización jurídica de los predios por cumplirse los requisitos para acceder a la adjudicación.

3.2 Ordenar a la UAEGRTD el diseño, implementación, ejecución y seguimiento del **proyecto productivo de sostenibilidad ambiental** que incluya la consideración de los usos del suelo contempladas en el Distrito de Manejo Integrado.

3.3 Ordenar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a la Gobernación de Cundinamarca, a la Alcaldía Municipal de La Palma y a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca para que dentro de sus competencias y funciones, apoyen técnica, logística y económicamente el diseño, establecimiento y ejecución del **proyecto productivo de sostenibilidad ambiental**.

3.4 Ordenar a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, que imparta capacitación y preste asesoría técnica **PERMANENTE** a la restituida, respecto del **proyecto productivo de sostenibilidad ambiental** en contraste con los valores ambientales que sobreviven en los predios restituidos

3.5 Ordenar a las Autoridades Administrativas del municipio en donde se encuentran los predios, **ARMONIZAR** los instrumentos de planeación territorial, teniendo en cuenta que la declaratoria del DMI.

Coordinador:

Oscar Humberto Ramirez Cardona

Coordinador Suplente:

Carlos Arturo Pineda López

Miembros:

Laura Elena Cantillo Araujo
Ángela María Peláez Arenas
Amanda Janneth Sánchez

Tocora
Yuly Paola Ruda
Piedad Holanda Morelos Muñoz
Luis Alejandro Barreto Moreno
Uriel Alexander Acevedo

Colaboración - Diseño

Oscar Javier Rodriguez Serrano

