

Sentencia C-167/17

REGULACION PARA LA UBICACION DE VOCEROS E INTEGRANTES DE GRUPOS ARMADOS AL MARGEN DE LA LEY EN PROCESO DE PAZ-Inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda por falta de certeza y suficiencia de los cargos/TRAMITE PARA LA REGULACION DE ZONAS DE RESERVA CAMPESINA Y PROCESOS DE COLONIZACION-Inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda por falta de certeza y suficiencia de los cargos

PROCESO DE PAZ-Descentralización y autonomía de las entidades territoriales/GOBIERNO NACIONAL-Deber de delimitar las zonas geográficas en que se ubicarán los voceros y miembros de grupos armados al margen de la ley

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Indicación precisa del objeto demandado, el concepto de violación y la razón por la cual la Corte Constitucional es competente/DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes

Referencia: Expediente D-11561

Demanda de inconstitucionalidad contra el párrafo 3º (parcial) del artículo 1º de la Ley 1779 de 2016 y los artículos 79, 80, 81, 82, 83 y 84 (parciales) de la Ley 160 de 1994.

Actor: Diego Andrés Molano Aponte

Magistrado Ponente:

AQUILES ARRIETA GÓMEZ

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

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, el ciudadano Diego Andrés Molano

Aponte demandó el párrafo 3º (parcial) del artículo 1º de la Ley 1779 de 2016; artículos 79, 80, 81, 82, 83 y 84 (parciales) de la Ley 160 de 1994 y, artículos 1º y 2º (parciales) del Decreto 1777 de 1996. Una vez cumplidos los trámites previstos en el artículo 242 de la Constitución Política y en el Decreto 2067 de 1991, la Corte Constitucional procede a decidir acerca de la demanda de la referencia.

II. NORMA DEMANDADA

Los textos de las disposiciones demandadas son los que a continuación se transcriben, subrayando los apartes demandados:

“Ley 1779 de 2016

(Abril 11)

“Por medio de la cual se modifica el artículo 8º de la ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014.”

[...]

Artículo 1º. El artículo 8º de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 3º de la Ley 1421 de 2010, a su vez prorrogado por el artículo 1º de la Ley 1738 de 2014, quedará así:

Parágrafo 3º. El Gobierno nacional o los representantes autorizados expresamente por el mismo, podrán acordar con los voceros o miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley, en un proceso de paz, y para efectos del presente artículo, su ubicación temporal o la de sus miembros en precisas y determinadas zonas del territorio nacional, de considerarse conveniente. En las zonas aludidas quedará suspendida la ejecución de las órdenes de captura contra estos y los demás miembros del grupo organizado al margen de la ley, al igual que durante el transcurso del desplazamiento hacia las. Mismas, hasta que el Gobierno así lo determine o declare que ha culminado dicho proceso. Adicionalmente, si así lo acordaran las partes, a solicitud del Gobierno Nacional y de manera temporal, se podrá suspender la ejecución de las órdenes de captura en contra de cualquiera de los miembros del grupo armado organizado al margen de la ley, por fuera de las zonas, para adelantar actividades propias del proceso de paz.

En esas zonas, que no podrán ubicarse en áreas urbanas, se deberá garantizar el normal y pleno ejercicio del Estado de Derecho. El Gobierno definirá la manera como funcionarán las instituciones públicas para garantizar los derechos de la población. De conformidad con lo que acuerden las partes en el marco del proceso de paz, el Gobierno al establecer las zonas deberá:

1. Precisar la delimitación geográfica de las zonas.
2. Establecer el rol de las instancias nacionales e internacionales que participen en el proceso de dejación de armas y tránsito a la legalidad de las organizaciones armadas al margen de la ley.
3. Establecer las condiciones y compromisos de las partes para definir la temporalidad y funcionamiento de las zonas mencionadas.”

“LEY 160 DE 1994

“Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria¹ y se dictan otras disposiciones.”

EL CONGRESO DE COLOMBIA,

DECRETA:

(...)

ARTÍCULO 79. Las actividades que desarrolle el INCORA en los procesos de colonización estarán sujetas a las políticas que sobre la materia formulen, conjuntamente, los Ministerios de Agricultura y del Medio Ambiente, y a las disposiciones relacionadas con los recursos naturales renovables y de medio ambiente, y tendrán, como propósitos fundamentales, la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad rural, eliminar su concentración y el acaparamiento de tierras baldías a través de la adquisición o implantación de mejoras, fomentar la pequeña propiedad campesina y prevenir, con el apoyo del Sistema Nacional de

Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, la descomposición de la economía campesina del colono y buscar su transformación en mediano empresario.

En los procesos de colonización que se adelantan, o deban desarrollarse en el futuro, en las Zonas de Colonización y en aquellas en donde predomine la existencia de tierras baldías, se regulará, limitará y ordenará la ocupación, aprovechamiento y adjudicación de las tierras baldías de la Nación, así como los límites superficiarios de las que pertenezcan al dominio privado, según las políticas, objetivos y criterios orientadores de la presente Ley, con la finalidad de fomentar la pequeña propiedad campesina, evitar o corregir los fenómenos de inequitativa concentración de la propiedad rústica y crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo de la economía de los colonos, a través de los mecanismos establecidos en el Capítulo II de esta Ley.

ARTÍCULO 80. Son Zonas de Reserva Campesina, las áreas geográficas seleccionadas por la Junta Directiva del INCORA, teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales. En los reglamentos respectivos se indicarán las extensiones mínimas y máximas que podrán adjudicarse, determinadas en Unidades Agrícolas Familiares, el número de éstas que podrá darse o tenerse en propiedad, los requisitos, condiciones y obligaciones que deberán acreditar y cumplir los ocupantes de los terrenos.

En las Zonas de Reserva Campesina la acción del Estado tendrá en cuenta, además de los anteriores principios orientadores, las reglas y criterios sobre ordenamiento ambiental territorial, la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos, su participación en las instancias de planificación y decisión regionales y las características de las modalidades de producción.

Para regular las áreas máximas de propiedad privada que podrán tenerse por cualquier persona natural o jurídica, o en común y proindiviso, en las Zonas de Reserva Campesina que se establezcan, el Instituto procederá a adquirir mediante el procedimiento señalado en el Capítulo VI de esta Ley o por expropiación, las superficies que excedan los límites permitidos.

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 2o. 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.

ARTÍCULO 84. En la formulación y ejecución de los planes de desarrollo de los procesos de colonización en las Zonas de Reserva Campesina, será obligatoria la participación de los Alcaldes de los municipios incorporados en los respectivos estudios, así como de las organizaciones representativas de los intereses de los colonos.

En todas las reglamentaciones que expida el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria relacionadas con los procesos de colonización, se incluirán las normas básicas que regulan la conservación, protección y utilización de los recursos naturales bajo el criterio de desarrollo sostenible, en la respectiva región, y se determinarán, de manera precisa, las áreas que por sus características especiales no pueden ser objeto de ocupación y explotación.”(Subrayado por fuera del texto).

III. LA DEMANDA

El demandante considera que los preceptos objeto de censura constitucional, contenidos en el párrafo 3º (parcial) del artículo 1º de la Ley 1779 de 2016; y los artículos 79, 80, 81, 82, 83 y 84 (parciales) de la Ley 160 de 1994, contravienen lo dispuesto en los artículos 1º, 287, 288, 311, 313 y 322 de la Constitución Política, toda vez que el Gobierno Nacional se atribuye la facultad de ubicar las zonas temporales de los miembros de organizaciones al margen de la ley en cualquier parte del territorio nacional, desconociendo que dichas facultades constitucionales son exclusivas de los Concejos Municipales, en virtud de la descentralización y autonomía prevista por el Constituyente para las entidades territoriales. A continuación se resumen los alegatos de la demanda:

1. Señala que con el fin de que las entidades territoriales gestionen sus intereses, se les concedió la potestad de gobernarse por autoridades propias, “quienes ejercen las facultades y potestades establecidas por la Carta Constitucional”, por lo cual no puede el Legislador “invadir la esfera de las potestades del nivel territorial, so pena de extralimitarse violando tales derechos (...) para autogobernarse”. Arguye que la Norma Superior dota de taxativas facultades a los Concejos Municipales para emitir normas de ordenamiento territorial, por lo cual “el núcleo esencial de la autonomía es indisponible por parte del Legislador y su preservación es necesaria para el mantenimiento de la identidad misma de la carta”,² lo cual implica que el ordenamiento del territorio se circunscriba a la regulación de “la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico diseñadas para el espacio físico comprendido dentro de la respectiva entidad territorial, facultades que deben ser ejercidas de manera democrática, participativa y planificada por parte de las respectivas autoridades municipales” toda vez que para su ejercicio se hace necesaria la participación representativa de los municipios a través de los Concejos Municipales.

1.1. De otra parte resalta que al poder central no le es viable invadir la esfera de las potestades territoriales, fundamentándose en el interés superior, pues dicho principio se encuentra limitado por la descentralización y autonomía territorial, conforme lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia C-036 de 2016. Narra que las zonas de ubicación temporal de miembros de organizaciones al margen de la ley, previstas en el parágrafo 3º del artículo 1º de la Ley 1779 de 2016, podrían ser establecidas por el Gobierno Nacional en cualquier parte del territorio nacional, con excepción de las áreas urbanas; lo cual resulta contrario a los principios constitucionales puesto que “el legislador faculta al Gobierno Nacional para invadir la esfera de las competencias de las entidades territoriales, concediéndole la potestad de establecer de manera unilateral y arbitraria, zonas de concentración para miembros de las organizaciones armadas al margen de la ley”, sin contar con la participación y decisión de las entidades territoriales, en las que se pretenden establecer las mencionadas zonas.

1.2. Aunado a lo anterior, señala que el Gobierno se atribuye amplias facultades para delimitar las “zonas temporales” y regular su funcionamiento, sin que los habitantes de los municipios en los que ellas quedarán ubicadas puedan participar en su delimitación; lo cual contraría los principios de participación ciudadana y democracia participativa. Precisa que “el legislador no tiene la competencia para despojar a las entidades territoriales de facultades expresas que le han sido asignadas por el Constituyente a través de los artículos 287, 288, 311 y 313 de la Constitución Política, máxime cuando se trata sobre el uso, ocupación y la destinación de un determinado espacio físico, puesto que dicha facultad hace parte de la garantía institucional” prevista para las entidades territoriales y que ha sido entendida por la jurisprudencia como el núcleo o reducto indisponible por parte del legislador y por lo tanto le está vedado al Congreso de la República legislar en dicha materia, toda vez que de hacerlo se estaría regresando al Estado Centralista de la Constitución de 1886.

1.3. Finalmente, resalta que si bien es cierto, las normas atacadas están fundadas en un interés común de carácter nacional, ello no es óbice para despojar de facultades a las entidades territoriales.

2. En cuanto a las zonas de reserva campesina y zonas de desarrollo, señala que la Ley 160 de 1994 otorgó facultades a los Ministerios de Agricultura y Medio Ambiente para establecer la política rural; la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad rural, ante lo cual es

preciso reconocer que “el establecer la política en materia de desarrollo rural del país, es una facultad del gobierno nacional, sin embargo lo referente a la regulación, limitaciones, ordenamiento y ocupación del suelo son facultades inherentes a cada entidad territorial, siendo evidente que al radicar las mismas en cabeza del Gobierno Nacional” está despojando a los municipios de sus facultades constitucionales.

2.1. Sostiene que a pesar de que la Nación es propietaria de las tierras baldías rurales, dichas tierras están sometidas al régimen municipal en cuanto a su ordenamiento ocupación y regulación, “y no por el hecho de residir su propiedad en cabeza de la nación, están exentas de cumplir con dicho ordenamiento.” Señala que según el artículo 80 de la Ley 160 de 1994 el INCORA (ahora INCODER en liquidación) está facultado para seleccionar áreas geográficas de manera unilateral y para establecer zonas de reserva campesina, sin contar con la regulación y normatividad sobre ordenamiento territorial municipal existente; desconociendo que las facultades sobre las zonas de reserva campesina, “residen de manera exclusiva, en las entidades territoriales, no siendo viable trasladar las mismas al Gobierno Nacional”.

2.2. Por otra parte, argumenta que los artículos 82 y 83 de la Ley 160 de 1994 son también contrarios a la Constitución Política pues en ellos se establecen las “zonas de desarrollo empresarial” a nivel rural, sin contar nuevamente con “el ordenamiento territorial, la vocación del uso del suelo y los planes y programas que puedan tener las autoridades territoriales para las áreas en las cuales el Gobierno Nacional establecería dichas zonas.”

2.3. Destaca que la Corte Constitucional en otras oportunidades ha estudiado lo relacionado con las competencias de las entidades territoriales en cuanto al ordenamiento del territorio, entre ellas en la sentencia C-035 de 2016, al pronunciarse respecto a la constitucionalidad del artículo 20 de la Ley 1753 de 2015, la cual facultaba al Gobierno Nacional a través de la Autoridad Nacional de Minería, para establecer y delimitar áreas de reserva minera en todo el territorio nacional, sin contar para el efecto con las entidades territoriales en donde se establecían dichas áreas. Por lo tanto, éste se constituiría en un precedente aplicable a las normas que ahora pretende sean declaradas inexequibles.

2.4. Finalmente, reitera que ninguna norma puede despojar a los Concejos Municipales de sus facultades de ordenamiento territorial, “entendiendo no solo respecto del uso del mismo sino de todos los factores que hacen parte de dicha potestad”, la vocación del uso del suelo y

los planes y programas que puedan tener las autoridades territoriales para las áreas en las cuales el Gobierno Nacional establecería dichas zonas.

2.5. Concluye que “los diferentes factores que deben ser regulados por los componentes rurales de los planes de ordenamiento territorial se verían afectados con el establecimiento de las zonas de ubicación temporal de miembros de organizaciones armadas al margen de la Ley, las zonas de reserva campesina y las zonas de desarrollo económico” por lo cual es necesario que sean los Concejos Municipales quienes decidan sobre el establecimiento de dichas zonas, mediante los planes de ordenamiento territorial.

3. Mediante Auto del once (11) de agosto de dos mil dieciséis (2016), el Magistrado Sustanciador³ procedió a: (i) admitir la demanda respecto del parágrafo 3º (parcial) del artículo 1º de la Ley 1779 de 2016; artículos 79, 80, 81, 82, 83 y 84 (parciales) de la Ley 160 de 1994; (ii) rechazar la demanda presentada contra los artículos 1º y 2º del Decreto 1777 de 1996, por falta de competencia; (iii) disponer su fijación en lista; (iv) comunicar del proceso a distintas autoridades, para que participen en el debate jurídico que por este juicio se propicia; (v) invitar a diferentes autoridades y particulares, para que participen en el debate jurídico que por este juicio se propicia y, (vi) correr traslado de la demanda al señor Procurador General de la Nación para que rinda el concepto de su cargo en los términos que le concede la ley.

IV. INTERVENCIONES

1. Federación Colombiana de Municipios⁴

1.1. Gilberto Toro Giraldo, obrando como Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, solicita la declaratoria de exequibilidad de las normas consagradas en la Ley 1779 de 2016, pues acorde con el acuerdo final de la Habana, la ubicación de miembros al margen de la ley en determinadas zonas, en nada incidirán con el ejercicio de las funciones de las autoridades locales. No obstante lo anterior, solicita que se declare al inexecutable frente a los artículos 80 y 84 de la Ley 160 de 1994, para que en todos los eventos relacionados con dichas disposiciones se consulten previamente las normas municipales sobre ordenamiento territorial.

1.2. Manifiesta que conforme a las sentencias C-123 de 2014 y C-035 de 2016, “el interés

nacional ciertamente es de mayor alcance territorial que el municipal, pero ambos son intereses generales, de una misma naturaleza y valor jurídico. Que no se puede sacrificar el interés municipal so pretexto de conjugar un interés nacional”; por lo tanto, al “chocar” estos intereses se debe regular la situación particular mediante una ley orgánica que se encargue de consultar el valor de cada uno.

2. Departamento Nacional de Planeación⁵

Luis Carlos Vergel Hernández, apoderado especial del Departamento Nacional de Planeación, considera que la Corte Constitucional debe inhibirse para estudiar el fondo del asunto por cuanto la parte actora no permite realizar un cotejo de alguno de los cargos formulados con la Constitución, pues “plantea una serie de percepciones, consideraciones o hipótesis de carácter subjetivo sin descender en la forma en que se concreta esa violación”. En subsidio solicita que se declare la exequibilidad de las normas con fundamento en las siguientes consideraciones.

2.1. Indica que la conformación de las zonas de ubicación temporal de miembros de organizaciones al margen de la ley, a que se refiere el párrafo 3º del artículo 1º de la Ley 1779 de 2016, cuenta con un antecedente similar, previsto en el párrafo 3º del artículo 8 de la Ley 418 de 1997, frente al cual la Corte Constitucional en sentencia C-048 de 2001, declaró exequible argumentando que en materia de “Mecanismos de solución pacífica, el legislador dispone de libertad de configuración legislativa en conflicto armado interno”; aunado a la competencia constitucional a cargo del Presidente de la República para efectos de la preservación del orden público.

2.2. Así mismo, la Corte Constitucional al estudiar la constitucionalidad de las normas que permitían las auditorías de orden público en las entidades territoriales, sostuvo que “el alcance de la autonomía de las entidades territoriales no es igual en todos los campos, muestra de ello es que aun cuando el mantenimiento del orden público es una función descentralizada territorialmente, tanto los alcaldes como los gobernadores son agentes del Presidente de la República en el ejercicio de dicha función, y están a sus órdenes”; por lo tanto, acorde al precedente jurisprudencial enunciado, no se evidencia argumentación suficiente para declarar inexequibles las normas atacadas.

2.3. Frente a la Ley 160 de 1994 precisa que nunca fue utilizada, salvo los artículos 80 y 81,

adujo que no se tienen “antecedentes claros de que esa norma fuera empleada incluso en aquella época en la que era más factible encontrar tal cantidad de tierras baldías de buena calidad dispuestas a ser colonizadas, y por el contrario, los procesos de colonización se dieron de forma aislada, dispersa, desordenada, de espaldas al Estado, en zonas inadjudicables”; así mismo las Zonas de Desarrollo Empresarial nunca fueron implementadas, toda vez que se exigía al empresario realizar sus inversiones y proyectos exclusivamente en terrenos baldíos.

3. Universidad del Rosario⁶

Rocío del Pilar Huertas y Luis Enrique Ruiz González, en representación de la Universidad del Rosario, manifiestan que únicamente se pronunciarán frente a las normas demandadas contenidas en la Ley 160 de 1994, precisando que los apartes impugnados no son contrarios a la Constitución por los cargos endilgados por el accionante, puesto que no constituyen una restricción desproporcionada a las competencias de los entes territoriales ya que se ejecutan “con el concurso, la concurrencia y la participación de las entidades territoriales” por ende, no implican una exclusión de las competencias constitucionales atribuidas en materia de ordenamiento territorial y uso del suelo a los Concejos Municipales. Por lo anterior, debe declararse exequible el contenido de los apartes demandados, con fundamento en las siguientes consideraciones.

3.1. Señalan que conforme a los lineamientos fijados por la Corte Constitucional en la sentencia C-123 de 2014, al estudiar los principios y disposiciones constitucionales relacionados con el carácter unitario del Estado, consideran que “la Ley 160 de 1994 no desconoce el principio de autonomía territorial y las competencias de los entes territoriales respecto del uso del suelo.”

3.2. Precisan que el carácter unitario del Estado no puede traducirse en un desconocimiento de la descentralización y autonomía territorial, no obstante, el legislador en asuntos de baldíos no desconoce el principio de autonomía territorial y contrario a los argumentos esbozados por el actor, las normas atacadas “suponen una relación armónica con tal principio constitucional”, por las siguientes dos razones. En primer lugar, la Ley 160 de 1994 prescribe que “las competencias involucradas en las normas demandadas se realizan con apoyo en el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino”, así mismo

prevé que uno de los objetivos del Sistema es coordinar “las actividades dirigidas a prestar los servicios relacionados con el desarrollo de la economía campesina y a promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios”, con miras a que se mejore el ingreso y calidad de vida de los campesinos. En segundo lugar, precisa que las competencias fijadas al INCODER no constituyen una restricción desproporcionada de las competencias de las entidades territoriales en materia de reglamentación de usos del suelo, por lo tanto de la norma demandada no se puede concluir que en los ámbitos de las Zonas de Reserva Empresarial “se exceptúa de aplicación y/o vigencia las normas en materia de ordenamiento territorial y usos del suelo, y en general, las competencias que conforman el núcleo básico de la autonomía territorial”.

4. Ministerio de Agricultura⁷

4.1. Edward Daza Guevara, actuando en representación de la Nación - Ministerio de Agricultura, solicita que se declaren exequibles las normas acusada pues advierte que la demanda carece de los requisitos mínimos para dar apertura al examen constitucional, entre ellos, la satisfacción del requisito de certeza, no obstante expone los siguientes argumentos en aras de desvirtuar el cargo formulado por el demandante. Sostiene que “el campo fue constitucionalizado por la Asamblea Nacional Constituyente, al establecerse una armonía dentro del contexto del marco axiológico de la Constitución y de los principios y valores constitucionales que le dan al sector campesino también, como a otros grupos, la dimensión dentro del modelo de Estado Social de Derecho”, por lo tanto, los campesinos cuentan con un tratamiento constitucional mediante el establecimiento de zonas de reserva campesina, las cuales escinden a los indígenas y afro descendientes.

4.2. Considera que el accionante realiza una interpretación errada de las normas demandadas, pues estas “propenden hacia el restablecimiento del orden público como mecanismo determinante para el fin del conflicto armado en Colombia y la consecución del objetivo constitucional de la paz”, y no como lo pretende el actor, vinculando las mismas con la regulación del uso del suelo, desconociendo que sus efectos son transitorios y su finalidad es la consecución de la paz. Entonces, lo que se pretende es encausar la norma demandada “por esferas que no han sido señaladas ni enunciadas por el legislador, pretendiendo inducir en error para justificar la inconstitucionalidad inexistente de la norma”, cuando en realidad la disposición atacada gira en torno, únicamente al restablecimiento de la paz como fin

constitucional. Así las cosas, no se puede desconocer que “la transitoriedad lleva consigo un carácter excepcional que propende hacia el restablecimiento de la democracia que pudiere haber sido afectada por el conflicto armado”, y es por ello que en otras oportunidades la Corte Constitucional ha encontrado legítimos los mecanismos transitorios para la paz, con el fin de que a través de ellos se logre superar el conflicto armado y se alcance el fin constitucional de la paz.

4.3. Señala que conforme al Decreto 1777 de 1996 y el Acuerdo 024 del mismo año las zonas de reserva campesina se constituyen por solicitud, entre otros, de los alcaldes municipales, por lo tanto, no se evidencia ninguna violación a los principios de autonomía de los entes territoriales ni de las normas constitucionales citadas en el escrito de demanda, por el contrario se advierte una “obligación de coordinación y armonización de las competencias de nivel nacional con el territorial que permitan cumplir los objetivos de política pública en materia de dotación de tierras para campesinos de escasos recursos”. Así mismo, indica que el accionante busca darle a las zonas de reserva un estatus constitucional diferente al otorgado por el Legislador, pues dichas zonas buscan preservar el núcleo duro de la protección del campesino en relación con la tierra y proteger el derecho a la propiedad de la tierra por parte de los campesinos, además constituyen una propuesta que orienta el uso del territorio y sus recursos naturales, con fundamentos en sus potencialidades y limitaciones; por lo tanto, las normas demandadas son justificadas y resultan “proporcionales pues se atiende la garantía del acceso a la propiedad de la misma por parte del trabajador campesino, busca su bienestar, su justa dimensión, pues al desarticularse el conjunto normativo sería ineficaz en el diseño de la política pública en materia de orden público”.

4.4. Ahora bien, en cuanto a la Ley 160 de 1994, señala que los cargos expuestos en el escrito de demanda carecen de certeza, pues incurren en diversas contradicciones para justificar su inconstitucionalidad, ya que “por una parte alude que el legislador ha facultado al INCODER en liquidación para seleccionar las áreas geográficas sin tener en cuenta el ordenamiento territorial, y posteriormente señala que ‘a pesar de que el legislador estableció que las zonas de reserva campesina, debían cumplir los principios de ordenamiento territorial’, denota pues que el demandante no tiene claridad respecto del fundamento de orden constitucional para demandar”. Además, el actor se equivoca al afirmar que con la creación de las reservas campesinas y las zonas de desarrollo económico, no ha sido tenida en cuenta la autonomía territorial, ni las facultades atribuidas a los municipios, ya que con la

expedición del Acuerdo 024 de 1996 “se establecieron los procedimientos de iniciación de la actuación administrativa” que previeron la selección, delimitación, constitución y participación activa de Gobernadores y Alcaldes, es decir, que las autoridades municipales y departamentales participan de manera activa y continua en el procedimiento administrativo para la creación de zonas de reserva campesina previstas en la Ley 160 de 1994.

4.5. Finalmente aclara que al ubicar las mencionadas zonas en bienes baldíos no es viable que las autoridades territoriales ejerzan competencia respecto de ellas, toda vez que las facultades previstas para los Concejos Municipales no abarca dichos territorios, sobre los cuales la competencia recae única y exclusivamente en la Nación.

5. Ministerio de Justicia⁸

5.1. Diana Alexandra Remolina Botía, en calidad de Directora de Desarrollo del Derecho y del Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia, solicita que se declare la exequibilidad de las normas demandadas por ser acordes a la Constitución Política, ya que no vulneran los principios de autonomía y descentralización territorial ni las facultades de ordenación del suelo a cargo de los Concejos Municipales. Precisa que la ubicación temporal de las organizaciones al margen de la ley ya habían sido previstas en la Ley 418 de 1997 al establecer la posibilidad de “ubicación temporal en precisas y determinadas zonas del territorio nacional”, e incluso fue prorrogada por la Ley 782 de 2002, es decir, que esta figura jurídica no es nueva en la legislación colombiana y conforme a la exposición de motivos del Legislador, su única finalidad, en 1997 y ahora, es hacer posible los acuerdos en materia de separación de fuerzas y ofrecer garantías de seguridad para el desarme y la desmovilización.

5.2. Señala que respecto a las zonas de ubicación temporal de los miembros de grupos armados al margen de la ley que se desmovilicen dentro del proceso de paz, “debe prevalecer el ejecutivo en cuanto a la obligación de conservación del orden público como facultad invocada para el mantenimiento y conservación de la paz frente a las competencias de las autoridades territoriales”, es decir, que esto no conlleva a la vulneración de la autonomía de las entidades territoriales pues las medidas adoptadas en la norma atacada son temporales y no interfieren en el plan de ordenamiento territorial, en razón a que éste se define por un largo periodo de tiempo, mientras que las medidas impuestas dentro del marco

del proceso de paz son de carácter temporal, lo cual excluye cualquier argumento de interferencia señalado por el accionante.

5.3. En cuanto a las zonas de reserva campesina previstas en la Ley 160 de 1994, recuerda que la misma ya fue objeto de estudio por parte de la Corte Constitucional en sentencia C-371 de 2014, evento en el cual se condicionó la exequibilidad de la norma, precisando que para su creación “debe examinarse si en el área en la que se pretende constituir, existen territorios de pueblos indígenas y tribales, deberá garantizarse el derecho a la consulta previa”, así entonces, no se advierte que la facultad de los nuevos entes del orden nacional encargados de los temas de desarrollo agropecuario y rural sean contrarias con la facultad de los concejos municipales para regular el uso del suelo, “pues lejos de contradecirse se complementan”.

6. Ministerio del Interior⁹

Gabriel René Cera Cantillo, actuando como jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio del Interior, solicita la declaratoria de exequibilidad de las normas demandadas, al considerar que “no puede afirmarse, con la contundencia que lo hace el actor, que la norma desconoce los principios de descentralización y autonomía territorial, en tanto esa aseveración pasa por alto que ciertos asuntos deben ser abordados desde la óptica de una República unitaria y que la organización del Estado facilita el diseño de mecanismos temporales que pueden involucrar zonas que en principio están sometidas a regímenes locales”.

7. Contraloría General de la República¹⁰

7.1. Oscar Gerardo Arias Escamilla, actuando como apoderado de la Contraloría General de la República, solicita que la Corte Constitucional se declare inhibida para pronunciarse de fondo en el asunto de la referencia, pues el actor alega una presunta vulneración de la autonomía de los entes territoriales, pero omite pronunciarse directamente sobre cada una de las normas que pretende sean declaradas inconstitucionales y se limitó a realizar una transcripción de precedentes jurisprudenciales de la Corte Constitucional, pero sus argumentos son vagos, abstractos y globales, que no logran concretarse directamente en las disposiciones que se acusan.

7.2. Por otra parte, afirma que “respecto a la Ley 1779 de 2016, y contrario sensu lo argüido

en la demanda, el actor equiparó de modo equivocado las potestades atribuidas al Gobierno Nacional representado por el Presidente de la República en la búsqueda de la restauración del orden público y la paz como derecho y fin esencial del Estado” además, no tuvo en cuenta que las zonas de concentración fueron previstas de manera temporal y transitoria.

7.3. En lo que respecta a los cargos formulados contra la Ley 160 de 1994, considera que igualmente se configura la inepta demanda, puesto que el actor no formuló cargos directos contra los apartes demandados, sino que se limitó a afirmar que eran opuestos a la autonomía territorial.

8. Presidencia de la República¹¹

8.1. Julio Andrés Ossa Santamaría, actuando como apoderado de la Presidencia de la República, considera que la demanda formulada es inepta pues el accionante no hace mención al derecho a la paz como principio rector del establecimiento de las zonas de ubicación temporal, por ende “descontextualiza por completo el debate jurídico y empobrece el argumento”; no obstante, considera que a pesar de que no se propuso ninguna argumentación suficiente contra las normas acusadas, se puede “concluir que las mismas no contravienen el principio de autonomía territorial porque su objetivo primordial no se relaciona con la distribución de competencias entre entidades territoriales”. Argumenta que la paz es el eje central de la Ley 1779 de 2016, el cual es heredado por la Ley 418 de 1997, pues allí el legislador fijó las bases para “explorar caminos de reconciliación entre los colombianos y para consolidar los procesos de paz con grupos armados al margen de la ley”, por lo tanto, no podía el actor excluir de sus argumentos el derecho a la paz y limitarse a hacer mención al principio de autonomía territorial. Además debió citar la jurisprudencia sobre las leyes que regulan el tema de las facultades del Presidente en el marco de un proceso de paz.

8.2. Manifiesta que conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, el Presidente de la República es el encargado de asegurar la paz en todo el territorio nacional, de allí que la Corte haya dicho que “en el caso específico de los denominados diálogos de paz, que tienen como propósito básico la reincorporación de los delincuentes políticos a la vida civil y su sometimiento a la legalidad, ninguna persona pública ni privada goza de competencia para llevarlos a cabo sin orden o autorización expresa del Presidente de la República”. Esa

autonomía del Presidente se ejerce dentro de los límites constitucionales y legales, uno de los cuales está prescrito en el artículo 296 Superior, por lo tanto es claro que el constituyente no pudo ser más enfático en reconocer que la autonomía territorial está subordinada en materia de orden público a la autoridad nacional.

8.3. En cuanto al cargo endilgado al artículo 80 de la Ley 160 de 1994, precisa que las zonas de reserva campesina se seleccionan teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales, lo cual implica que no son las escogencias arbitrarias del INCORA (ahora Agencia Nacional de Tierras) las que habilitan dichas zonas, sino las condiciones particulares de cada región. En igual sentido, se advierte que las zonas de reserva campesina deberán tener en cuenta los criterios de ordenamiento ambiental territorial, es decir, que los directamente implicados deben formar parte activa del proceso de planeación y decisión adelantado por el INCODER.

8.4. Afirma que conforme con el Decreto 1777 de 1996, dentro de los objetivos de las zonas de reserva campesina se encuentra el fortalecimiento de los espacios de concertación social, política, ambiental y cultural entre el Estado y las comunidades rurales, con el fin de garantizar su adecuada participación en las instancias de planificación y decisión local y regional. Además, los criterios generales y procedimientos para seleccionarlas y delimitarlas se encuentran previstos en el Acuerdo 024 de 1996, concertando siempre con las autoridades locales, con los organismos y entidades correspondientes y con la comunidad, lo que quiere decir que nunca se delimitan de manera arbitraria; por lo tanto, las afirmaciones hechas por el actor, en cuanto a que “la norma de la Ley 160 facultó al entonces INCORA para seleccionar áreas geográficas, de manera unilateral y arbitraria, para establecer zonas de reserva campesina, sin contar en lo más mínimo con la regulación y normatividad sobre ordenamiento territorial municipal, es sencillamente falsa.”

9. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social¹²

9.1. Lucy Edrey Acevedo Meneses, en calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, considera que la Corte se debe inhibir para estudiar la demanda formulada por el Concejal Diego Molano, pues los argumentos esbozados no constituyen un cargo de inconstitucionalidad, sino “solamente una apreciación” que omite el señalamiento concreto de la presunta violación, es decir, no

formula un cargo específico que permita su cotejo con el ordenamiento constitucional, incumpliendo de esta manera con el requisito de claridad exigido por la jurisprudencia constitucional. Por otra parte, señala que “no son pertinentes sus argumentos pues al final hace mención a una normatividad territorial que no identifica y a la Ley 388 de 1997, formulando consideraciones de tipo legal en el que expresa puntos de vista subjetivos”. En cuanto a las zonas de reserva campesina, arguye que tampoco se presenta la formulación de un cargo que permita evidenciar el cumplimiento del requisito de certeza, pues de sus argumentos no se desprende la inconstitucionalidad alegada.

9.2. No obstante lo anterior, precisa que el Presidente de la República tiene por competencia indelegable la firma de los acuerdos de paz y la creación de las zonas de concentración que condicionen su ejecución, en virtud de las potestades constitucionales de conservar el orden público y restablecerlo cuando fuere perturbado, por lo tanto los apartes de las normas acusadas no son violatorios de los mandatos constitucionales, pues no se evidencia una extralimitación del legislador sino la consecución de los fines del Estado.

10. Federación Nacional de Departamentos¹³

Amílcar David Acosta, actuando en calidad de Director Ejecutivo y Representante Legal de la Federación Nacional de Departamentos, señala que el artículo 1º de la Ley 1779 de 2016 es constitucional debido a que “las zonas de ubicación temporal de miembros de las organizaciones armadas al margen de la Ley, constituyen un peldaño legal necesario para concretar el reconocimiento” de los derechos humanos, por lo tanto es “forzado argüir que su creación sea inconstitucional”. Frente a los artículos demandados de la Ley 160 de 1994 solicita que sean declarados constitucionales de forma condicionada para que las zonas de reserva campesina y desarrollo económico sean constituidas, previa aprobación de los concejos municipales, en cumplimiento del principio constitucional de concurrencia de las competencias atribuidas a los entes territoriales y la nación.

11. Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina¹⁴

11.1. Carmenza Gómez Ortega, Representante Legal de la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina, alega que la demanda presenta “problemas de interpretación sobre la Constitución y el funcionamiento de las zonas de reserva campesina”, pues estas fueron creadas para solucionar la crisis del campo y para garantizar la protección de las

comunidades y territorios, así como su intervención; por lo tanto, solicita la declaratoria de exequibilidad señalando “que la autonomía de las autoridades territoriales no está eliminada ni cercenada con el desarrollo de la figura, sino que la misma se constituye en un escenario de participación concertada entre la entidad administrativa y la comunidad”. Narra que la Junta Directiva del INCORA, ahora Agencia Nacional de Tierras, mediante el Acuerdo 024 de 1996, fijó los procesos para la selección y constitución de las zonas de reserva campesina, sin embargo su implementación se realizó mediante un proyecto piloto que no se ejecutó; y luego de 20 años de creada la ley, la territorialidad campesina apropió la figura de zonas como “reivindicación política para sus territorios”.

11.2. Sostiene que el parámetro fijado por el Legislador con la creación de las zonas de reserva campesina está justificado en razón de garantizar otros derechos previstos en la norma Superior, así como también la realización de la “función social y ecológica de la propiedad, la protección de la diversidad étnica y cultural de la nación”, entre otros; sin desconocer que dicha protección es una deuda histórica con las comunidades que se han visto afectadas por la guerra en un “escenario de exclusión y de insatisfacción”. Finalmente, en cuanto a la Ley 160 de 1994, considera que lejos de desconocer la capacidad de autogestión de las entidades territoriales, presenta los escenarios para que sean las mismas autoridades las que ejerzan el papel protagónico de ellas.

12. Defensoría del Pueblo¹⁵

Andrea Lilian Romero López, Defensora Delegada para los asuntos constitucionales, solicita que se declare inhibida la Corte Constitucional para pronunciarse de fondo por no estar acreditados en el escrito de demanda los requisitos de certeza y suficiencia, respecto del cargo endilgado al párrafo 3º del artículo 1º de la Ley 1779 de 2016, pues de este “no se desprende un desconocimiento de la facultad de las entidades territoriales para planificar, ordenar y reglamentar los usos del suelo”. Por otra parte, solicita que los artículos 79, 80, 81, 82, 83 y 84 de la Ley 160 de 1994, sean declarados exequibles en razón a que ellos mismos prevén expresamente la participación de las entidades territoriales. Precisa que la declaratoria de las zonas de ubicación temporal de miembros de organizaciones al margen de la ley encuentra sustento en la reciente jurisprudencia constitucional, que no sólo ha defendido la búsqueda de la paz estable y duradera, sino que además respalda la adopción de medidas de carácter transicional dentro de los cuales el desarme es una garantía

indispensable. En cuanto a las zonas de reserva campesina, considera que no se puede afirmar que la sola facultad para seleccionar ciertas áreas del territorio nacional como zonas de reserva campesina conlleva a un desconocimiento de la autonomía de los entes territoriales; más aún cuando la misma Ley 160 de 1994 señala de manera obligatoria la participación de los alcaldes municipales y de las organizaciones representativas de los intereses campesinos. El hecho de reservar algunas áreas del territorio nacional para dichas zonas no excluye la posibilidad de participar a las autoridades territoriales.

13. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado¹⁶

13.1. Adriana María Guillén Arango, Directora General de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, manifiesta que existe ineptitud sustantiva de la demanda, puesto que el demandante ha debido identificar con precisión el objeto sobre el que versa la acusación, esta identificación se traduce en “el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales” en el escrito de demanda, ya que si bien se transcriben las normas, no hay argumentación, lo que no permite “deducir con claridad si se demanda lo subrayado o el artículo señalado en su totalidad”. Por lo anterior, recuerda a la Sala Plena que a la Corte no le está permitido decidir de manera oficiosa apartes de la norma demandada, pues estaría “contrariando la naturaleza rogada del control por vía de acción pública”. Además, el accionante ha debido precisar el concepto de violación, pues no basta con que se limite a transcribir las normas constitucionales. Así mismo, indica que la demanda carece de claridad, “pues no se evidencia un hilo conductor en la argumentación que permita al lector comprender el contenido de la demanda y las justificaciones en las que se basa”, se limita a hacer afirmaciones “vagas y desordenadas” que no permiten identificar los motivos que justifican la inconstitucionalidad alegada. De otra parte, las afirmaciones hechas por el accionante no son ciertas, ya que al confrontarlas con el contenido de la norma se logra establecer que “son inexistentes, pues no guardan relación alguna con el contenido normativo”. Finalmente tampoco se advierte que la demanda cumpla los requisitos de suficiencia y especificidad, al no generar si quiera una duda mínima sobre la inconstitucionalidad de la norma impugnada.

13.2. Precisa que las zonas a las que hacen referencia los artículos demandados son muy diferentes, tanto en sus procedimientos como en sus objetivos y finalidades; mientras las zonas de reserva campesina buscan promover el acceso progresivo a la propiedad de la

tierra, las zonas de ubicación temporal de la Ley 1779 de 2016, buscan facilitar el dialogo y la suscripción de acuerdos con grupos armados al margen de la ley para su desmovilización. No obstante lo anterior, expone algunas razones de por qué las normas acusadas son constitucionales. En primer lugar sostiene que las leyes prevén que en su vigencia, la institucionalidad funcionará plenamente. Además, las autoridades públicas locales estarán involucradas en los procesos que se adelanten, por tanto es un error afirmar que aquellas invaden la esfera de las potestades del nivel territorial. En segundo lugar, el actor olvida que “tanto la descentralización como la autonomía de las entidades territoriales no son absolutas, que están limitadas por la Constitución y la Ley”; es más, las normas demandadas son una expresión de la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales y “su ejercicio se realiza con sujeción a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad”.

14. Unidad de Planificación Rural Agropecuaria¹⁷

Felipe Fonseca Fino, obrando como Director General de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, agradece la invitación a participar en el debate jurídico, pero se abstiene de emitir concepto por considerar que los soportes de la información y técnicos con los que cuenta la Unidad no están en el contexto de las normas atacadas.

15. Consejo de Estado¹⁸

Danilo Rojas Betancourt, en calidad de Presidente del Consejo de Estado, señaló que se abstendrían de participar en el asunto de la referencia.

16. Instituto Geográfico Agustín Codazzi¹⁹

17. Universidad Externado²⁰

El docente Sergio Camilo Sánchez, en representación de la Universidad Externado de Colombia, considera que las normas demandadas deben ser declaradas exequibles pues las Leyes 1779 de 2016 y 418 de 1997, le otorgan competencias exclusivas al Presidente de la República para intervenir en los procesos de paz, por lo tanto los argumentos esbozados por el accionante en el escrito de demanda se constituyen en “una queja que no encuentra cabida en la normatividad constitucional, ni legal vigente, toda vez que se pretende reducir la

competencia del Presidente frente al logro y el mantenimiento del orden público”; además funda sus argumentos en aspectos políticos y no jurídicos. Por otra parte, señala que la Corte Constitucional debe integrar la unidad normativa, toda vez que el accionante incurre en un error al señalar las normas impugnadas, pues olvida que la aplicación de las mismas no ocurre de manera autónoma, ya que debe hacerse una interpretación sistemática de esos contenidos con los principios que la misma ley contiene.

18. Universidad Libre²¹

Los docentes Jorge Kenneth Burbano Villamarín, Vanessa González Guerra y Edgar Valdeleón Pabón, consideran que las normas demandadas referentes a las zonas de concentración de los grupos armados al margen de la ley son constitucionales, pues la noción del derecho de reglamentación del territorio por parte de las autoridades territoriales debe estar ligado al concepto del interés propio de cada entidad. No obstante, en cuanto a los artículos 80, 82 y 83 de la Ley 160 de 1994, estiman que sí son contrarios a la Constitución Política pues conceden al INCORA facultades para delimitar y crear zonas de reserva campesina, siendo ello facultades reglamentarias exclusivas de las entidades territoriales. Y finalmente, respecto de las facultades previstas por el artículo 79 de la Ley 160 de 1994 solicitan que sean moduladas en el sentido de indicar que la competencia del INCORA ahora INCODER, deberá radicar en parámetros generales como lo establezcan las entidades territoriales. Recuerdan que la Corte Constitucional determinó que “la facultad que tiene el presidente de la República para determinar dichas zonas de ubicación temporal hacen referencia al ejercicio del orden público al cual la Constitución le ha otorgado la guarda, así, si se pensare en la inexecutable de la norma, las autoridades del orden territorial pueden manejar el orden público, siempre y cuando no contraríen las del Presidente de la República, puesto que los actos y las ordenes se aplicarán de manera preferente”, es decir, que la inexecutable no garantizaría las reglas constitucionales que sobre la materia se han previsto, pues más que un tema de uso del suelo, las normas demandadas hacen referencia a temas de orden público.

19. Abogados José Alvear Restrepo²²

Jomary Ortegón Osorio, en calidad de Representante Legal de la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, sostiene que el accionante no logró exponer un cargo de

inconstitucionalidad, pues la argumentación no es clara, en la medida en que “no hay un hilo conductor del argumento que permita identificar concretamente como cada una de las disposiciones normativas, ambas leyes, vulneran la carta política”; además, no solo presupone que si una ley regula materias de orden territorial es necesariamente una “invasión” en las facultades de los órganos territoriales; sino que también trata por igual las presuntas vulneraciones constitucionales de dos normas que son absolutamente diferentes, como es el caso de las zonas de reserva campesina y las zonas de concentración de los grupos armados. También advierte que las razones son impertinentes e insuficientes pues “presupone, basado en perjuicios subjetivos, que la disposición afectará a todos los ámbitos de la vida de las poblaciones, haciendo indebidamente un juicio de convivencia” sin desarrollar correctamente ese argumento.

20. Universidad Santo Tomás²³

Carlos Rodríguez Mejía, docente de la Universidad Santo Tomás, solicita que se declare la constitucionalidad de las normas acusadas, precisando que el derecho de consulta previa sea respetado cuando se afecte a los pueblos indígenas y a las comunidades tribales protegidos por el Convenio 169 de la OIT. Tras citar la sentencia C-456 de 1997, sostuvo que es posible establecer que la facultad del Presidente de la República para dar inicio a procesos pacíficos de solución del conflicto armado, corresponde a su deber y obligación constitucional de mantener, proteger y desarrollar los fines esenciales del Estado; por lo tanto, con ello no se invade la competencia preferente del mandatario de mantener el orden público. No obstante, reitera que la Corte Constitucional ha sido enfática en reconocer el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y tribales, y su derecho a la consulta previa, “en el sentido en que los mismos tienen la facultad de actuar como comunidades autónomas, regidas por sus propias autoridades y con el derecho intrínseco sobre aquellos territorios que ancestralmente les han sido reconocidos”.

21. Corporación Colectiva de Abogados Luis Carlos Pérez²⁴

La Corporación Colectiva de Abogados Luis Carlos Pérez, por intermedio de su junta directiva, solicita que las normadas demandadas sean declaradas exequibles, pues según el diseño constitucional previsto en la Constitución de 1991, el Presidente de la República tiene la potestad de conservar en todo el territorio nacional el orden público y restablecerlo donde

fuere turbado, por lo tanto, las facultades previstas en la Ley 1779 de 2016 representan un ejercicio legítimo de la facultad otorgada constitucionalmente al Jefe de Estado. Precisa que el accionante incurre en diversas confusiones, pues las disposiciones normativas no implican una alteración a las facultades del ordenamiento territorial o alteración a los cambios del uso del suelo, por el contrario precisa los efectos que tendrán sobre la ubicación temporal de los miembros de los grupos armados al margen de la ley. En cuanto a las zonas de reserva campesina consideran que los argumentos del demandante “obedecen a prejuicios históricos, a estigmatizaciones, exclusiones políticas y sociales que han sufrido las comunidades campesinas y que han impedido que se haga efectivo el cumplimiento de la ley”, desconociendo que en realidad obedecen a mandatos constitucionales y que representan la principal lucha y reivindicación de los campesinos.

22. Comisión Colombiana de Juristas²⁵

Gustavo Gallón Giraldo, Jhenifer María Mojica Flórez, Luisa Fernanda González, Marcela Castellanos y Mateo Gómez Vásquez, integrantes de la Comisión Colombiana de Juristas, solicitan que la Corte Constitucional declare exequibles las normas impugnadas, ya que las mismas no transgreden los principios de descentralización y autonomía, toda vez que el Presidente de la República cuenta con todas las facultades en temas de orden público; además no “implican una alteración de los usos del suelo”.

23. Academia Colombiana de Jurisprudencia²⁶

Juan Camilo Restrepo, en representación de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, señala en primer lugar que podría pensarse que la demanda deviene improcedente toda vez que el accionante ataca dos normas totalmente diferentes bajo el mismo cargo, es decir, el rompimiento de los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales. No obstante, considera que no es viable declarar la inconstitucionalidad de los preceptos demandados, pues son complementarios y no excluyentes o contradictorios, ya que las zonas de reserva campesina son áreas de predominancia de baldíos cuya administración y gestión le corresponde a la Nación con fines de estabilización socioeconómica para superar los conflictos. Indica que la Ley 1779 de 2016 desarrolla el mandato constitucional de salvaguardar el orden público, la convivencia y la paz, “sin desconocer la existencia de unas instituciones públicas cuyo funcionamiento deberá definir para garantizar el normal y pleno

ejercicio del Estado Social de Derecho, a favor de toda la población”. El concepto de orden público nace en razón de la búsqueda de la paz y la convivencia social, por lo cual, “se dota al Estado de las facultades y de los instrumentos que le permitan asegurar la vigencia del estado social y democrático de derecho y garantizar la plenitud de los derechos y libertades fundamentales reconocidas”. Por último sostiene que los aspectos sustanciales de la demanda, formulados en el marco de las funciones que corresponden a los municipios, no guardan relación con el objetivo y las funciones que enmarcan el quehacer de la entidad que representa.

V. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

Según lo dispuesto en el numeral 2º del artículo 242 y en el numeral 5º del artículo 278 Superiores, la Procuradora General de la Nación, Martha Isabel Castañeda Curvelo, rindió concepto en relación con la demanda instaurada por Diego Andrés Molano Aponte contra el párrafo 3º (parcial) del artículo 1º de la Ley 1779 de 2016; artículos 79, 80, 81, 82, 83 y 84 (parciales) de la Ley 160 de 1994. Solicitó a la Corte Constitucional declarar la EXEQUIBILIDAD de los artículos 1º de la Ley 1779 de 2016 y 79, 80, 81, 82, 83 de la Ley 160 de 1994 e INHIBIRSE de pronunciarse sobre la demanda contra el artículo 84 de la Ley 160 de 1994, de conformidad con los siguientes argumentos:

1. Sostiene que no es posible realizar un juicio conjunto de las dos leyes demandadas debido a que no cuentan con identidad u objeto similar, al tratar temas disímiles y no equiparables, aunado a que no persiguen las mismas finalidades. Pese a ello, señala que tanto los Gobernadores como los Alcaldes son agentes del Gobierno Nacional “en lo que a orden público se refiere”, por ende, deben someterse a lo que el aquel disponga, es decir, que es la misma Constitución la que prevé las limitantes a los principios de descentralización y autonomía respecto a orden público.

2. Señala que el párrafo 3º del artículo 1º de la Ley 1779 de 2016 no vulnera la autonomía territorial, “siempre y cuando esa potestad se ejerza, única y exclusivamente con motivo y en relación del mantenimiento del orden público”, por lo tanto, es claro que el actor “ignora, o al menos, comprende equivocadamente”, el principio de Estado Unitario, consagrado en el artículo 1º de la Constitución Política, ya que es precisamente de este principio que se desprende la facultad atribuida al Presidente de la República para “conservar en todo el

territorio el orden público y restablecerlo donde fuera turbado”.

3. Precisa que se debe condicionar el carácter temporal y la delimitación de las zonas donde se ubiquen los representantes y miembros de las organizaciones al margen de la ley, señalando que debe “estar revestido de un criterio de razonabilidad, proporcionalidad y necesidad”, con el fin de evitar que el grado de indeterminación del tiempo de duración y de la extensión geográfica vulnere principios de rango constitucional, como la ejecución del POT por parte de las autoridades municipales.

4. Respecto al cargo endilgado al artículo 84 de la Ley 160 de 1994, alega que carece de claridad y especificidad, pues “no expone ni siquiera de manera somera la razón por la cual entiende que esa disposición es contraria al principio de descentralización y autonomía territorial. Frente a los demás artículos demandados de la Ley 160 de 1994, considera que deben ser declarados exequibles pues “no desconocen el principio de autonomía territorial ni las competencias de los entes territoriales respecto a los usos del suelo, en tanto las mismas se presentan como desarrollo de la cláusula general de competencias en cabeza del Congreso” y fueron expedidos en virtud de la función legislativa consagrada en el artículo 150 Superior; además, se profirieron con el ánimo de dar cumplimiento a los fines constitucionales del desarrollo rural.

5. Finalmente, recuerda que en relación a los alcances e implicaciones de la ley ahora demandada, la Corte Constitucional ya señaló en la Sentencia C-006 de 2002 que “en materia de regulación del territorio en el sector rural el plan de ordenamiento territorial no puede ignorar las previsiones legales de la Ley 160 de 1994 referentes a las parcelaciones de tierra con destino a labores agropecuarias, donde lógicamente se incluyen las zonas de reserva campesina”.

VI. CONSIDERACIONES

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución, para pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada.²⁷

2. Inhibición por ineptitud sustantiva de la demanda

2.1. La Corte Constitucional ha reconocido jurisprudencialmente unos requisitos necesarios que deben cumplir las demandas de inconstitucionalidad presentadas por los ciudadanos, para que sean admitidas por el alto Tribunal. En el año 2001, comenzando siglo, el Pleno de la Corte Constitucional recopiló las reglas fijadas en la primera década de su funcionamiento, respecto a la admisión o inadmisión de dicha acción constitucional, en una sentencia que ha sido reiterada en numerosas ocasiones en el transcurso de estos años, lo que ha permitido precisar y concretar el alcance de esta.²⁸ En esa decisión se puntualizó que las demandas de esta naturaleza deben contener tres elementos esenciales: “(1) referir con precisión el objeto demandado ²⁹ (2) el concepto de la violación y (3) la razón por la cual la Corte es competente para conocer del asunto³⁰ (art. 2, Decreto 2067 de 1991 y jurisprudencia constitucional).”³¹ En cuanto al concepto de la violación, advierte que éste debe responder a mínimo tres exigencias argumentativas: (1) “el señalamiento de las normas constitucionales que consideren infringidas (art. 2, num.2, Decreto 2067 de 1991); (2) la exposición del contenido normativo de las disposiciones constitucionales que riñe con las normas demandadas” y (3) exponer “las razones por las cuales los textos normativos demandados violan la Constitución”.³²

2.2. Así mismo, la Corte Constitucional ha evidenciado la necesidad de que las razones expuestas para sustentar la censura, sean al menos, “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes”.³³ En cuanto a la claridad, la Corporación indica que es indispensable “para establecer la conducencia del concepto de la violación”, ya que aunque se trate de una acción popular, es necesario seguir un hilo conductor que permita comprenderla.³⁴ La certeza, por su parte exige que “la demanda recaiga sobre una proposición jurídica real y existente” cuyo contenido sea verificable y no sobre deducciones, supuestos o proposiciones hechos por el demandante mas no por el legislador.³⁵ La especificidad se predica de aquellas razones que “definen con claridad la manera como la disposición acusada desconoce o vulnera la Carta Política”,³⁶ formulando por lo menos un “cargo constitucional concreto contra la norma demandada”³⁷ para que sea posible determinar si se presenta una confrontación real, objetiva y verificable, dejando de lado argumentos “vagos, indeterminados, indirectos, abstractos y globales”.³⁸ La pertinencia, como atributo esencial

de las razones expuestas al demandar una norma por inconstitucional, indica que “el reproche formulado por el peticionario debe ser de naturaleza constitucional”, esto es, basado en la evaluación del contenido de una norma superior frente al de la disposición demandada, apartándose de sustentos “puramente legales³⁹ y doctrinarios⁴⁰”, o simples puntos de vista del actor buscando un análisis conveniente y parcial de sus efectos.⁴¹ Finalmente, la suficiencia se refiere, por una parte, a “la exposición de todos los elementos de juicio (argumentativos y probatorios) necesarios para iniciar el estudio de constitucionalidad respecto del precepto objeto de reproche”,⁴² y por otra, a la exposición de argumentos que logren despertar “una duda mínima sobre la constitucionalidad de la norma impugnada” que haga necesario un pronunciamiento de la Corte.⁴³

Así las cosas, antes de pronunciarse de fondo, la Corte debe verificar si el actor ha formulado materialmente un cargo, pues de no ser así existiría una ineptitud sustancial de la demanda que, conforme a la reiterada jurisprudencia de esta Corporación, impediría un pronunciamiento de fondo y conduciría a una decisión inhibitoria, pues este Tribunal carece de competencia para adelantar de oficio el juicio de inconstitucionalidad.⁴⁴

2.3. Para la Sala, los argumentos expuestos por el demandante en contra de las normas acusadas no cumplen con los requisitos de certeza y suficiencia, como se pasa a explicar a continuación:

2.3.1. En primer lugar, encuentra esta Sala que los argumentos presentados por el accionante, respecto de las disposiciones demandadas de la Ley 1779 de 2016 carecen del requisito de certeza, toda vez que los señalamientos efectuados no se siguen de los apartes normativos acusados, pues en ellos en modo alguno se establecen exclusiones de las entidades territoriales para definir y precisar la delimitación geográfica de las zonas en que podrán ubicarse temporalmente los voceros o miembros representantes de las organizaciones armadas al margen de la ley, en un proceso de paz.⁴⁵

2.3.2. Así pues, incurre el actor en una omisión de no señalar de qué manera la norma acusada no se integra con el resto de disposiciones de las que hace parte, las cuales desarrollan de manera particular el deber que tiene el Gobierno Nacional, a la hora de delimitar las zonas geográficas en las que se ubicarán los voceros y miembros de grupos

armados al margen de la ley, de respetar las funciones que por la Constitución y la ley le han sido asignadas a las entidades territoriales, sin quebrantar el núcleo esencial a ellas asignadas, es decir, no se dirigen en contra de una proposición jurídica que realmente pueda atribuirse al aparte normativo demandado, sino que surgen de una interpretación deducida por el demandante, que no corresponde a un entendimiento admisible de las disposiciones acusadas.

2.3.3. Por otra parte, en cuanto a los argumentos propuestos en contra de los artículos demandados de la Ley 160 de 1994, se advierte que el juicio que se propone se soporta exclusivamente en una concepción netamente personal sobre el alcance de los principios de descentralización administrativa y autonomía de las entidades territoriales, sin que, en ninguna parte se oriente el examen hacia el contenido de los preceptos cuestionados y hacia la forma en que ellos crean una norma implícita que va en contravía de un deber específico impuesto por el Constituyente al legislador.

2.3.4. Es obligación del accionante demostrar de dónde surgía la omisión por él señalada, lo que le exigía tener en cuenta todas las normas que regulan el procedimiento de colonización y las zonas que se consideran de reserva campesina, con el propósito de determinar si ellas consagran o no, directa o indirectamente, la posibilidad de que las entidades territoriales participen en dichos procesos. En este sentido, el actor omitió hacer referencia a los artículos 1, 2, 4, 9, 80, 84, 88 y 89 de la Ley 160 de 1994,⁴⁶ así pues, el actor presupone que la normativa acusada se debe interpretar de cierta manera, pero lo cierto es que la norma señala lo contrario. Esto es así, puesto que los citados preceptos legales sujetan el trámite para los procesos de colonización y la adjudicación de las zonas de reserva campesina que se adelantan por el INCORA, a la participación, concertación y planeación de las entidades territoriales.

2.3.5. En virtud de lo anterior, la carga de certeza le imponía al actor el deber de explicar por qué esas normas no se acompañan con los principios que a su juicio se vulneran, o lo que es lo mismo, por qué a pesar del contenido de dichas disposiciones, efectivamente se presenta la omisión por él alegada, sino que realizó un ataque indeterminado y general sobre el alcance de los principios de descentralización administrativa y autonomía de las entidades territoriales, a partir de una apreciación eminentemente subjetiva sobre el contenido de estos principios. Asimismo, no se observa en los preceptos invocados como vulnerados la

prohibición de la participación de las entidades territoriales en los procesos de colonización y adjudicación de las zonas de reserva campesina, por lo que la demanda también incurre en un desconocimiento de la carga de suficiencia, al no tener la capacidad de despertar una duda mínima sobre la exequibilidad de las disposiciones demandadas.

2.3.6. Por otra parte, tampoco es válido pretender que el mandato específico incluya textualmente a las entidades territoriales y sus autoridades de los procesos señalados, básicamente porque como se dijo en precedencia, el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino se basa en los principios de planeación, coordinación, ejecución y evaluación,⁴⁷ de lo que se deduce que la clave constitucional acusada por el actor no se puede entender que expresamente excluya a las entidades territoriales de la participación activa para la consecución de los fines por los que dicha norma propende. En otras palabras, el enunciado normativo acusado por el demandante, no existe en el ordenamiento jurídico.

2.3.7. En conclusión, esta Corporación encuentra que se debe proferir un fallo inhibitorio por ineptitud sustantiva de la demanda, en primer lugar, porque el actor desconoció la carga de certeza al prescindir del análisis de las normas legales que regulan lo concerniente a la ubicación de los voceros e integrantes de grupos armados al margen de la ley en un proceso de paz y aquellas relativas al procedimiento para la regulación de las zonas de reserva campesina y los procesos de colonización, en concreto, de los artículos 2 y 6 de la Ley 1779 de 2016 y 1, 2, 4, 9, 80, 84, 88 y 89 de la Ley 160 de 1994, respectivamente, cuyo examen resultaba necesario para demostrar que las entidades territoriales se encuentran excluidas de los procesos de la referencia; y segundo, porque no se acreditó el cumplimiento del requisito de suficiencia al no tener la capacidad de despertar una duda mínima sobre la exequibilidad de las disposiciones demandadas, pues de ellos no se deriva, ni expresa ni implícitamente, la facultad que el demandante considera omitida.

VII. DECISIÓN

La Sala reitera que una acción pública de inconstitucionalidad debe contar con cargos fundados en razones claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes para que pueda ser resuelta de fondo por la Corte Constitucional.

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

ÚNICO.- Declararse INHIBIDA para emitir un pronunciamiento de fondo en relación con la demanda de inconstitucionalidad presentada contra el párrafo 3º (parcial) del artículo 1º de la Ley 1779 de 2016 y los artículos 79, 80, 81, 82, 83 y 84 (parciales) de la Ley 160 de 1994.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ

Presidente

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

ALEJANDRO LINARES CANTILLO

Magistrado

ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO

Magistrada

IVÁN ESCRUCERÍA MAYOLO

Magistrado (e)

AQUILES ARRIETA GÓMEZ

Magistrado (e)

ALBERTO ROJAS RÍOS

Magistrado

JOSÉ ANTONIO CEPEDA AMARIS

Magistrado (e)

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

1 Mediante el Decreto Ley 2365 de 2015, publicado en el Diario Oficial No. 49.719 de 7 de diciembre de 2015, “se suprime el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), se ordena su liquidación y se dictan otras disposiciones”. Según lo establece el artículo 37 del Decreto Ley 2364 de 2015 -por el cual se crea la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), se determinan su objeto y su estructura orgánica-, publicado en el Diario Oficial No. 49.719 de 7 de diciembre de 2015: “las referencias normativas hechas al Incora o al Incoder, en relación con los temas de desarrollo agropecuario y rural deben entenderse referidas a la Agencia de Desarrollo Rural”; y según lo establece el artículo 38 del Decreto Ley 2363 de 2015 -por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura-, publicado en el Diario Oficial No. 49.719 de 7 de diciembre de 2015: “todas las referencias normativas hechas al Incora o al Incoder en relación con los temas de ordenamiento social de la propiedad rural deben entenderse referidas a la Agencia Nacional de Tierras (ANT). // PARÁGRAFO. Las referencias normativas consignadas en la Ley 160 de 1994, y demás normas vigentes, a la Junta Directiva del Incora, o al Consejo Directivo del Incoder, relacionadas con las políticas de ordenamiento social de la propiedad, deben entenderse referidas al Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT). ” // Mediante el Decreto 1292 de 2003, publicado en el Diario Oficial No. 45.196, de 23 de mayo de 2003, se suprime el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora y se ordena su liquidación. // Según lo dispuesto en el artículo 24 del Decreto 1300 de 2003 -por el cual se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura-, publicado en el Diario

Oficial No. 45.196, de 23 de mayo de 2003: "Todas las referencias que hagan las disposiciones legales vigentes al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, al Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, Inat, al Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI y al Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, INPA, deben entenderse referidas al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder."

2 Corte Constitucional, sentencia C-535 de 1996 (MP Alejandro Martínez Caballero).

3 Magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

4 Expediente, cuaderno principal, folios 86 - 89.

5 Expediente, cuaderno principal, folios 91-97.

6 Expediente, cuaderno principal, folios 98-100.

7 Expediente, cuaderno principal, folios 101-128.

8 Expediente, cuaderno principal, folios 129-137.

9 Expediente, cuaderno principal, folios 142-145.

10 Expediente, cuaderno principal, folios 156-159.

11 Expediente, cuaderno principal, folios 163-169.

12 Expediente, cuaderno principal, folios 177-181.

13 Expediente, cuaderno principal, folios 238-240.

14 Expediente, cuaderno principal, folios 241-247. De forma extemporánea, esta Asociación presentó argumentos adicionales a los planteados en el documento inicial de intervención. (Memorial del 19 de diciembre de 2016. Expediente, cuaderno principal, folios 349-375).

15 Expediente, cuaderno principal, folios 268-273.

16 Expediente, cuaderno principal, folios 313-338.

17 Expediente, cuaderno principal, folio 72.

18 Expediente, cuaderno principal, folio 90.

19 Expediente, cuaderno principal, folios 274-288.

20 Expediente, cuaderno principal, folios 150-155.

21 Expediente, cuaderno principal, folios 207-212.

22 Expediente, cuaderno principal, folios 213-223.

23 Expediente, cuaderno principal, folios 248-267.

25 Expediente, cuaderno principal, folios 227-237.

26 Expediente, cuaderno principal, folios 73 - 85.

27 Dice la norma: “A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones: (...) || 4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”.

28 Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Los criterios señalados en esta sentencia han sido reiterados en muchas decisiones posteriores de la Sala Plena. Entre otras, ver por ejemplo: Sentencia C-874 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil), Sentencia C-371 de 2004 (MP Jaime Córdoba Triviño), Autos 033 y 128 de 2005 (MP Álvaro Tafur Galvis), Sentencia C-980 de 2005 (MP Rodrigo Escobar Gil), Auto 031 de 2006 (MP Clara Inés Vargas Gutiérrez), Auto 267 de 2007 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra), Auto 091 de 2008 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), Auto 112 de 2009 (MP Clara Elena Reales Gutiérrez), Sentencia C-028 de 2009 (MP Rodrigo Escobar Gil), Sentencia C-351 de 2009 (MP Mauricio González Cuervo), Sentencia C-459 de 2010 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), Sentencia C-942 de 2010 (MP Juan Carlos Henao Pérez), Auto 070 de 2011 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), Sentencia C-128 de 2011 (MP Juan Carlos Henao Pérez), Sentencia C-243 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva; AV Nilson Elías Pinilla Pinilla y

Humberto Antonio Sierra Porto), Sentencia C-333 de 2012 (MP María Victoria Calle Correa), Auto A71 de 2013 (MP Alexei Egor Julio Estrada), Auto 105 de 2013 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), Sentencia C-304 de 2013 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), Auto 243 de 2014 (MP Mauricio González Cuervo), Auto 145 de 2014 (MP Alberto Rojas Ríos), Auto 324 de 2014 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado), Sentencia C-081 de 2014 (MP Nilson Elías Pinilla Pinilla; AV Nilson Elías Pinilla Pinilla y Alberto Rojas Ríos), Auto 367 de 2015 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), Auto 527 de 2015 (MP María Victoria Calle Correa), Sentencia C-694 de 2015 (MP Alberto Rojas Ríos; SPV María Victoria Calle Correa), y Sentencia C-088 de 2016 (MP Jorge Iván Palacio Palacio). En las anteriores providencias se citan y emplean los criterios recogidos en la sentencia C-1052 de 2001 para resolver los asuntos tratados en cada uno de aquellos procesos.

29 Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). En cuanto a este primer elemento se señala que se refiere al “precepto o preceptos jurídicos que, a juicio del actor, son contrarios al ordenamiento constitucional”.

30 Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). En cuanto a este tercer elemento se señala que se refiere a una “circunstancia que alude a una referencia sobre los motivos por los cuales a la Corte le corresponde conocer de la demanda y estudiarla para tomar una decisión”.

31 Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

32 Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

33 Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

34 Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Esta sentencia fue reiterada en las siguientes providencias (entre otras) en las que se analizó el caso específicamente frente al requisito de claridad: Sentencia C-831 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), Auto 103 de 2005 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), Sentencia C-537 de 2006 (MP Humberto Antonio Sierra Porto; AV Jaime Araújo Rentería), Sentencia C-802 de 2008 (MP Clara Inés Vargas Hernández), Sentencia C-382 de 2012 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), Sentencia C-304 de 2013 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), Sentencia C-358 de 2013 (CP Augusto Trujillo Muñoz), Sentencia C-227 de 2015 (MP Jorge

Ignacio Pretelt Chaljub), Sentencia C-229 de 2015 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo),

35 Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Esta sentencia fue reiterada en las siguientes providencias (entre otras) en las que se analizó el caso específicamente frente al requisito de certeza: Sentencia C-426 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil), Sentencia C-831 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), Sentencia C-207 de 2003 (MP Rodrigo Escobar Gil), Sentencia C-569 de 2004 (MP Rodrigo Uprimny Yepes), Sentencia C-913 de 2004 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), Sentencia C-158 de 2007 (MP Humberto Antonio Sierra Porto), Sentencia C-802 de 2008 (MP Clara Inés Vargas Hernández), Sentencia C-246 de 2009 (MP Clara Elena Reales Gutiérrez), Sentencia C-331 de 2013 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), Sentencia C-619 de 2015 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado) y C-089 de 2016 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado; AV Alberto Rojas Ríos).

36 Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

37 Corte Constitucional, sentencia C-568 de 1995 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz).

38 Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Esta sentencia fue reiterada en las siguientes providencias (entre otras) en las que se analizó el caso específicamente frente al requisito de especificidad: Sentencia C-426 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil), Sentencia C-831 de 2002 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), Sentencia C-572 de 2004 (MP Rodrigo Uprimny Yepes; AV Rodrigo Uprimny Yepes y Jaime Araújo Rentería), Sentencia C-309 de 2009 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), Sentencia C-304 de 2013 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), Sentencia C-091 de 2014 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), Sentencia C-694 de 2015 (MP Alberto Rojas Ríos; SPV María Victoria Calle Correa).

39 “Cfr. la Sentencia C-447 de 1997”

40 “Cfr. Corte Constitucional Sentencia C-504 de 1993; M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz y Carlos Gaviria Díaz. La Corte declaró exequible en esta oportunidad que el Decreto 100 de 1980 (Código Penal). Se dijo, entonces: “Constituye un error conceptual dirigir el cargo de inconstitucionalidad contra un metalenguaje sin valor normativo y, por tanto, carente de obligatoriedad por no ser parte del ordenamiento jurídico. La doctrina penal es autónoma en la creación de los diferentes modelos penales. No existe precepto constitucional alguno que

justifique la limitación de la creatividad del pensamiento doctrinal - ámbito ideológico y valorativo por excelencia -, debiendo el demandante concretar la posible antinomia jurídica en el texto de una disposición que permita estructurar un juicio de constitucionalidad sobre extremos comparables". Así, la Corte desestimaba algunos de los argumentos presentados por el actor que se apoyaban en teorías del derecho penal que reñían con la visión contenida en las normas demandadas y con la idea que, en opinión del actor, animaba el texto de la Constitución". Citado por la sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

41 Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Esta sentencia fue reiterada en las siguientes providencias (entre otras) en las que se analizó el caso específicamente frente al requisito de pertinencia: Sentencia C-048 de 2004 (MP Alfredo Beltrán Sierra), Sentencia C-181 de 2005 (MP Rodrigo Escobar Gil), Sentencia C-309 de 2009 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), Sentencia C-304 de 2013 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) y Sentencia C-694 de 2015 (MP Alberto Rojas Ríos; SPV María Victoria Calle Correa).

42 Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa).

43 Corte Constitucional, sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa). Esta sentencia fue reiterada en las siguientes providencias (entre otras) en las que se analizó el caso específicamente frente al requisito de suficiencia: Sentencia C-557 de 2001 (Manuel José Cepeda Espinosa), Sentencia C-803 de 2006 (MP Jaime Córdoba Triviño), Sentencia C-802 de 2008 (MP Clara Inés Vargas Hernández) y Auto 145 de 2014 (MP Alberto Rojas Ríos).

44 Sobre este punto, en la Sentencia C-447 de 1997 (MP Alejandro Martínez Caballero), se sostuvo lo siguiente: "Si un ciudadano demanda una norma, debe cumplir no sólo formalmente sino también materialmente estos requisitos, pues si no lo hace hay una ineptitud sustancial de la demanda que, conforme a reiterada jurisprudencia de esta Corporación, impide que la Corte se pronuncie de fondo. En efecto, el artículo 241 de la Constitución consagra de manera expresa las funciones de la Corte, y señala que a ella le corresponde la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución en los estrictos y precisos términos del artículo. Según esa norma, no corresponde a la Corte Constitucional revisar oficiosamente las leyes sino examinar aquellas que han sido demandadas por los

ciudadanos, lo cual implica que el trámite de la acción pública sólo puede adelantarse cuando efectivamente haya habido demanda, esto es, una acusación en debida forma de un ciudadano contra una norma legal.”

45 Artículo 2 de la Ley 418 de 1997 “En la aplicación de las atribuciones conferidas en la presente ley, se seguirán los criterios de proporcionalidad y necesidad, mientras que para la determinación de su contenido y alcance, el intérprete deberá estarse al tenor literal según el sentido natural y obvio de las palabras, sin que so pretexto de desentrañar su espíritu, puedan usarse facultades no conferidas de manera expresa. En el ejercicio de las mismas facultades no podrá menoscabarse el núcleo esencial de los derechos fundamentales, ni alterar la distribución de competencias establecidas en la Constitución y las leyes y en su aplicación se tendrá siempre en cuenta el propósito del logro de la convivencia pacífica”, en concordancia con el artículo 6 ídem que señala “En la parte general del plan nacional de desarrollo y en los que adopten las entidades territoriales se señalarán con precisión las metas, prioridades y políticas macroeconómicas dirigidas a lograr un desarrollo social equitativo y a integrar a las regiones de colonización, o tradicionalmente marginadas o en las que la presencia estatal resulta insuficiente para el cumplimiento de los fines previstos en el artículo 2º de la Constitución Política con el objeto de propender por el logro de la convivencia, dentro de un orden justo, democrático y pacífico”.

46 Ley 160 de 1994. “ARTÍCULO 1o. Inspirada en el precepto constitucional según el cual es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina, esta Ley tiene por objeto: // (...) Noveno. Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y establecer Zonas de Reserva Campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen. // ARTÍCULO 2o. Créase el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, como mecanismo obligatorio de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades dirigidas a prestar los servicios relacionados con el desarrollo de la economía campesina y a promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los hombres y mujeres campesinos de escasos

recursos. // (...) ARTÍCULO 4o. Los diferentes organismos que integran el Sistema se agruparán en seis subsistemas, con atribuciones y objetivos propios, debidamente coordinados entre sí. La planificación de los organismos del Sistema deberá considerar las necesidades y los intereses específicos de las mujeres campesinas. Tales subsistemas son: a) De adquisición y adjudicación de tierras, cuyo ejecutor exclusivo será el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria. Las entidades territoriales también podrán participar en la cofinanciación con el INCORA en la compra de tierras en favor de quienes sean sujetos de reforma agraria, siempre que se ajusten a las políticas, criterios y prioridades que señalen el Ministerio de Agricultura, el Consejo Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino y la Junta Directiva del Instituto; (...) c) De servicios sociales básicos, infraestructura física, vivienda rural, adecuación de tierras y seguridad social, coordinado por el Fondo de Cofinanciación, para la Inversión Rural, DRI e integrado por el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, INAT, los Ministerios de Transporte, Salud Pública y Educación, las entidades territoriales, el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Social, FIS, la Sociedad Financiera de Desarrollo Territorial S.A., Findeter, el Fondo de Solidaridad y Emergencia Social y las entidades no gubernamentales reconocidas por el Gobierno que presten esta clase de servicios; // (...) ARTÍCULO 80. <Artículo CONDICIONALMENTE exequible> Son Zonas de Reserva Campesina, las áreas geográficas seleccionadas por la Junta Directiva del INCORA<1>, teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales. En los reglamentos respectivos se indicarán las extensiones mínimas y máximas que podrán adjudicarse, determinadas en Unidades Agrícolas Familiares, el número de éstas que podrá darse o tenerse en propiedad, los requisitos, condiciones y obligaciones que deberán acreditar y cumplir los ocupantes de los terrenos. En las Zonas de Reserva Campesina la acción del Estado tendrá en cuenta, además de los anteriores principios orientadores, las reglas y criterios sobre ordenamiento ambiental territorial, la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos, su participación en las instancias de planificación y decisión regionales y las características de las modalidades de producción. (...) // ARTÍCULO 84. <Artículo CONDICIONALMENTE exequible> En la formulación y ejecución de los planes de desarrollo de los procesos de colonización en las Zonas de Reserva Campesina, será obligatoria la participación de los Alcaldes de los municipios incorporados en los respectivos estudios, así como de las organizaciones representativas de los intereses de los colonos. // (...) ARTÍCULO 88. Los departamentos establecerán, como dependencia de los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario (CONSEA), el Comité

Departamental de Desarrollo Rural y Reforma Agraria, el cual servirá como instancia de concertación entre las autoridades departamentales, las comunidades rurales y las entidades públicas y privadas en materia de desarrollo rural y reforma agraria. La función principal de este Comité será la de coordinar las acciones y el uso de los recursos en los planes, programas y proyectos de desarrollo rural y reforma agraria que se adelanten en el Departamento, en concordancia y armonía con las prioridades establecidas por los municipios a través de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural de que trata el artículo 89 de la presente Ley. El Comité Departamental de Desarrollo Rural y Reforma Agraria estará integrado por el Gobernador del Departamento, quien lo presidirá; los demás miembros del CONSEA Departamental; los representantes de las organizaciones campesinas legalmente reconocidas con presencia en el Departamento; los representantes de otras entidades públicas nacionales o regionales, con presencia en el Departamento y que tengan injerencia en asuntos o actividades de desarrollo rural; y los representantes de los municipios. // (...) ARTÍCULO 89. Los municipios crearán el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, el cual servirá como instancia superior de concertación entre las autoridades locales, las comunidades rurales y las entidades públicas en materia de desarrollo rural, cuya función principal será la de coordinar y racionalizar las acciones y el uso de los recursos destinados al desarrollo rural y priorizar los proyectos que sean objeto de cofinanciación. El Consejo Municipal de Desarrollo Rural estará integrado así: El Alcalde, quien lo presidirá; representantes del Concejo Municipal; representantes de las entidades públicas que adelanten acciones de desarrollo rural en el municipio; representantes de las organizaciones de campesinos y de los gremios con presencia en el municipio; y representantes de las comunidades rurales del municipio, quienes deberán constituir mayoría. La participación de los miembros de las comunidades rurales deberá ser amplia y pluralista, de manera que garantice la mayor participación y representación ciudadana en las deliberaciones del Consejo. Para el desarrollo de sus funciones, el Consejo Municipal de Desarrollo Rural podrá establecer comités de trabajo para temas específicos, incluyendo la veeduría popular de los proyectos de desarrollo rural que se adelanten en el municipio.”

47 Ley 160 de 1994, Artículo 2.