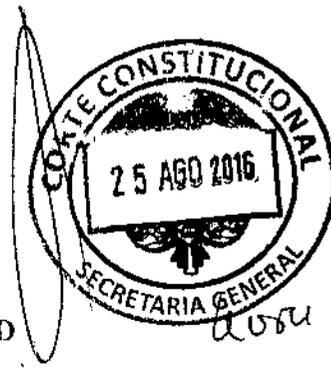


D-11643
ok.

1

Barranquilla, Agosto 19 de 2016

HONORABLES MAGISTRADOS
CORTE CONSTITUCIONAL
Bogotá D.C.



Ref.: ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD

Las siguientes firmantes, todas mayores de edad; **ALEJANDRINA PACHECO PEÑA**, identificada con la cédula de ciudadanía N° 34.992.284, actuando en su nombre propio y en mi condición de representante legal de la **Corporación Nueva Esperanza**, con NIT 823003412-0; **BELINDA MÁRQUEZ JIMÉNEZ**, identificada con la cédula de ciudadanía N° 26,846,007, actuando en mi nombre propio y en mi condición de representante legal de la **Asociación de Mujeres Productoras del Campo, ASOMUPROCA II**, con NIT 900370874-1; **CARMEN SONIA MOYA MENA**, identificada con la cédula de ciudadanía N° 36,040,066, actuando en mi nombre propio y en mi condición de representante legal de la **Asociación Mis Esfuerzos**, con NIT 900099984-2; **CEDIS ESTHER ANAYA DE URRUTIA**, identificada con la cédula de ciudadanía N° 22,612.319, actuando en mi nombre propio y en mi condición de representante legal de la **Asociación de Campesinos y Campesinas La Esperanza de Repelón**, con NIT 900.902.729-6; **DORYS STELLA GUTIERREZ CASTELLANOS**, identificada con la cédula de ciudadanía N° 63347976, actuando en mi propio nombre y en mi condición de representante legal de **Corporación Defensora del Agua Territorio y Ecosistemas - CORDATEC**, con NIT 900968312-4; **ELENA BUSTOS RINCÓN**, identificada con la cédula de ciudadanía N° 32.667.925, actuando en mi nombre propio; **EMMA RUBY FLOREZ MALDONADO**, identificada con la cédula de ciudadanía N° 32,641,718, actuado en mi propio nombre y en mi condición de representante legal de la **Fundación Nacional de Mujeres FUNAM**, con NIT 803.022.457-6; **EMMA TILANO VITALI**, identificada con la cédula de ciudadanía N° 22.514.143, actuando en mi nombre propio; **EVA ROLONG VARGAS**, identificada con la cédula de ciudadanía N° 22,702.630, actuando en mi nombre propio; **INÉS ESTHER CAMELO MARTÍNEZ**, identificada con la cédula de ciudadanía N° 42,498,833, actuando en mi nombre propio y en mi condición de representante legal de la **Asociación de Aparceros y Campesinos de Cantillera y Altamira - ASOCAM**, con NIT 900.285.517-3; **LETICIA ELENA HUNDEK PICHÓN**, identificada con la cédula de ciudadanía N° 32.631.206, actuando en mi nombre propio; **LEYDIS ESTHER SANTACRUZ BELTRÁN**, identificada con la cédula de ciudadanía N° 22,729,645, actuando en mi nombre propio y en mi condición de representante legal de la **Asociación Departamental de Mujeres Abriendo Camino para la Reivindicación de Nuestros Derechos - ADMACRED**, con NIT 900.586.112-6; **LIBRADA FRANCISCA MELÉNDEZ PEÑA** identificada con la cédula de ciudadanía N° 26,023,601, actuando en mi nombre propio y en mi condición de representante legal de la **Asociación Mujeres al Progreso**, con NIT 900.573.354-5; **LUZ ESTELLA ROMERO VILLALBA**, identificada con la cédula de ciudadanía N° 32,833,463, actuando en mi nombre propio y en mi condición de representante legal de la **Asociación Colectivo Mujeres al Derecho - ASOCOLEMAD**, con NIT 900061523-6; **MARIA DEL SOCORRO TORRES CABRERA**, identificada con la cédula de ciudadanía N° 45,760,233, actuando en mi nombre propio; **NICOLAS ENRIQUE DEULOFEUTT CARO**, identificado con la cédula de ciudadanía N° 73,544,273, actuando en mi nombre propio y en mi condición miembro de la junta directiva y representante legal de la **Asociación de Desplazados del Salado Bolívar (Capítulo Cartagena)**, con NIT 806012812-1; **OMERLY VERGARA PADILLA**, identificada con la cédula de ciudadanía N° 45,368,777, actuando en mi propio nombre; **ROSMARY**

BRITO DE PIMIENTA, identificada con la cédula de ciudadanía N° 40912790, actuando en mi nombre propio y en mi condición de representante legal de la **Asociación de Mujeres del Corregimiento de San Martín - ASOMARTIN**, con NIT 823001610-3; **WILSON DE JESUS CASTAÑEDA CASTRO**, identificado con la cédula de ciudadanía N° 71.774.787, actuando en mi nombre propio y en representación de la **Corporación Caribe Afirmativo**, con NIT 900321082-6; con nuestro acostumbrado respeto, nos dirigimos a ustedes en uso de nuestros derechos y deberes consagrados en el numeral 6 del artículo 40 y en el numeral 7 del artículo 95 de la Constitución Política de 1991, con el fin de interponer la acción de inconstitucionalidad contra la **LEY 1776 DEL 29 DE ENERO DE 2016 "POR LA CUAL SE CREAN Y SE DESARROLLAN LAS ZONAS DE INTERÉS DE DESARROLLO RURAL, ECONÓMICO Y SOCIAL, ZIDRES"** por cuanto contraría la Constitución Política Colombiana como se sustenta a continuación:

1 GENERALIDADES Y FUNDAMENTOS DE LA DEMANDA.

La presente demanda de inconstitucionalidad, pretende demostrar como las normas impugnadas de la **ley 1776 del 29 de enero de 2016**, van en contravía de los derechos consagrados en la Constitución Política Colombiana en favor de los campesinos y campesinas, lo cual se demostrará en los cuatro cargos de inconstitucionalidad que en el presente libelo se formulan por los vicios materiales o de fondo que contiene la norma demandada en relación con este tema.

El primero de los cargos está orientado a demostrar la inconstitucionalidad del artículo 3 de la norma demandada debido a que viola el derecho de los trabajadores agrarios de acceder a la tierra, derecho este protegido por la constitución política colombiana a través del artículo 64 que consagra el deber del estado de promover de forma progresiva dicho acceso, toda vez que como se expondrá diluye dicha responsabilidad de estado al colocarla en cabeza de particulares., lo que conlleva también una violación a las garantías establecidas en el artículo 53 constitucional a favor de los derechos de las y los trabajadores. En este cargo además se plantea porqué para las mujeres rurales, las razones de inconstitucionalidad formuladas, constituyen afectaciones particulares.

Un Segundo cargo se plantea frente al artículo 17 de la ley 1776 de 2016, en cuanto viola el derecho a la igualdad protegido en el artículo 13 constitucional, en detrimento del derecho que en virtud de esta norma consignada en la carta se genera a favor de las mujeres rurales del país, en el contexto de la norma demandada, ser destinatarias de un tratamiento diferenciado que constituya una medida afirmativa a su favor para acceder a la tierra, como grupo históricamente marginado del acceso al uso, propiedad y control de este bien. Así como el derecho a la igualdad entre hombres y mujeres que está amparado por el artículo 43 de la constitución.

Por su parte en el tercer cargo se plantea también una violación a lo preceptuado por el artículo 64 constitucional, esta vez por causa de lo dispuesto por los artículos 13 e inciso quinto del artículo 21, este último analizado a la luz del artículo tercero de la ley 1776 de 2016, en razón de que modifican la destinación exclusiva que antes de la norma demandada tenían las tierras baldías en el país, llamadas a satisfacer el deber del estado de garantizar a través de la adjudicación de las mismas, el acceso a la tierra para la población rural del país. En relación con las mujeres rurales, en este cargo también se plantea como esta modificación al régimen de baldíos afecta de manera relevante a las mujeres rurales, situación sobre la cual deberá pronunciarse esta honorable corte, teniendo en cuenta el

limitado acceso que como sector poblacional han tenido a la adjudicación de tierras baldías; y la consecuente necesidad de que estas fueran priorizadas para garantizar su acceso a la tierra.

Finalmente un cuarto cargo es el de la violación al principio de la Autonomía Territorial y la Descentralización Administrativa que encarna el articulado de la ley 1776/16, que centraliza de manera regresiva funciones inherentes a los entes territoriales y somete al arbitrio de particulares funciones reservadas a los entes administrativos dispuestos por la ley.

2 NORMAS CONSTITUCIONALES VULNERADAS.

ARTICULO 1. Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

ARTICULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica. El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados. El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

ARTICULO 43. La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia. Ver. Ley 581 de 2000.

ARTICULO 53. El Congreso expedirá el estatuto del trabajo. La ley correspondiente tendrá en cuenta por lo menos los siguientes principios mínimos fundamentales: Igualdad de oportunidades para los trabajadores; remuneración mínima vital y móvil, proporcional a la cantidad y calidad de trabajo; estabilidad en el empleo; irrenunciabilidad a los beneficios mínimos establecidos en normas laborales; facultades para transigir y conciliar sobre derechos inciertos y discutibles; situación más favorable al trabajador en caso de duda en la aplicación e interpretación de las fuentes formales de derecho; primacía de la realidad sobre formalidades establecidas por los sujetos de las relaciones laborales; garantía a la seguridad social, la capacitación, el adiestramiento y el descanso necesario; protección especial a la mujer, a la maternidad y al trabajador menor de edad. El estado garantiza el derecho al pago oportuno y al reajuste periódico de las pensiones legales. Los convenios internacionales del trabajo debidamente ratificados, hacen parte de la legislación interna. La ley, los contratos, los acuerdos y convenios de trabajo, no pueden menoscabar la libertad, la dignidad humana ni los derechos de los trabajadores.

ARTÍCULO 64. "Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos"

ARTÍCULO 85. Artículo 85. Son de aplicación inmediata los derechos consagrados en los artículos 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 33, 34, 37 y 40.

ARTÍCULO 93: Los tratados y convenios internacionales ratificados por el Congreso, que reconocen los derechos humanos y que prohíben su limitación en los estados de excepción, prevalecen en el orden interno. Los derechos y deberes consagrados en esta Carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia. Adicionado por el Acto Legislativo 02 de 2001, con el siguiente texto: El Estado Colombiano puede reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional en los términos previstos en el Estatuto de Roma adoptado el 17 de julio de 1998 por la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas y, consecuentemente, ratificar este tratado de conformidad con el procedimiento establecido en esta Constitución. La admisión de un tratamiento diferente en materias sustanciales por parte del Estatuto de Roma con respecto a las garantías contenidas en la Constitución tendrá efectos exclusivamente dentro del ámbito de la materia regulada en él.

ARTÍCULO 94: La enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.

ARTÍCULO 150. "Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

18. Dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías."

ARTÍCULO 287. Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.
2. Ejercer las competencias que les correspondan.
3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
4. Participar en las rentas nacionales.

ARTÍCULO 288. "La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

ARTÍCULO 311. "Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes."

ARTÍCULO 352. "Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar."

3 NORMAS DEMANDADAS

Mediante la presente demanda de inconstitucionalidad pretendemos que se declare la inconstitucionalidad de los artículos que se citarán a continuación, mediante los cuales se vulneran la protección constitucional de los derechos constitucionales para las comunidades campesinas, lo cual se demostrará afecta principalmente el derecho a la igualdad de las mujeres rurales; y los principios de Autonomía territorial y descentralización administrativa. Cabe mencionar que persiste en relación a la construcción legislativa un desconocimiento sistemático de incorporación del enfoque de género y los derechos de las mujeres.

LEY 1776 DEL 29 DE ENERO DE 2016

"POR LA CUAL SE CREAN Y SE DESARROLLAN LAS ZONAS DE INTERÉS DE DESARROLLO RURAL, ECONÓMICO Y SOCIAL, ZIDRES"

ARTÍCULO 3. Componentes de los proyectos productivos. (...)

a) Un enfoque territorial que armonice los: Plan de Ordenamiento Territorial (POT), Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) con los criterios de ordenamiento productivo y social de la propiedad, definidos por la Unidad de Planificación Agropecuaria, UPRA, para el área de influencia de las ZIDRES, en consonancia con el numeral 9 del artículo 6 de la ley 1551 de 2012, o la que haga sus veces.

(...)

Cuando se trate de proyectos asociativos, adicionalmente, deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- a) La determinación del terreno destinado a ser adquirido por los campesinos, los trabajadores agrarios y/o las mujeres rurales, sin tierra, asociados.
- b) Un sistema que garantice que el grupo de campesinos y trabajadores agrarios, sin tierra, puedan adquirirla a través de los programas de dotación de tierras adelantados por la entidad competente.
- c) Un plan de acción encaminado a apoyar a los campesinos y/o a los trabajadores agrarios en la gestión del crédito ante el sistema bancario, para la compra de la tierra y el establecimiento del proyecto.

ARTICULO 4. Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las Zidres. "El Gobierno nacional reglamentará la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las Zidres, que será coordinado por el Ministerio de Agricultura

y Desarrollo Rural. Las entidades que lo integran se agruparán en sistemas, con las atribuciones y objetivos que determine el Gobierno nacional.

(...)

(...)

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será responsable de liderar y coordinar la formulación de la política general de desarrollo rural, con base en criterios de ordenamiento productivo y social que permitan determinar las áreas prioritarias de desarrollo rural. Para tal efecto, establecerá a través de la UPRA el uso actual y potencial del suelo, ordenará las zonas geográficas de acuerdo con sus características biofísicas, hidrológicas, sus condiciones económicas, sociales y de infraestructura, y definirá los lineamientos, criterios y parámetros necesarios que deben ser considerados para la elaboración de los Planes, Planes Básicos y Esquemas de Ordenamiento Territorial en las zonas rurales de los municipios."

ARTÍCULO 13. De bienes inmuebles de la Nación. "Para la ejecución de los proyectos productivos se podrá solicitar al Gobierno Nacional, la entrega en concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslativa de dominio, de bienes inmuebles de la Nación ubicados en las Zidres, con el fin de ejecutar los proyectos productivos que hace referencia el artículo 30 de esta ley. En todo caso la entrega de inmuebles de la nación solo tendrá lugar cuando se trate de proyectos productivos que integren como asociados al pequeño o al mediano productor.

La determinación de las condiciones del contrato se hará de acuerdo con las características y aptitudes de las zonas específicas en las cuales se desarrollen proyectos productivos, y de conformidad con la reglamentación especial que expida para tal efecto el Gobierno nacional. La duración de los contratos se determinará según los ciclos productivos del proyecto. También, se establecerán las condiciones óptimas en que la tierra debe ser devuelta tras la culminación del contrato, en estudio técnico que hará parte integral del negocio jurídico suscrito.

Los contratos establecerán, además, las garantías correspondientes y las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones del contratista, que podrán incluir la terminación del contrato y la devolución de los inmuebles de la Nación en óptimas condiciones de aprovechamiento, sin pago de mejoras por parte del Estado.

Parágrafo 1º. Las personas que se encuentren ocupando predios baldíos y que, a la fecha de la declaratoria de las Zidres, no cumplan con los requisitos establecidos en la Ley 160 de 1994, para ser beneficiarios de la titulación de los predios ocupados, podrán vincularse a los proyectos productivos que tengan el carácter de asociativos o celebrar contratos de derecho real de superficie, que permitan el uso, goce y disposición de la superficie de los predios rurales que ocupen, sin perjuicio de los derechos adquiridos. Los contratos de derecho real de superficie no se podrán celebrar en las tierras despojadas, las afectadas por restitución de tierras y los territorios étnicos.

(...)

Artículo 17. Condición especial para los proyectos productivos que vinculen campesinos, mujeres rurales, jóvenes rurales y/o trabajadores agrarios sin tierra. "Además de los requisitos generales previstos en el artículo 3º, los proyectos asociativos que vinculen campesinos, mujer rural y/o trabajadores agrarios sin tierra deberán establecer un mecanismo que permita que, dentro de los tres (3) primeros años de iniciado el proyecto, estos se hagan propietarios de un porcentaje de tierra, fijado por el

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de acuerdo al proyecto productivo y la capacidad financiera de quien lo adelante. Para tal efecto, en el contrato de asociatividad se establecerá una cláusula resolutoria de permanencia en el proyecto sujeta a la finalización del mismo.”

Artículo 20. Aprobación de Zidres. “El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley, aprobará los proyectos presentados, atendiendo a criterios de competitividad, inversión, generación de empleo, innovación, alta productividad, valor agregado, transferencia de tecnologías y vinculación del capital rural.

...

Artículo 21 Identificación de las Zidres. “La identificación de las áreas potenciales para declarar una Zidres, será establecida por la UPRA de conformidad con el artículo 1° de la presente ley y de acuerdo con criterios de planeación territorial, desarrollo rural, estudios de suelo a escala apropiada, información catastral actualizada y estudios de evaluación de tierras de conformidad a la metodología establecida por esta entidad.

La delimitación de las Zidres identificadas será establecida por el Gobierno Nacional a través de documento Conpes.

La aprobación de cada una de las Zidres se efectuará a través del Consejo de Ministros mediante decreto a partir de la identificación de las áreas potenciales, su delimitación y los proyectos productivos propuestos.

El Gobierno Nacional destinará a la UPRA los recursos requeridos para la elaboración de los planes de desarrollo rural, así como la planificación e identificación de las Zidres.

Para la delimitación de las Zidres será indiferente que los predios cobijados sean de propiedad privada o pública.

(...)

4. CARGOS DE INCONSTITUCIONALIDAD

4.1 CARGO 1: Los literales a, b y c del inciso segundo del artículo 3 de la ley 1776 del 29 de enero de 2016, vulneran lo contenido en el artículo 64 de la Constitución, en relación con el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y el artículo 53 en relación con la protección de los derechos de los trabajadores.

4.1.1 Antecedentes Legales

Es un mandato de rango constitucional contenido en el artículo 64 de la norma superior, el deber del Estado de garantizar el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar su ingreso y calidad de vida. En relación con dicho mandato, se ha pronunciado en diversas sentencias la honorable Corte Constitucional que en su jurisprudencia contenida en la C-623 de 2015¹ expresa:

¹ Corte Constitucional Colombiana. M.P. ROJAS RÍOS Alberto. Sentencia C-623 de 2015 (30 de septiembre de dos mil quince 2015)

“De ello se deriva, por una parte, el derecho de la población agraria a tener una calidad de vida adecuada, así como su derecho al territorio –que implica acceso a la tierra-; y por otra, la correlativa obligación del Estado de garantizar esos derechos.

7.2 Este artículo fue producto del reconocimiento de los constituyentes de 1991 de la mayor vulnerabilidad -por razones económicas, sociales y culturales, entre otras- que enfrenta la población rural, y la importancia de promover el desarrollo del campo. Al respecto, en la ponencia presentada para primer debate en plenaria[16], se afirmó lo siguiente:

“...La tierra como bien productivo se sustrae en alto grado del racional aprovechamiento social, originado por una inadecuada apropiación territorial, que se expresa en la concentración latifundista, dispersión minifundista y colonización periférica depredadora. Esta concurrencia de factores negativos hace que las necesidades de la población se hallen insatisfechas ante la ausencia de un desarrollo integral equitativo, sostenido y armónico, que permita el pleno empleo de los recursos productivos desde el punto de vista estratégico, económico y social...”

Se busca, por lo tanto, una democratización de la propiedad, entendida como el derecho al acceso productivo, incorporando diversas formas de tenencia y organización privada, familiar y asociativa de la economía solidaria, articulando este proceso como parte integral de la asistencia técnica, la educación y formación de los trabajadores del campo...”[17]

7.3 Sobre el contenido del artículo 64 Superior, esta Corporación ha emitido varios pronunciamientos. En la sentencia C-595 de 1995, acerca de la adjudicación de bienes baldíos como una de las formas de garantizar el acceso a la tierra de la población agraria, se expuso que esa figura “... tiene como objetivo primordial, permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella, pues es requisito indispensable, según la ley acusada, que el presunto adjudicatario no posea otros bienes rurales, ni tenga ingresos superiores a mil salarios mínimos mensuales (arts. 71 y 72 ley 160/94), como también contribuir al mejoramiento de sus recursos económicos y, obviamente, elevar su calidad de vida...”

En otra de sus sentencias ha señalado la Corte Constitucional:

“O sea, que el derecho constitucionalmente establecido en el artículo 64 Superior, implica un imperativo constituyente inequívoco que exige la adopción progresiva de medidas estructurales orientadas a la creación de condiciones para que los trabajadores agrarios sean propietarios de la tierra rural. Esto quiere decir que el derecho de acceder a la propiedad implica no sólo la activación de derechos reales y personales que deben ser protegidos, sino también la imposición de mandatos que vinculen a las autoridades públicas en el diseño e implementación de estrategias normativas y fácticas para estimular, fomentar e impulsar dicho acceso a la tierra, pero además la permanencia del campesino en ella, su explotación, su participación en la producción de riqueza y en los beneficios del desarrollo. En la medida en que el Estado sólo concentre su propósito y actividad en la producción de la tierra, olvidando su deber constitucional de vincular al campesino en dicho proceso, su actuar se tornará inconstitucional.

En el mismo sentido y sobre la base de que el acceso a la propiedad debe tener al menos las mismas garantías del régimen común (art. 58), las posiciones jurídicas de derecho que se advierten deben ser reconocidas para el trabajador del campo, son:

- 1) *el derecho de los trabajadores agrarios a no ser despojados de su propiedad agraria o impulsados a deshacerse de ella so pretexto de su improductividad, sin ofrecer antes alternativas para tornarlas productivas a través de alianzas o asociaciones, o a cambio de otras alternativas de desarrollo agrícola como, por ejemplo, el desarrollo de zonas de reserva campesina habilitadas a tal efecto;*
- 2) *el derecho a que el disfrute de la propiedad no sea afectado sin justificación suficiente y poderosa;*
- 3) *el derecho a que el Estado adopte medidas progresivas y no regresivas orientadas a estimular, favorecer e impulsar el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios y el mejoramiento de su calidad de vida y dignidad humana;*
- 4) *el derecho que por esta misma vía, además se proteja la seguridad alimentaria.*"²

Ahora bien, 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, se expidió la ley 160 de 1994, cuyo objeto es:

“Primero: promover y consolidar la paz, a través de mecanismos encaminados a lograr la justicia social, la democracia participativa y el bienestar de la población campesina.

Segundo: reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos, mayores de 16 años, que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional.

Tercero: apoyar a los hombres y mujeres del campo, de escasos recursos, en los procesos de adquisición de tierras promovidos por ellos mismos, a través de crédito y subsidio directo.

Cuarto: elevar el nivel de vida de la población campesina, generar empleo productivo en el campo y asegurar la coordinación y cooperación de las diversas entidades del Estado, en especial las que conforman el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, para el desarrollo integral de los programas respectivos.

Quinto: fomentar la adecuada explotación y la utilización social de las aguas y de las tierras rurales aptas para la explotación sil-vo agropecuaria, y de las tierras incultas, ociosas o deficientemente aprovechadas, mediante programas que provean su distribución ordenada y su racional utilización.

Sexto: acrecer el volumen global de la producción agrícola, ganadera, forestal y acuícola, en armonía con el desarrollo de los otros sectores económicos; aumentar la productividad de las explotaciones y la eficiente comercialización de los productos agropecuarios y procurar que las aguas y tierras se utilicen de la manera que mejor convenga a su ubicación y características.

Séptimo: Promover, apoyar y coordinar el mejoramiento económico, social y cultural de la población rural y estimular la participación de las organizaciones campesinas en el proceso integral de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural Campesino para lograr su fortalecimiento.

² Corte Constitucional Colombiana, M.P., GUILLEN ARANGO Adriana María, Sentencia C-644 (23 de agosto de 2012)

Octavo: garantizar a la mujer campesina e indígena las condiciones y oportunidades de participación equitativa en los planes, programas y proyectos de desarrollo agropecuario, propiciando la concertación necesaria para lograr el bienestar y efectiva vinculación al desarrollo de la economía campesina.

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”³

Por su parte, los artículos 38 y 70 de la ley 160 de 1994, prevén la adjudicación en Unidades Agrícolas Familiares. De acuerdo con el artículo 38, dicha adjudicación podría implicar la titulación de tierras adquiridas directamente por el INCODER, mientras que el artículo 70 aborda la posibilidad de la titulación de tierras baldías.

“ARTICULO 38.: Las tierras cuya adquisición promuevan y obtengan los hombres y mujeres del campo, o las que compre directamente el Instituto para programas de reforma agraria, se destinarán a los siguientes fines:

- a) Establecer unidades agrícolas familiares, empresas comunitarias o cualquier tipo asociativo de producción;
- b) Para la constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos indígenas.

Se entiende por unidad agrícola familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio.

La UAF no requerirá normalmente para ser explotada sino del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la explotación así lo requiere. La Junta Directiva indicará los criterios metodológicos para determinar la unidad agrícola familiar por zonas relativamente homogéneas, y los mecanismos de evaluación, revisión y ajustes periódicos cuando se presenten cambios significativos en las condiciones de la explotación agropecuaria que la afecten, y fijará en salarios mínimos mensuales legales el valor máximo total de la UAF que se podrá adquirir mediante las disposiciones de esta ley. Para determinar el valor del subsidio que podrá otorgarse, se establecerá en el nivel predial el tamaño de la unidad agrícola familiar.

ARTÍCULO 70.- Las unidades agrícolas familiares sobre tierras baldías se adjudicarán conjuntamente a los cónyuges o compañeros permanentes, siempre que hayan cumplido dieciséis años de edad, sean jefes de familia, compartan entre sí las responsabilidades sobre sus hijos menores, o con sus parientes hasta el segundo grado de consanguinidad si velaren por ellos. Los adjudicatarios podrán contraer las obligaciones inherentes sin necesidad de autorización judicial. Esta disposición se aplicará a todas las adjudicaciones o adquisiciones de tierras que llegaren a hacerse en favor de los campesinos, o para la admisión de éstos como socios de las empresas comunitarias o cooperativas rurales.”⁴

Por su parte, el artículo 27 de la ley 160 de 1994, prevé el mecanismo de negociación directa entre campesinos y propietarios de tierras, para su adquisición. **“ARTÍCULO 27.-** Los campesinos interesados en la adquisición de tierras adelantarán individual o conjuntamente y en coordinación con las oficinas regionales del INCORA, o con las

³ Artículo 1. Ley 160 de 1994.

⁴ Ley 160 de 1994, artículos 38 y 70.

sociedades inmobiliarias rurales a que se refiere el artículo 28 de esta ley, el proceso encaminado a obtener un acuerdo directo de negociación con los propietarios”⁵

Mientras que el artículo 34 también de la ley 160 de 1994, establece que dentro de la forma de pago de los predios que adquieran los campesinos, se incluyen dineros públicos representados en los bonos agrarios y los subsidios de tierras.

“ARTÍCULO 34.- La forma de pago a los propietarios de los predios que adquieran los campesinos mediante la modalidad de adquisición de tierras prevista en el capítulo V, será la siguiente: a) El 50% del valor del predio en bonos agrarios. b) El 50% restante en dinero efectivo. Los recursos de los créditos de tierras que se otorguen a los campesinos adquirentes por los intermediarios financieros, serán entregados por estos directamente al propietario, dentro de los 30 días siguientes a la fecha de firma de la escritura, y serán computados como pago parcial o total de la suma que deba reconocerse en dinero efectivo. El remanente del pago en efectivo será cancelado por el INCORA con cargo al presupuesto de subsidios de tierra, en dos contados, con vencimientos a seis (6) y doce (12) meses, los que se contarán a partir de la fecha de pago del contado inicial. El 50% de los bonos agrarios será cancelado igualmente con cargo al subsidio de tierras.”⁶

En cumplimiento de los cometidos constitucionales el legislador a través del artículo 38 de la ley 160 de 1994, adoptó la figura de Unidades Agrícolas familiares las cuales definió en el inciso tercero como;

“Se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio.”

Y, alrededor normativo de las UAF, creo un sinnúmero de reglas para evitar la conformación de acumulación de tierras en favor de particulares y como mecanismo de protección a los pequeños propietarios agrícolas; a saber las consignadas en los artículos 39 y 40 de la ley 160 de 1994, todo ello en cumplimiento de la protección constitucional contemplada en los artículos 58, 60 y 64 de la carta magna.

“ARTÍCULO 39.- Quienes hubieren adquirido del INCORA unidades agrícolas familiares con anterioridad a la vigencia de la presente ley, quedan sometidos al régimen de propiedad parcelaria que enseguida se expresa:

Por el solo hecho de la adjudicación, se obligan a sujetarse a las reglamentaciones existentes sobre uso y protección de los recursos naturales renovables, así como a las disposiciones sobre caminos y servidumbres de tránsito y de aguas que al efecto dicte el Instituto.

Hasta cuando se cumpla un plazo de quince (15) años, contados desde la primera adjudicación que se hizo sobre la respectiva parcela, no podrán transferir el derecho de dominio, su posesión o tenencia sino a campesinos de escasos recursos sin tierra, o a minifundistas.

En este caso el adjudicatario deberá solicitar autorización expresa del INCORA para enajenar, gravar o arrendar la unidad agrícola familiar. El Instituto dispone de un plazo de

⁵ Ley 160 de 1994, artículo 27, parágrafo 1.

⁶ Ley 160 de 1994, artículo 34.

tres (3) meses, contados a partir de la recepción de la petición, para expedir la autorización correspondiente, transcurridos los cuales, si no se pronunciare, se entenderá que consiente en la propuesta del adjudicatario.

Sin perjuicio de la declaratoria de caducidad de la adjudicación, serán absolutamente nulos los actos o contratos que se celebren en contravención de lo aquí dispuesto y no podrán los notarios y registradores otorgar e inscribir escrituras públicas en las que no se protocolice la autorización del Instituto o la solicitud de autorización al INCORA, junto con la declaración juramentada del adjudicatario, de no haberle sido notificada una decisión dentro del término previsto, cuando haya mediado silencio administrativo positivo.

En los casos de enajenación de la propiedad, cesión de la posesión o tenencia sobre una unidad agrícola familiar, el adquirente o cesionario se subrogará en todas las obligaciones contraídas por el enajenante o cedente a favor del Instituto.

Quienes hayan adquirido el dominio sobre una parcela cuya primera adjudicación se hubiere efectuado en un lapso superior a los quince (15) años, deberán informar al Instituto respecto de cualquier proyecto de enajenación del inmueble, para que éste haga uso de la primera opción de readquirirlo dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha de recepción del escrito que contenga el informe respectivo.

Si el INCORA rechazare expresamente la opción, o guardare silencio dentro del plazo establecido para tomarla, el adjudicatario quedará en libertad para disponer de la parcela. Los notarios y registradores se abstendrán de otorgar e inscribir escrituras públicas, que traspasen el dominio de unidades agrícolas familiares en favor de terceros, en las que no se acredite haber dado al INCORA el derecho de opción, así como la constancia o prueba de su rechazo expreso o tácito.

ARTÍCULO 40.- En las parcelaciones que ya hubiere establecido el INCORA hasta la entrada en vigencia de la presente ley, se observarán además las siguientes reglas:

1.- En caso de readquisición de una parcela por parte del Instituto, el precio no podrá exceder en ningún caso el avalúo comercial que se practique de acuerdo con lo previsto en esta ley. Como regla general, las readquisiciones que efectúe el Instituto solo podrán hacerse respecto de parcelas que hubieren sido adjudicadas con una antigüedad superior a 15 años, o cuando el parcelero haya cancelado la totalidad del crédito de tierras. Cuando la readquisición se produzca antes del término previsto, deberá descontarse del precio de la compraventa el saldo del crédito de tierras y los que hubieren por concepto de los créditos de producción otorgados o garantizados por el Instituto.

2.- Cuando el Instituto deba readjudicar una parcela, la transferencia del dominio se hará en favor de los campesinos que reúnan las condiciones señaladas por la Junta Directiva, en la forma y modalidades establecidas para la adquisición con crédito y subsidio. Si dentro de los campesinos inscritos hubiere mujeres jefes de hogar, se les dará prioridad en la adjudicación de la unidad agrícola familiar.

3.- Las adjudicaciones que se hubieren efectuado hasta la fecha de promulgación de esta ley, seguirán sometidas a las causales de caducidad por incumplimiento, por parte de los adjudicatarios, de las disposiciones contenidas en este estatuto, sus reglamentos o las cláusulas contenidas en la resolución de adjudicación. La declaratoria de caducidad dará derecho al Instituto para exigir la entrega de la parcela, según las normas que sobre prestaciones mutuas establezca la Junta Directiva. Contra la resolución que declare la caducidad solo procede el recurso de reposición. La restitución se adelantará conforme al procedimiento vigente para el lanzamiento por ocupación de hecho, previo pago, consignación o aseguramiento del valor que corresponda reconocer al parcelero.

4.- En caso de fallecimiento del adjudicatario que no hubiere cancelado al Instituto la totalidad del precio de adquisición, el juez que conozca del proceso de sucesión adjudicará en común y proindiviso el dominio sobre el inmueble a los herederos, cónyuge supérstite, compañero o compañera permanente que tenga derecho conforme a la ley. Para todos los

efectos se considera que la unidad agrícola familiar es una especie que no admite división material y serán nulos los actos que contravengan esta previsión. En todo caso los comuneros no podrán ceder sus derechos sin autorización del INCORA, con arreglo al procedimiento establecido en esta ley y el Instituto podrá optar por readquirirla si consigna, con aceptación de todos los herederos, el valor comercial del inmueble a órdenes de la sucesión, ante el juez de la causa, quien de plano adjudicará la parcela al Instituto y continuará el proceso sobre la suma depositada.

5.- En ningún caso un solo titular, por sí o interpuesta persona, podrá ejercer el dominio, posesión o tenencia a ningún título de más de una (1) unidad agrícola familiar. La violación de esta prohibición es causal de caducidad. Quien transfiera a cualquier título la propiedad de una parcela no podrá solicitar nueva adjudicación, ni ser beneficiario de otros programas de dotación de tierras de la reforma agraria. Se presume poseedor de mala fe a quien adquiera a cualquier título una unidad agrícola familiar sin el lleno de los requisitos exigidos en esta ley y, en consecuencia, no habrá reconocimiento de las mejoras que hubiere introducido.

6.- Para calcular el costo inicial de las unidades agrícolas familiares que se hayan constituido en zonas de parcelación antes de la vigencia de esta ley, el INCORA distribuirá el precio global de adquisición sobre la totalidad de la superficie adquirida, tomando en consideración el valor intrínseco del terreno y el de las mejoras útiles y necesarias, tenidos en cuenta al momento de la adquisición por el Instituto, así como las condiciones que pueden determinar una diferencia por unidad de superficie entre las distintas parcelas del predio que se fracciona. El precio de venta al parcelario no podrá ser superior al de su última adquisición por el Instituto. Los gastos generales y los de mensura y amojonamiento, cuyas tarifas determinará la Junta Directiva del Instituto, así como los costos de las mejoras que sea necesario introducir en las parcelas para su adecuación, se adicionarán al precio o valor de adquisición inicial del predio por parte del INCORA, para el cálculo del valor de las unidades agrícolas familiares que se hayan constituido en las zonas de parcelación. Serán por cuenta del parcelario los costos y gastos de las mejoras útiles que éste expresamente solicite, en cuyo caso se imputarán al precio de la adquisición de la respectiva parcela.

7.- Los compradores cancelarán el valor de la parcela en un plazo de 15 años por los sistemas de amortización acumulativa o capitalización, que al efecto establezca la Junta Directiva del Instituto, pero el monto del capital no comenzará a cobrarse sino a partir del tercer año.

No obstante lo anterior, el Instituto podrá fijar plazos de amortización inferiores a 15 años, o reducirlos a solicitud del beneficiario, según la naturaleza de la parcela, el potencial productivo del predio y la capacidad de pago del adjudicatario y su familia.

La Junta Directiva, con la aprobación del Gobierno, podrá ampliar los plazos de amortización de las obligaciones vigentes cuando las condiciones lo hagan indispensable o refinanciar a los parcelarios las deudas vigentes⁷.

La restricción legal para enajenar o fraccionar predios rurales en extensiones menores a las inferiores a una Unidad Agrícola Familiar – UAF como lo dispone la Ley 160 de 1994, tiene su fundamento económico y social en la necesidad de evitar las sucesivas subdivisiones de los predios rurales y a la consiguiente proliferación del minifundio, que al fraccionar las áreas laborables hasta el extremo, convierte en antieconómica la explotación de la propiedad y constituye un factor de empobrecimiento de la población campesina que tiene incorporado a ella su trabajo personal.

⁷ Ley 160 de 1994. Artículos 39 y 40.

El establecimiento de áreas mínimas a la propiedad rural no fue consagrada en la vigencia de la Ley 160 de 1994, pues esta disposición legal se encuentra vigente desde la expedición de la Ley 135 de 1961, que en su artículo 87 establecía: “salvo las excepciones que más adelante se indican, los fundos de una extensión igual o menor a tres hectáreas se considerarán, para todos los efectos legales, como una especie que no admite división material (...) // No podrá llevarse a cabo acto alguno de división de un predio que resulte en la constitución de la propiedad cuya superficie sea inferior a la señalada.”

A su vez, la Ley 160 de 1994 recogió el principio de la indivisión material teniendo como medida el concepto de Unidad Agrícola familiar – UAF, entendida como tal, “la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, cuya extensión, conforme a las condiciones agro ecológicas de la zona y con tecnología adecuada permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio.” Por esta razón el INCORA determinó las Unidades Agrícolas familiares para cada municipio del país.

4.1.2 Concepto de la Violación

Los literales a, b y c del inciso segundo del artículo 3 violan el modelo a través del cual, se garantiza el derecho de acceso progresivo a la tierra de los campesinos y campesinas, que se desprende del artículo 64 constitucional.

Si bien el inciso uno del mencionado artículo tercero establece que los proyectos productivos que se inscriban ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrán ser presentados bien por personas jurídicas, naturales o empresas asociativas, cuando se interpreta este artículo de manera sistemática con el artículo 2 de la norma demandada que define los objetivos de esta ley, se tiene que teniendo en cuenta los mismos, es deducible que el proponente e implementador de los proyectos debe tener una gran capacidad financiera, puesto que es a través de los proyectos cuyos componentes se describen en el artículo acusado, que están llamados a materializarse los objetivos que prevé la ley demandada, dentro de los que se cuentan promover el desarrollo de infraestructura para la competitividad en las zonas y entidades territoriales; promover la responsabilidad social empresarial y la responsabilidad ambiental empresarial de las personas jurídicas que desarrollen estos proyectos; la modernización y especialización del aparato productivo; la construcción e implementación de zonas francas para la creación de empleo y la captación de capital que promueva la competitividad en las regiones donde se establezcan las zonas francas que deberán contar con bancos de maquinaria y equipos; la construcción de parques de ciencia, tecnología e innovación, entre otros. Ante tales objetivos que deben desarrollarse a través de las zonas y los proyectos que las materializan, es evidente que el diseño e implementación de estos requiere una gran fuerza de capital, lo cual entre campesinos y empresarios, crea relaciones asimétricas a favor de la agroindustria.

Ahora bien, el literal a) del inciso segundo del artículo 3 de la Ley 1776 de 2016, establece que en el diseño de los proyectos asociativos que se presenten para ser implementados en las ZIDRES, debe incluirse entre otros aspectos, la determinación del terreno destinado a ser adquirido por los campesinos, los trabajadores agrarios y/o las mujeres rurales asociados y que carezcan de tierras, según el literal b) también debe incluirse un sistema que garantice que el grupo de campesinos y trabajadores agrarios sin tierra, puedan adquirirla a través de los programas de dotación adelantados por la entidad competente, y de acuerdo al literal c) también deben integrar el diseño de esta categoría de proyectos, un plan de acción encaminado a apoyar a los campesinos y/o a los trabajadores agrarios en la gestión del crédito ante el sistema bancario, para la compra de la tierra y el establecimiento

del proyecto⁸, normas que con ello se dependen de la reserva legal que existe en cabeza de las entidades públicas designadas de implementar los diferentes mecanismos existentes para que campesinas y campesinos puedan acceder a tierras, y los deja en manos del arbitrio de los particulares encargados de la implementación de los proyectos ZIDRES.

Dichas normas modifican además lo relacionado con la limitación de la propiedad agraria o UAF, por cuanto no se define la medida de la tierra que le corresponderá al campesino o campesina sin tierra asociado/a, creando una mera expectativa frente a lo que sería la porción de tierra a adquirir, mientras que el régimen de la UAF protege a campesinos y campesinas al definir las metodologías y criterios según los cuales, en cada una de las regiones del país se delimita, de acuerdo a las condiciones agrologicas de estas, un mínimo de hectáreas indivisible que integran cada UAF, para que estas puedan cumplir con los fines productivos y de rentabilidad económica que la ley 160 de 1994 y los decretos reglamentarios les avoca.

Es evidente a la luz de lo antes explicado, el desconocimiento de esta norma del deber que el constituyente delegó de manera exclusiva en el Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, tal como lo consagra el artículo 64 de la Constitución Política Colombiana.

Artículo 64. "Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos"

Lo anterior en tanto las normas en comento implican la modificación y derogatoria de la legislación agraria preexistente en los territorios que se declaren como ZIDRES, en los cuales los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales sin tierras no tendrían la posibilidad de acudir a ninguno de los mecanismos de acceso y dotación de tierras que prevé la ley 160/94, sino únicamente a la posibilidad de adquirir las tierras de la calidad y en la proporción que determine el particular proponente del proyecto.

De esta manera, se ve afectado el andamiaje jurídico mediante el cual se protege el derecho económico, social y cultural de acceder progresivamente a las tierras, toda vez que en virtud de los acápites acusados del artículo 3 de la ley zidres demandada, el Estado deja de ser el responsable de garantizar este derecho a los campesinos sin tierra, asignándole esta función a los particulares proponentes e implementadores de los proyectos zidres.

La aplicación de la norma demandada implica que dejen de aplicarse para los campesinos y campesinas sin tierra que integren los proyectos zidres, los mecanismos que la ley 160 de 1994 contempla para dotarlos de tierras, incluyendo la adjudicación a través de UAF, la adjudicación de tierras baldías, el mecanismo de negociación directa entre campesinos y propietarios, y se disminuyen los recursos públicos que se invertían en este último, a saber los bonos agrarios con los que el estado cubriría el 70% del costo de la tierra en este último caso. Tampoco aplicaría el subsidio integral de tierras. Y la única opción que les quedaría a este sector de campesinos y campesinas que de esta manera se ven afectados por la ley zidres, es la compra y el endeudamiento. Lo que afecta también los derechos de este grupo poblacional en tanto trabajadores, violándose también el artículo 53 constitucional.

⁸ Literales a, b y c del inciso segundo del artículo 3 de la ley 1776 de 2016.

4.1.3 Razones Por las Cuales Las Mujeres Rurales Se Ven Principalmente Afectadas por la Violación Constitucional de este cargo.

Las múltiples discriminaciones que históricamente se han construido, social, política y culturalmente contra las mujeres en nuestra sociedad han afectado de manera innegable a las mujeres del campo, quienes además se han constituido como víctimas del desplazamiento forzado y para quienes se presentan grandes dificultades de tipo estructural para acceder a la tierra y a los recursos financieros. Además, sus ingresos son permanentemente menores respecto a los del género masculino y las posibilidades de obtener empleo digno son igualmente escasas; en este sentido el estudio Mujeres rurales gestoras de Esperanza estableció que las mujeres rurales son víctimas de al menos tres tipos de discriminación por:

a) Ser mujeres en una sociedad marcada por el machismo y las relaciones patriarcales por simple hecho de serlo, puesto que el tratamiento histórico, cultural y socioeconómico que reciben, es más injusto comparado con el que reciben los hombres de la misma comunidad o entorno;

b) Vivir en el campo en condiciones que en nuestro país son primordialmente peores en relación con los habitantes urbanos, lo que se traduce en profundas desigualdades en el acceso a bienes y servicios básicos, así como en el acceso a derechos sociales fundamentales como salud y educación;

c) Ser objeto de las consecuencias de las dificultades de orden público lo que se agudiza y se ensaña de manera recalcitrante con las mujeres en especial en su condición de madres, jefes de hogar, mediante expresiones delictivas de la violencia sexual y el reclutamiento.

La conducta discriminatoria contraria a los derechos de las mujeres rurales, también es posible verla reflejada en el contexto normativo que por ser escaso y difuso encuentra serias dificultades de aplicación por la falta de criterios que definan a partir de cuál parámetro puede considerarse como línea base para avanzar hacia la equidad género, falencia que complica profundamente el ejercicio pleno de los derechos y beneficios que el Estado promueve para su ciudadanía y obstaculiza la práctica de las condiciones de igualdad y el acceso de este grupo de mujeres en condiciones de equidad a recursos como las tierras, la vivienda rural y los apoyos para proyectos productivos, lo que puede corregirse o rectificarse si aquellos cuentan desde su base legal con el enfoque diferencial de género.

Ahora bien, La falta de acceso a la tierra ha sido una de las afectaciones negativas más significativas para el goce integral de los derechos de las mujeres rurales. De acuerdo con cifras del PNUD, en Colombia el 52% de la tierra corresponde a grandes propiedades y está en manos del 1,15% de los propietarios; el resto solo tiene pequeñas y medianas posesiones, (PNUD, 2011). Sin embargo, del un 1,15% de la tierra disponible para pequeños y medianos propietarios, el porcentaje del que gozan las mujeres rurales no es claro, frente a la inexistencia de cifras oficiales que de manera desagregada permitan tener claridad sobre el acceso de las mujeres a la propiedad de la tierra, y más aún si se tiene en cuenta que las políticas agrarias no delimitan específicamente la participación de ellas frente al acceso.

En la exposición de motivos del proyecto de ley 225 De 2012 Cámara, 149 De 2012 Senado, archivado el 20 de Junio de 2014, por tránsito de legislatura, Por medio de la cual se establecían criterios de equidad de género en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modificaba la Ley 160 de 1994 y se dictaban otras disposiciones. [Criterios de equidad de género en la adjudicación de tierras baldías]”, se

presentaron las siguientes cifras de entrega de tierras, desagregadas por sexo, obtenidas por los proponentes mediante respuestas a derechos de petición presentados al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al INCODER:

Para el programa de Subsidio Integral de Tierras (SIT), el Incoder registra las siguientes adjudicaciones en la cantidad de familias beneficiadas por jefatura de hogar en todo el territorio nacional en el periodo 2008-2012 (corte a 31 de agosto de 2012).

Número de familias por jefatura de hogar beneficiadas con Subsidio Integral de Tierras (SIT). Total Nacional. 2008-2012

Nº de familias	Género		
	Hombre	Mujer	Totales
Año			
2008	257	140	397
2009	462	259	721
2010	877	558	1.435
2011	506	409	915
2012*	37	59	96
Total	2.139	1.425	3.564

*Datos a 31 de agosto de 2012.

FUENTE: Incoder.

Se observa cómo a lo largo de la serie, el número de hogares donde las mujeres son cabeza de hogar tiene una participación que representa un poco más de la mitad de la participación de los hombres, en donde los años con menor participación para las mujeres jefas de hogar fueron 2008 y 2009.

En cuanto al área entregada a los núcleos familiares bajo el SIT entre 2008 y 31 de agosto de 2012 que correspondió a 27.455 hectáreas, se observa una tendencia similar en que la proporción de lo dispuesto para las mujeres es abiertamente inferior a la de los hombres, haciendo evidente y reforzando la necesidad de encontrar la equidad.

**Área entregada a familias por jefatura de hogar beneficiadas con Subsidio Integral de Tierras (SIT). Total Nacional, 2008-2012
(expresada en hectáreas)**

Nº Hectáreas	Género		
	Hombre	Mujer	Total
Año			
2008	2.590	1.310	3.900
2009	3.862	2.201	6.063
2010	6.605	4.248	10.853
2011	3.159	2.584	5.743

2012*	342	556	898
Total	16.557	10.898	27.455

*Datos preliminares a 31 de agosto de 2012.

FUENTE: Incoder.

Por último, en la modalidad de la Compra Directa, bajo la cual el Incoder proporcionó cifras para el periodo 2002-2008, se observa que durante ese lapso las familias en cabeza de mujeres correspondieron solo a 1.932 de un total de 4.901 familias beneficiadas:

Número de familias por jefatura de hogar C.D. Total Nacional. 2002-2008

Nº Familias	Género		
	Hombre	Mujer	Totales
Años			
2002	68	15	83
2003	203	67	270
2004	540	179	719
2005	244	83	327
2006	505	400	905
2007	1.352	1.139	2.491
2008	57	49	106
Total	2.969	1.932	4.901

FUENTE: Incoder.

En igual tendencia de las 48.058 hectáreas entregadas en todo el territorio nacional en compra directa entre 2002 y 2008, solo 18.467 fueron para las mujeres rurales; es decir, que las mujeres siempre tuvieron una participación que apenas corresponde a un 60% de la que le correspondió a los hombres.

Área entregada a familias por jefatura de hogar C.D. Total Nacional, 2002-2008

Área (Hectáreas)	Género		
	Hombre	Mujer	Total
Años			
2002	1.706	261	1.967
2003	1.668	469	2.137
2004	5.449	2.177	7.626
2005	2.089	665	2.753

2006	5.399	4.279	9.678
2007	12.783	10.305	23.088
2008	498	312	810
Total	29.592	18.467	48.058

FUENTE: Incoeder.

Es evidente, que para cada uno de los anteriores programas, la mujer tiene una participación significativamente menor que la de los hombres lo que hace necesario establecer los criterios del enfoque diferencial de género que deriven en la aplicación con equidad de los beneficios que el Estado ofrece para la ciudadanía, atendiendo la condición de vulnerabilidad y fragilidad física, social, psicológica y económica de las mujeres en el campo.

El acceso a la tierra es indispensable para la producción de alimentos y la generación de ingresos; también se constituye en un bien social y económico decisivo, que reviste una importancia crucial para la identidad cultural, el poder político y la participación en el proceso de toma de decisiones dentro de la sociedad. Garantizar la igualdad de los derechos sobre la tierra para hombres y mujeres aumenta la creación y retención de valor, las oportunidades económicas, favorece las inversiones en la tierra, la producción de alimentos y aumenta la seguridad familiar durante las transiciones económicas y sociales, dando lugar a una mejor administración de los recursos económicos y sociales⁹.

De otra parte el acervo normativo colombiano cuenta con la Ley 731 de 2002 mediante la cual se determinaron disposiciones para beneficiar a las mujeres rurales, en cuyo artículo 5° se estableció: "Artículo 5°. Eliminación de obstáculos. Los fondos, planes, programas, proyectos y entidades que favorecen la actividad rural, deberán ajustar sus procedimientos y requisitos en aras de eliminar cualquier obstáculo que impida el acceso de las mujeres rurales a ellos".

De acuerdo con lo expuesto, y teniendo en cuenta lo argumentado en el concepto de la violación de la norma acusada en el presente cargo, sustraerse el Estado de la obligación de implementar los mecanismos de acceso a este derecho, establecidos en la normatividad agraria vigente a favor de las poblaciones rurales profundiza la discriminación e inequidad existente en relación con el acceso a tierras de las mujeres rurales en Colombia.

4.2 CARGO 2: El artículo 17 de la ley 1776 de 2016 viola los artículos 13 y 85 de la constitución por la ausencia de acciones afirmativas que contribuyan a eliminar las barreras de acceso a la propiedad, uso, control y protección de la tierra para las mujeres, lo cual constituye una violación al derecho a la igualdad. Así como los artículos 93, 94 referidos al bloque de constitucionalidad, y el artículo 43 que se refiere a la igualdad entre hombres y mujeres.

En Colombia se ha reconocido que las mujeres no tienen un acceso a la tierra y a los recursos del sector rural en igualdad de condiciones que los hombres; las tradiciones patriarcales en la herencia, el divorcio y la transmisión de la propiedad inciden en la persistencia de esta situación; así como la reproducción de estereotipos de género en los

⁹ Género y tierra: igualdad de condiciones ¿Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Integrating Gender in Land Tenure Programmes - Findings and Lessons from Country Case Studies, Susana Lastarria. 2002.

escenario de aplicación de las políticas y leyes de promoción del acceso y protección a la propiedad de las tierras en el país.

De acuerdo con el artículo 13 constitucional, el Estado es responsable de adoptar medidas especiales que favorezcan el acceso igualitario a derechos por parte de grupos marginados; esta obligación conjugada con otras adquiridas en el escenario internacional, obligan al Estado a incluir dentro de las políticas de acceso a la tierra y desarrollo rural, acciones afirmativas que contribuyan a eliminar las barreras de acceso a la propiedad, uso, control y protección de la tierra que persisten para las mujeres en el país.

Muy a pesar de lo anterior, y pese a que la Ley 1776 entraría en aquel paquete de normas, a través de las cuales deberían promoverse medidas diferenciales y transformadoras para las mujeres rurales; esta ley las contempla como una más de las poblaciones a las que supuestamente se les garantizará la tierra y otra serie de incentivos y estímulos como producto de su vinculación a los proyectos asociativos. El artículo 17 de la ley 1776 prevé que los proyectos que vinculen mujeres rurales y campesinos sin tierra, además de los requisitos generales deberán establecer un mecanismo que permita que, dentro de los tres primeros años de iniciado el proyecto, estos se hagan propietarios de un porcentaje de tierra, fijado por el Ministerio de Agricultura, de acuerdo a la capacidad financiera de quien lo adelante; el cual no constituye un mecanismo idóneo para garantizar que las mujeres accedan a la propiedad de la tierra; y siendo la ley 1776, una de aquellas normas, a través de las cuales deberían promoverse medidas diferenciales y transformadoras para las mujeres rurales; no constituye dicho mecanismo tampoco una acción afirmativa para favorecer el acceso a la tierra de las mujeres rurales, de acuerdo al artículo 13 constitucional.

En razón de lo anterior, para sustentar el cargo, procederemos a mostrar una síntesis de la situación de las mujeres rurales en Colombia, seguida de las obligaciones constitucionales y legales en relación con la garantía de los derechos de las mujeres rurales, principalmente su derecho a la tierra y finalmente las razones por las cuales, teniendo en cuenta la marginación que constituye para las mujeres campesinas su falta de acceso a la tierra, el mecanismo contemplado en el artículo 17 de la ley 1776 no constituye una acción afirmativa idónea a favor de estas, constituyendo una violación al artículo 13 constitucional.

4.2.1 La Situación de Discriminación de las Mujeres Rurales en Colombia tiene un efecto adverso en el acceso a sus derechos.

De acuerdo con el PNUD, en el informe sobre desarrollo humano, Colombia Rural razones para la esperanza de 2011, al menos tres tipos de discriminación afectan a las mujeres rurales colombianas: La tradicional originada en el papel culturalmente asignado a las mujeres en la sociedad; la que surge por el hecho de vivir en el campo, frente a las oportunidades de la ciudad y, la que se deriva del efecto desproporcionado que el conflicto tiene sobre sus capacidades y sobre la posibilidad de realizar sus proyectos de vida. De acuerdo con el mismo informe, la deuda rural sería una situación a la que se enfrentan tanto hombres como mujeres rurales en relación con aspectos como las condiciones de vida, el acceso a bienes básicos, el tipo de inserción laboral y la vigencia de los derechos, siendo particularmente preocupante que la línea de pobreza e indigencia en el campo sea considerablemente superior a la de la ciudad, llegando esta última a ser inclusive del doble. Para el PNUD, esta situación se traduce en una "ciudadanía restringida" para los pobladores rurales, fruto de la exclusión política, social y cultural. Ello debido a que por la falta de reconocimiento, el campesinado colombiano no ejerce de manera plena su ciudadanía; es decir que, aunque las leyes los reconocen como ciudadanos de pleno derecho, en la práctica no lo son.¹¹⁴ Sin embargo; las pobladoras rurales se ven expuestas a un factor de vulnerabilidad adicional derivado del hecho de ser mujeres en un contexto donde

predominan una mentalidad y unos arreglos de género patriarcales, que conducen al establecimiento de mecanismos de exclusión y discriminación (Ruiz Mesa, 2006: 3).

De acuerdo con el mismo informe, la deuda rural sería una situación a la que se enfrentan tanto hombres como mujeres rurales en relación con aspectos como las condiciones de vida, el acceso a bienes básicos, el tipo de inserción laboral y la vigencia de los derechos, siendo particularmente preocupante que la línea de pobreza e indigencia en el campo sea considerablemente superior a la de la ciudad, llegando esta última a ser inclusive del doble. Para el PNUD, esta situación se traduce en una “ciudadanía restringida” para los pobladores rurales, fruto de la exclusión política, social y cultural. Ello debido a que por la falta de reconocimiento, el campesinado colombiano no ejerce de manera plena su ciudadanía; es decir que, aunque las leyes los reconocen como ciudadanos de pleno derecho, en la práctica no lo son.¹¹⁴ Sin embargo; las pobladoras rurales se ven expuestas a un factor de vulnerabilidad adicional derivado del hecho de ser mujeres en un contexto donde predominan una mentalidad y unos arreglos de género patriarcales, que conducen al establecimiento de mecanismos de exclusión y discriminación (Ruiz Mesa, 2006: 3).

Las mujeres rurales viven difíciles condiciones sociales y situaciones críticas, como lo demuestran algunos indicadores: altos niveles de pobreza e indigencia, escaso acceso a servicios básicos, poca inserción en el mercado laboral y condiciones más desfavorables en salud y educación, con respecto a los habitantes de las ciudades. Desde que se dispone de datos, los índices de pobreza e indigencia femenina han estado en forma constante por encima de los masculinos (Tenjo, Bernal y Uribe, 2007). Colombia se sitúa entre los pocos países en América Latina donde la profundidad de la pobreza en hogares con jefatura femenina es mayor a la de aquellos que tienen jefatura masculina (Ballara y Parada, 2009: 63). Esto sugiere que las mujeres rurales cabezas de hogar y sus familias están sumidas en una trampa de pobreza superior, y de más difícil superación, a la del resto de hogares rurales. Las tasas de desempleo son muy elevadas y superiores y su papel como encargada exclusiva del trabajo reproductivo tiene una mayor incidencia en la zona rural que en la urbana, pues mientras que en el censo de 2005 el 49% de las mujeres rurales manifestaron haberse dedicado a los oficios del hogar, en las urbes lo hizo el 30,1%. Estos indicadores resultan aún más dramáticos si se tiene en cuenta que el trabajo femenino es subestimado social y económicamente. El cuidado de los hijos, los oficios domésticos y la participación cotidiana en las actividades del hogar, entendido como unidad productiva rural, no se reconocen como trabajo productivo.

4.2.2. Antecedentes Legales

4.2.2.1. El Marco Constitucional

La Constitución Política de 1991 establece las obligaciones del Estado relacionadas con los derechos a la tierra y la alimentación, al igual que con otros derechos de la población campesina. De acuerdo, con la Constitución es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de la población campesina (Artículo 64). Asimismo, la Constitución establece que la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado, para lo cual otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras (Artículo 65). La misma Constitución establece que la mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades, y que la mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de

discriminación. En el mismo sentido, establece la obligación del Estado de apoyar de manera especial a las mujeres cabeza de familia (Artículo 43).

4.2.2.2. El Nivel Internacional

A nivel supranacional, Si bien en el derecho internacional no reconoce "el derecho a la tierra" como tal, salvo para los pueblos indígenas, existen una serie de derechos humanos relacionados con él, como el derecho a un nivel de vida adecuado y a una vivienda adecuada, el derecho al trabajo, la salud y la alimentación, consagrados en tratados internacionales de derechos humanos, mientras que por su parte, el derecho a la propiedad, se encuentra reconocida en la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH) y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

A pesar de lo anterior, si las comunidades rurales en general y las mujeres en particular, no tuvieran acceso a la tierra, no pudieran disfrutar de muchos de estos derechos humanos. El acceso a la tierra está, por tanto, estrechamente vinculado a la capacidad de los campesinos y las mujeres rurales de satisfacer estos derechos fundamentales, y es esencial para la supervivencia diaria y el bienestar de estas comunidades. Colombia ha ratificado, y por tanto está obligado a cumplir, una serie de instrumentos internacionales de derechos humanos que afirman los derechos arriba señalados; entre esos instrumentos se encuentran la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (Convenio 169 de la OIT).

El Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Contiene disposiciones para garantizar la igualdad de derechos entre mujeres y hombres. De conformidad con el Pacto, los Estados tiene la obligación de garantizar el ejercicio de los derechos que en él se enuncian, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (Artículo 2, numeral 2). El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas que vigila el cumplimiento de este pacto, manifiesta en la Observación general n° 4 que "el mayor acceso a la tierra por sectores desprovistos de tierra o empobrecidos de la sociedad, debería ser el centro del objetivo de la política. Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho".

La Convención contra Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW, reconoce los derechos de las mujeres rurales. De manera más específica esta Convención reconoce los derechos de las mujeres. En ese sentido, los Estados partes de la CEDAW tienen la obligación de garantizar la igualdad a los hombres y a las mujeres para que puedan disfrutar de todos los derechos económicos, sociales, culturales, civiles y políticos y eliminar las distintas formas en que se manifiesta la discriminación en contra de las mujeres (Artículo 2), mediante disposiciones como la inclusión del principio de igualdad entre los sexos en las constituciones nacionales; la adopción de leyes que prohíban y sancionen la discriminación contra la mujer; la eliminación de leyes, reglamentos, usos y prácticas que sean discriminatorias en contra de las mujeres; velar porque las autoridades y las instituciones públicas no incurran en prácticas discriminatorias; y garantizar la protección jurídica de los derechos de la mujer.

Así mismo, la CEDAW obliga a los Estados a adoptar medidas para garantizar el desarrollo pleno de las mujeres. Para ello los Estados deben tomar medidas apropiadas en todos los campos, incluyendo el político, social, económico y cultural, para asegurar el pleno desarrollo y adelanto de las mujeres y garantizarles el goce de los derechos humanos (Artículo 3). Más allá de la igualdad formal, establecida en la legislación, para acelerar el logro de la igualdad real, los Estados están obligados a adoptar medidas de acción afirmativa, es decir, que favorezcan a las mujeres y corrijan las discriminaciones existentes en contra de ellas (Artículo 4). Además, la CEDAW reconoce los derechos económicos y sociales para las mujeres y obliga a los Estados a tomar medidas tendientes a garantizar a las mujeres el derecho a la asistencia social para la crianza de los hijos y acceso al crédito (Artículo 13).

En cuanto a las mujeres rurales, la convención hace un reconocimiento específico a sus derechos, tales como la participación en la formulación e implementación de los planes de desarrollo y en las actividades comunitarias, y el acceso a la seguridad social, los servicios de salud, la educación y capacitación técnica. Igualmente, la CEDAW establece que las mujeres rurales deben contar con garantías para el acceso a créditos, comercialización y tecnologías apropiadas y al factor más importante en el campo, al recibir trato igual en la asignación y distribución de tierras (Artículo 14). A propósito del derecho a la propiedad, la CEDAW establece la igualdad de mujeres y hombres, incluyendo lo relacionado con la firma de contratos y la administración de bienes (Artículo 15). Además, reconoce la igualdad de hombres y mujeres en la familia y el matrimonio, estableciendo que los Estados deben tomar medidas para eliminar la discriminación en el matrimonio y las relaciones familiares, asegurando el derecho de las mujeres a gozar de los mismos derechos y responsabilidades que los hombres, tanto durante el matrimonio, como cuando éste se acabe (Artículo 16).

Convención para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)

En el marco del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, la convención reconoce los derechos de toda mujer de la siguiente manera: - Tiene derecho al reconocimiento, goce, ejercicio y protección de todos los derechos humanos y a las libertades consagradas por los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos (Artículo 4). - Podrá ejercer libre y plenamente sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales y contará con la total protección de esos derechos consagrados en los instrumentos regionales e internacionales sobre derechos humanos (Artículo 5). - El derecho a una vida libre de violencia incluye, entre otros, el derecho de la mujer a ser libre de toda forma de discriminación (Artículo 6).

4.2.2.3 La Legislación Nacional Colombiana

En Colombia, entre 2002 y 2010 han sido promulgadas leyes que reconocen formalmente los derechos de las mujeres, entre ellas la ley 731 de 2002 contienen normas específicas encaminadas a garantizar los derechos de las mujeres rurales, a través de medidas específicas encaminadas a acelerar la equidad entre mujeres y hombres rurales. Entre otras, sobresalen las siguientes disposiciones: a. Los fondos, planes, programas, proyectos y entidades que favorecen la actividad rural, deberán ajustar sus procedimientos y requisitos con el fin de eliminar los obstáculos que impidan el acceso de las mujeres rurales a ellos (Artículo 5). b. Los fondos, planes, programas, proyectos y entidades que favorecen la actividad rural deben apoyar el acceso de las mujeres rurales a los recursos, a través de medios idóneos que permitan su divulgación, la capacitación adecuada para su utilización y la asistencia técnica de los proyectos productivos que se emprendan (Artículo 6). c. Los

fondos y entidades que favorecen al sector agropecuario, forestal, pesquero y minero, financiarán y apoyarán actividades rurales como el desarrollo de agroindustrias y microempresas, actividades relacionadas con la integración a cadenas agro productivas y comerciales, el turismo rural y ecológico, las artesanías, la transformación de metales y piedras preciosas y otros nuevos campos de oportunidad, incluyendo las actividades de mercadeo, transformación de productos y prestación de servicios que se realicen en torno a ellas (Artículo 7). d. Titulación de predios de reforma agraria a nombre de la cónyuge o compañera permanente dejado en estado de abandono. La titulación comprende las parcelas de la reforma agrícola a nombre de las mujeres abandonadas por su cónyuge o compañero, o reconocer los derechos en una parcela ya titulada; y las parcelas de la reforma agrícola a empresas comunitarias o asociaciones de mujeres rurales; al igual que acceso preferencial a la tierra para mujeres cabeza de familia o mujeres en una situación desprotegida y la participación de las mujeres rurales en procedimientos de adjudicación de parcelas rurales a fin de garantizar procedimientos transparentes y justos (Artículo 24). e. Titulación de predios de reforma agraria a las empresas comunitarias o grupos asociativos de mujeres rurales (Artículo 25). f. Participación de las mujeres en las entidades y órganos del sector rural (Artículo 20) y los procedimientos de adjudicación y uso de los predios de reforma agraria (Artículo 26). g. Prelación a la mujer cabeza de familia en la asignación de subsidios familiares de vivienda de interés social rural (Artículo 27). h. Cumplimiento de lo dispuesto en ley 581 de 2000 con respecto a la igualdad de condiciones laborales y aplicación del principio de igual remuneración para trabajo igual en el sector rural, con el fin de eliminar las inequidades entre hombres y mujeres rurales. i. Ampliación de los registros estadísticos sobre la condición de la mujer rural y de indicadores de evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos del sector rural discriminados por hombre y mujer (Artículo 30). j. Realización de jornadas de la expedición de cédula de ciudadanía a mujeres rurales por parte de la Registraduría Nacional del Estado Civil para permitirles la plena identificación, el ejercicio de sus derechos ciudadanos, el acceso a los servicios y la obtención de créditos y subsidios especiales (Artículo 31).

4.2.2.4 Recomendaciones de los Organismos Internacionales de Supervisión de Derechos Humanos.

Los organismos internacionales de supervisión a los derechos humanos al examinar la situación de los países bajo su mandato en general y de Colombia en particular, han formulado recomendaciones de medidas que el Estado debe implementar para promover, respetar y proteger los derechos humanos. A continuación se reseñan algunas recomendaciones dedicadas a la política agraria, en relación a los derechos humanos de las mujeres, que resultan relevantes para los temas de esta acción.

El Comité de la Convención contra Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

El Comité de la CEDAW ha formulado recomendaciones de carácter general que buscan que los Estados cumplan con sus obligaciones de garantizar los derechos de las mujeres rurales. A continuación se enumeran algunas de estas relacionadas con los derechos de las mujeres a la remuneración salarial, la salud y la alimentación, al igual que la obligación de erradicar la violencia contra ellas. Ante la existencia de un elevado porcentaje de mujeres que trabajan sin remuneración, seguridad social, ni prestaciones sociales en empresas familiares rurales y urbanas que suelen ser de propiedad de un varón, el Comité recomendó a los Estados tomar "las medidas necesarias para garantizar remuneración, seguridad social y prestaciones sociales a las mujeres que trabajan sin percibir tales prestaciones en empresas de propiedad de un familiar".

En 2007 el Comité de la CEDAW examinó la situación de los derechos humanos de las mujeres en Colombia. En las observaciones finales, el Comité señaló las preocupaciones y recomendaciones que requerían atención prioritaria del Estado. En cuanto a los derechos de las mujeres rurales. El Comité hizo las siguientes recomendaciones al Estado colombiano: (CEDAW/C/SR.769 y 770) a. Estudiar el efecto de los acuerdos de libre comercio en las condiciones socioeconómicas de la mujer y examinar la posibilidad de adoptar medidas compensatorias que tomen en cuenta sus derechos humanos (Recomendación n.º 29). b. El Comité de la CEDAW expresó preocupación ante la persistencia de altos niveles de pobreza entre las mujeres que viven en las zonas rurales y su vulnerabilidad constante al conflicto armado. La situación de desventaja de las mujeres de dichas zonas rurales se refleja en sus altas tasas de analfabetismo y bajas tasas de matrícula escolar y finalización de estudios, así como en su escaso acceso a los servicios médicos, incluidos los de salud sexual y reproductiva. Es motivo de preocupación para el Comité que las políticas y los programas que actualmente se dirigen a las zonas rurales sigan teniendo un alcance limitado y la estrategia de desarrollo rural no sea integral ni aborde debidamente el carácter estructural de los problemas que siguen teniendo las mujeres de las zonas rurales (Recomendación n.º 30). c. Garantizar que todas las políticas y los programas de desarrollo rural tengan una perspectiva de género y aborden explícitamente el carácter estructural y las diferentes dimensiones de la pobreza que enfrentan las mujeres. Asimismo, redoblar sus esfuerzos para aplicar programas nacionales integrales de salud y educación, entre otras cosas en materia de alfabetización funcional, desarrollo de empresas, formación especializada y micro financiación, como formas de mitigar la pobreza. Además garantizar que en los esfuerzos para eliminar la vulnerabilidad de la mujer a la violencia, incluida la violencia resultante del conflicto armado, se tome en cuenta la situación de las mujeres de las zonas rurales (Recomendación n.º 31). En las observaciones finales sobre los informes séptimo y octavo combinados de Colombia, del 29 de Octubre de 2013, el Comité presentó las siguientes recomendaciones al Estado, en relación con los derechos de las mujeres rurales: a) Adapte medidas de protección eficaces para las mujeres que son víctimas de amenazas y de violencia por parte de grupos armados, incluidos los grupos armados surgidos después de la desmovilización, en relación con la restitución de tierras. b) Busque soluciones sostenibles para las mujeres cuyas tierras les han sido restituidas que, entre otras cosas, incorporen el derecho de las mujeres a tener acceso a recursos productivos, tales como semillas, el agua y el crédito, e impulsen su capacidad para ganarse la vida y producir sus propios alimentos; garantice que la protección de esos derechos prevalezca sobre los intereses lucrativos de terceros involucrados en megaproyectos agrícolas y mineros, entre otros medios, promoviendo las asociaciones de colaboración entre los sectores público y privado; y garantice que se ofrezca una compensación adecuada en caso de que las tierras hayan sido requisadas. Consejo de Derechos.

Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas hace un llamado para que se garantice el derecho a la alimentación.

Ante la situación de discriminación con respecto al disfrute del derecho a la alimentación, en 2010 el Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas destacó la necesidad de garantizar un acceso justo y sin discriminación al derecho sobre la tierra para los pequeños propietarios, los agricultores tradicionales y sus organizaciones, en particular las mujeres y los grupos vulnerables de las zonas rurales y solicitó a su Comité Asesor continuar trabajando en la cuestión de la discriminación en el contexto del derecho a la alimentación.

La Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas llamó a los Estados a garantizar el derecho de las mujeres a un tratamiento igual en los programas de reforma agraria.

La Comisión de Derechos Humanos afirmó en su resolución 2003/22 sobre la igualdad de las mujeres en materia de propiedad, acceso y control de la tierra y la igualdad de derechos a la propiedad y a una vivienda adecuada, que la discriminación contra la mujer en la ley en relación con la disponibilidad, la adquisición y conservación de tierras, propiedades y vivienda, así como con el financiamiento relativo a las tierras, las propiedades y la vivienda, constituye una violación del derecho humano de la mujer a la protección contra la discriminación. (Numeral 3) En consecuencia, la resolución hace un llamado a los gobiernos a apoyar la transformación de costumbres y tradiciones que discriminan a la mujer y que le niegan la seguridad de tenencia y la igualdad en materia de propiedad, acceso y control de la tierra y la igualdad de derechos a la propiedad y a una vivienda adecuada, a asegurar el derecho de las mujeres a un tratamiento igual en los programas de reforma agraria, así como en los planes de reasentamiento y en lo relativo a la propiedad, así como a tomar medidas para incrementar la disponibilidad de tierra y vivienda para las mujeres que viven en situación de pobreza, en particular a las cabezas de familia (Numeral 5).

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales manifestó su preocupación acerca de la situación de las mujeres rurales en Colombia.

En su más reciente examen a Colombia, el Comité incluyó entre los aspectos de preocupación la situación de la población rural y sus perspectivas, acerca de las cuales formuló las siguientes recomendaciones al Estado: a. Adoptar medidas efectivas para asegurar los derechos económicos, sociales y culturales de las poblaciones indígenas y afrocolombianas y las personas de las áreas rurales, que se verán afectados por la firma de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales por parte de Colombia, como el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (Párr. 10). b. Tomar medidas efectivas para reducir los altos niveles de desempleo de la población rural y diseñar políticas de empleo dirigidas a la juventud, las mujeres y las poblaciones indígenas y afrocolombianas. Asimismo, mejorar las condiciones laborales en la economía informal y las zonas rurales, en especial los salarios y la seguridad social (Párr. 11). c. Apoyar adecuadamente a la Unidad de Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario de la Procuraduría General de la Nación, asignando recursos suficientes y otorgando cumplimiento pleno a ley 1257 de 2008 relativa a la sensibilización, prevención y sanción de la violencia y discriminación contra las mujeres (Párr. 15). d. Ante la elevada tasa de malnutrición que afecta a un considerable número de niños y mujeres, en particular de la población desplazada y de la que habita en zonas rurales, adoptar una efectiva política para combatir el hambre y la malnutrición, en especial de los sectores anteriormente mencionados (Párr. 21).

La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación – FAO- ha identificado algunas medidas necesarias para eliminar las desigualdades de género de las mujeres rurales.

En su informe de 2011, sobre el Estado Mundial de la Agricultura y la Alimentación, “Cerrar la brecha de género en aras del desarrollo”, la FAO identifica las prioridades de política para eliminar las desigualdades de género en el trabajo agrícola y rural, estableciendo que la aplicación de políticas puede ayudar a cerrarlas, y recomienda como áreas prioritarias para que los estados incorporen reformas las siguientes:

- a.) La eliminación de la discriminación de la mujer en el acceso a los recursos agrícolas, la educación, los servicios de extensión y financieros, así como los mercados de trabajo.

- b.) Invertir en tecnologías e infraestructura que permitan ahorrar trabajo y mejorar la productividad de modo que las mujeres dispongan de más tiempo libre para dedicarse a actividades más productivas.
- c.) Facilitar la participación de la mujer en mercados de trabajo rural flexibles, eficientes y justos.
- d.) Garantizar la participación de las organizaciones de mujeres para que se escuchen e incorporen sus reclamaciones y propuestas.
- e.) Incorporar datos desglosados por sexo acerca de la propiedad de la tierra y el control de los recursos productivos, como la tierra, el agua, los equipos, los insumos, la información y el crédito, así como del acceso a estos. Dicha información debe ser la base para el diseño con enfoque de género de los programas de adjudicación de tierras y entrega de títulos de propiedad, entre otros.
- g.) Mejorar el acceso de las mujeres rurales a la educación de calidad para reducir el analfabetismo y promover la reducción de las diferencias salariales en el campo, así como a los servicios de extensión rural y formación profesional.
- h.) Garantizar el acceso de las mujeres al crédito y la igualdad de derechos a las mujeres para celebrar contratos.
- i.) Garantizar el acceso de las mujeres a tecnologías que alivien la carga de las tareas agrícolas y domésticas, como por ejemplo la recolección y transporte del agua y la leña.

4.2.2.5. Concepto de la Violación.

De acuerdo al artículo 3 de la ley 1776 de 2016, existe la posibilidad de que los proyectos zidres sean asociativos o no, quedando por fuera de la regulación normativa cuales serían las condiciones especialmente favorables para campesinos, trabajadores agrarios, jóvenes y mujeres rurales cuando concurren en la implementación de un proyecto con empresarios o agroindustriales, teniendo en cuenta las diferencias socioeconómicas existentes entre el primer grupo y el segundo. Por su parte, el artículo 17 de la norma demandada, estipula la regla que operaría para garantizar que cuando concurren mujeres; además de campesinos, trabajadores agrarios sin tierra y jóvenes rurales, en los proyectos de los que trata el artículo 3 de la norma demandada, estas al igual que las otras poblaciones que menciona el artículo en comento, puedan hacerse propietarias de la tierra, estableciendo que dicho mecanismo deberá incluirse como uno de los requisitos del proyecto al momento de la inscripción del mismo ante el Ministerio de Agricultura. Es decir que en el caso de esta norma, al igual que ocurre con el artículo 3 de la ley demandada; sigue siendo para el caso de las mujeres rurales que participen de proyectos implementados en las zidres, dejado al arbitrio del proponente e implementador de este, el mecanismo a través del cual se va a garantizar que las mujeres rurales que participen en los proyectos zidres accedan a la propiedad de la tierra. Mientras que por su parte, el porcentaje de tierra a cuya propiedad accederían no se regula por el régimen de propiedad agrícola familiar del artículo 38 y sub siguientes de la ley 160 de 1994, si no que sería determinado por el Ministerio de Agricultura, de acuerdo con las calidades del proyecto productivo y la capacidad financiera de este y el proponente.

De acuerdo con lo anterior, y ante la situación de desventaja en que se encuentran las mujeres rurales colombianas respecto de los hombres rurales y la población colombiana en general, la ley zidres no representa para estas una acción afirmativa, que de acuerdo con su situación sería obligatoria para el estado, porque evidentemente son un grupo marginado del acceso a la tierra y el desarrollo rural, y el artículo 13 constitucional, establece la obligación estatal de adoptar acciones diferenciadas y afirmativas en favor de estos grupos, para que esta sea real y efectiva, mientras que el marco jurídico nacional e internacional informa las diferentes materias en las que dichas acciones serían necesarias para garantizar

los derechos de las mujeres rurales, lo cual como se expuso incluye el derecho a la tierra, mientras que por su parte el artículo 85 constitucional estipula como uno de los de obligatorio cumplimiento justamente el artículo 13 de la Constitución Política Colombiana.

El concepto de las acciones afirmativas imponen la necesidad de un trato diferenciado para ciertos grupos, al respecto la Corte Constitucional Colombiana en la sentencia C-667/06, del dieciséis (16) de agosto de dos mil seis (2006), M. P. Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA, Se pronunció:

“La mujer es un sujeto de especial protección, de protección reforzada, al interior de nuestra Cuerpo normativo constitucional. En consecuencia, no se encuentra en la misma situación constitucional que el hombre, que si bien es un sujeto de protección constitucional, su protección no es especial ni reforzada.

Para garantizar y de manera reforzada, la gran cantidad de derechos en cabeza de la mujer, la misma Constitución y la jurisprudencia constitucional han determinado el uso de acciones afirmativas en cabeza del Estado y todos sus poderes públicos, con el único fin de hacer efectivo y real el derecho de igualdad.

Las acciones afirmativas. Desarrolla del mandato de igualdad de la Constitución Política.

La consagración de la cláusula del Estado Social de Derecho en nuestra Constitución Política –y esto se ha dicho en reiteradas oportunidades por parte de esta Corporación¹⁰- comporta el deber por parte de las autoridades estatales de garantizar la igualdad material de las personas, superando la típica concepción igualitaria del estado burgués, según el cual la igualdad es una condición formal ante la Ley. Recogiendo dicha concepción de Estado, al consagrar el derecho a la igualdad, el constituyente expresó que en desarrollo de tan fundamental derecho:

“El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan”.

Así pues, lo que doctrinalmente se ha denominado “acciones afirmativas” fue expresamente permitido en la Carta para que el legislador pudiera adoptar medidas en pro de ciertas personas o grupos, sin tener que extender el beneficio resultante a otras personas o grupos, sin que ello comportara una violación del artículo 13 de la Carta. Dichas medidas se concretan en la facultad con la que cuenta el legislador para apelar a la raza, al sexo –categorías en principio sospechosas como criterio de discriminación-, con el fin de aminorar el efecto nocivo de las prácticas sociales que han ubicado a esos grupos en posiciones desfavorables. Ahora bien, las medidas –por obvias razones- no pueden servir sino al fin para el cual han sido ideadas; es decir, no para marginar a ciertas personas o grupos ni para perpetuar desigualdades.

Por lo que hace al ámbito sobre el cual operan las “acciones afirmativas” resulta menester señalar que una interpretación sistemática de las disposiciones constitucionales contenidas en los artículos 13 y 43, han llevado a la Corte a sostener, que la igualdad de derechos que se reconoce al hombre y a la mujer –de acuerdo con los fines del Estado Social de Derecho- tampoco puede ser de carácter simplemente formal, pues, en aras de terminar con la histórica discriminación que ha sufrido la población femenina, se justifican diferenciaciones cuyo fin es lograr la igualdad material. En este sentido:

“...se autoriza, dentro de un principio de protección, la toma de medidas positivas, dirigidas a corregir desigualdades de facto, a compensar la relegación sufrida y a

¹⁰ Ver Sentencias SU-388 y SU-389 de 2005.

promover la igualdad real y efectiva de la mujer en los órdenes económicos y sociales."¹¹

Es decir, es regla que no siempre que se utilice el género como criterio distintivo como fundamento para determinar una política pública existe un tratamiento discriminatorio.

Resulta necesario recordar lo dicho por esta Corte¹² en el sentido de que, aún cuando la igualdad formal de género se ha incorporado progresivamente al ordenamiento jurídico colombiano, la igualdad material todavía constituye una meta, demostrada en la subsistencia de realidades sociales desiguales.

Ahora bien, sin ignorar el avance que supone la igualdad formal, la que se predica ante la ley (su ausencia sería un enorme obstáculo para la elevación de las condiciones de la mujer), no debe olvidarse que la exclusión de la discriminación por razón de sexo contenida en el artículo 13 de la Carta, no se detiene en la mera prohibición sino que abarca el propósito constitucional de terminar con la histórica situación de inferioridad padecida por la población femenina; esa decisión autoriza, dentro de un principio de protección, la toma de las ya mentadas acciones afirmativas, dirigidas a corregir las desigualdades de facto, a compensar la relegación sufrida y a promover la igualdad real y efectiva de la mujer en los órdenes económico y social. Las medidas de protección, que implican especiales excepciones a la igualdad formal, exigen la determinación de aquellos ámbitos especialmente vulnerables en los que deben operar.¹³

Considera la Corte pertinente señalar que las medidas de "acción afirmativa" no solamente cuentan con respaldo del texto constitucional, sino que también han sido reconocidas y consideradas como legítimas formas de modular el derecho a la igualdad, en tratados internacionales de derechos humanos que forman parte del bloque de constitucionalidad colombiano, en virtud de lo dispuesto por el artículo 93 de la Carta.

En este sentido, tanto la "Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial", como la "Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer", reconocen la posibilidad de la discriminación positiva en ciertas condiciones."¹⁴

Ahora bien, nos hemos referido a que el marco jurídico nacional e internacional que hemos puesto de presente en los numerales 4.2.2.3 y 4.2.2.2 de la presente demanda, debe informar las diferentes materias en las que dichas acciones serían necesarias para garantizar los derechos de las mujeres rurales, lo cual debería reflejarse en el artículo 17 de la ley 1776 de 2016, por ser el artículo que intenta establecer un trato diferencial favorable para las mujeres rurales en esta norma, y es que de acuerdo al inciso segundo del artículo 93 de la Constitución Política Nacional, los derechos y deberes consagrados en la carta, se interpretarán de conformidad con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Colombia, mientras que el artículo 94 señala que la enunciación de los derechos y garantías contenidos en la Constitución y en los convenios internacionales vigentes, no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ellos.

A la luz de los anteriores preceptos constitucionales, se tiene que de acuerdo con la situación de las mujeres rurales presentada en el numeral 4.2.1 de la presente demanda, se demuestra, teniendo en cuenta también lo expuesto en los numerales 4.1.3 y 4.3.3 de los cargos 1 y 3 de esta demanda respectivamente, que estas son un grupo marginado del desarrollo rural, que en virtud de los artículos 13 y 85 de la Constitución Política Colombiana, se hacen acreedoras de acciones afirmativas inmediatas que entren a corregir tales situaciones. Deber

¹¹ Sentencias T-610 de 2002, C-410 de 1994, entre otras

¹² Ver Sentencias SU-388 de 2005, T-530 de 2002 y T-689 de 1994, entre otras

¹³ Sentencia C-410/94

¹⁴ Corte Constitucional Colombiana C-667/06, décimasés (16) de agosto de dos mil seis (2006), M. P. Dr. JAIME ARAÚJO RENTERÍA

este del estado, que de acuerdo con el inciso segundo del artículo 93 de la carta política debe interpretarse a la luz de los tratados internacionales, por lo cual presentamos en los numerales 4.2.2.2. y 4.2.2.4 de la demanda, los tratados internacionales y las recomendaciones de los organismos internacionales que los supervisan, como los instrumentos que desarrollan las materias que en virtud de lo anterior deberían abordarse en las acciones afirmativas planteadas por el estado a favor de las mujeres rurales, y por en este caso estar ausentes del artículo 17 de la ley 1776 de 2016, entra este a violar los artículos 93 y 94 constitucionales.

En relación con la incorporación de las normas de derecho internacional de los derechos humanos a través del bloque de constitucionalidad, esta Corte ha expresado en la sentencia C-067/03 del cuatro (4) de febrero de dos mil tres (2003), magistrado ponente MARCO GERARDO MONROY CABRA:

"La Corporación definió entonces el bloque de constitucionalidad como aquella unidad jurídica compuesta "por...normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizadas como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandata de la propia Constitución. Son pues verdaderas principios y reglas de valor constitucional, esto es, son normas situadas en el nivel constitucional, a pesar de que puedan a veces contener mecanismos de refuerzo diversas al de las normas del articulado constitucional strictu sensu."...

*... Dada el rango constitucional que les confiere la carta, las disposiciones que integran el bloque superior cumplen la cuádruple finalidad que les asigna Babbia, a saber, servir de i) regla de interpretación respecta de la dudas que puedan suscitarse al momento de su aplicación; ii) la de integrar la normatividad cuando no exista norma directamente aplicable al caso; iii) la de orientar las funciones del operador jurídico, y iv) la de limitar la validez de las regulaciones subordinadas"*¹⁵

4.3. CARGO 3: El inciso quinto del artículo 21 analizado a la luz del artículo tercero de la ley 1776 de 2016 y el artículo 13 de la ley 1776 de 2016 introducen una modificación al régimen de baldíos que va en contravía del acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores rurales establecido en el artículo 64 de la Constitución Política Colombiana y afecta de manera particular a las mujeres rurales.

4.3.1 Antecedentes Legales Del Régimen de Baldíos.

Los baldíos son bienes públicos de la Nación catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, en razón de que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley.¹⁶

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 64 de la Constitución Política Colombiana, se desarrolló la ley 160 de 1994, la cual tiene por objeto regular el deber del Estado de *"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....."*¹⁷; y, se convierte esta norma en el marco legal de lo relacionado con los bienes baldíos de la nación en el capítulo XII y en su artículo 65 inciso primero establece; *"La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, <1> o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad."*

¹⁵ CORTE CONSTITUCIONAL COLOMBIANA. sentencia C-067/03 del cuatro (4) de febrero de dos mil tres (2003), magistrado ponente MARCO GERARDO MONROY CABRA

¹⁶ Corte Constitucional Colombiana, M.P. GAVIRIA DIAZ Carlos, Sentencia C-595 (7 de diciembre de 1995)

¹⁷ Artículo 1 ley 160 de 1994 (Agosto 3)

Del anterior introito se concluye que el régimen legal de baldíos fue creado para permitir que accedan a la tierra y su propiedad aquellas personas que carecen de ella y tienen relación directa con el campo es decir son campesinos o campesinas que derivan su sustento de la producción agrícola, y no cuentan con los recursos económicos para acceder a ella.

La ley 160 de 1994 también contempla una restricción en su artículo 72, de acuerdo con la cual, no se podrán efectuar titulaciones de terrenos baldíos en favor de personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional, la cual está prevista también como una limitante a la acumulación de tierras.

4.3.2 Concepto de la Violación.

En relación con el régimen de baldíos, Se tiene que el inciso 5 del artículo 21 prescribe que para la delimitación de las zidres, no se tendrá en cuenta que los terrenos sean de propiedad pública o privada. Si bien dicha norma no establece la adjudicación de baldíos para ser destinados a la realización de grandes proyectos agroindustriales, si contraria el contenido del artículo 65 de la ley 160 de 1994, ley por medio de la cual se desarrolla el deber del estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierras de los trabajadores agrarios, consagrado en el artículo 64 constitucional que contempla la adjudicación de baldíos como un mecanismo para garantizar la dotación de tierras, produciéndose un cambio de destinación de estos bienes. Ello al disponer el artículo 13 de la ley 1776 que dentro de los terrenos que se delimiten para las zidres, pueden ser entregados bienes inmuebles de la Nación, a través de diferentes contratos tales como leasing, concesión o arrendamiento, entre otros, de manera indefinida, a personas naturales o jurídicas que no necesariamente deben ser sujetos de reforma agraria para el uso de proyectos dentro de las Zidres. Lo anterior por una extensión también indefinida, modificándose con ello también el límite de la UAF, permitiéndose e incluso promoviendo, la acumulación de tierra y restringiendo el acceso de otros trabajadores agrarios a la misma.

De acuerdo con lo anterior, lo prescrito por el inciso 5 del artículo 21 y el artículo 13 de la ley 1776 de 2016, disminuye la proporción de baldíos, como recurso público disponible para hacer efectivo el derecho de acceso a la tierra para el campesinado, Y se deja en la posibilidad de participar del mercado de tierras, las tierras inicialmente adjudicadas como baldías, contradiciéndose la restricción establecida para garantizar el acceso a la tierra de otros trabajadores rurales a través de las tierras que vendan sus iniciales adjudicatarios (art. 72 ley 160/94).

Nos encontramos frente a una legislación que permite que personas naturales o jurídicas, distintas a los campesinos y campesinas que contempla la norma constitucional violada como directos y potenciales beneficiarios de los bienes baldíos, se favorezcan con la explotación de tales bienes de la nación, sacando estos bienes del banco de tierras disponible para adjudicación, mientras se encuentren contratados, restando posibilidad a que los y las campesinas que se encuentren en las zonas delimitadas como zidres, y que no cuentan con los recursos necesarios para formular proyectos puedan acceder al uso de esta.

Las normas citadas vulneran lo contenido en el artículo 64 de la Constitución por cuanto le abren las posibilidades a que se presenten concentraciones de tierras en favor de empresas agroindustriales o personas jurídicas o naturales que detenten ocupación de tierras baldías y contraria abiertamente la carta magna por cuanto el mencionado artículo violentado contempla de manera taxativa que el Estado promoverá el acceso a la propiedad privada de la tierra en favor de los campesinos, lo cual evidentemente no ocurrirá si se implementan

las ZIDRES y se concentra el uso de la tierra en favor de los mega agroindustriales, convirtiendo a los campesinos y campesinas de expectantes propietarios o unos meros trabajadores del campo.

Para concluir sobre la regresividad de las normas demandadas en cuanto al régimen de modificación de baldíos, es posible afirmar que entre la ley 160/94 y las disposiciones demandadas de la ley 1776/16 existe una identidad de objeto, pero es claro que al regular la disposición de los bienes baldíos la ley 1776 resulta regresiva, principalmente porque se reducen los recursos públicos (baldíos de la nación) para garantizar el acceso efectivo al territorio a la población campesina, y en especial el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios.

4.3.3 Las afectaciones particulares para las mujeres rurales acarreadas por el cambio de destinación de los baldíos.

Al observar los resultados concretos de la aplicación de la política de mujer rural en Colombia, se encuentran importantes desigualdades en varios de los instrumentos, en los que muy a pesar de los propósitos legislativos y la política pública del Estado aún existe una gran brecha de implementación.

En este acápite nuevamente traemos a colación la exposición de motivos del proyecto de ley 225 De 2012 Cámara, 149 De 2012 Senado, ya hoy archivado, por medio de la cual se querían establecer criterios de equidad de género en la adjudicación de las tierras baldías, vivienda rural, proyectos productivos, se modificaba la Ley 160 de 1994 y se dictaban otras disposiciones, en el cual se presentaron las siguientes cifras en cuanto al acceso a tierras baldías, desagregadas por sexo, obtenidas por los proponentes mediante respuestas a derechos de petición presentados al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y al INCODER, de acuerdo con las cuales, se puede deducir que en cuanto al acceso a las tierras baldías y los programas de fomento al desarrollo rural, la participación de la mujer se encuentra hoy lejos de lo deseable.

Bajo la modalidad de adjudicación de baldíos, es posible observar que todos los años desde el 2003 hasta el 2012, de forma reiterada y constante las mujeres han venido recibiendo una menor cantidad de títulos que los hombres puesto que del total de 86.590 títulos entregados, a las mujeres correspondieron solamente 34.882. Lo anterior nos muestra cómo la ausencia de un enfoque diferencial de género no deriva en la equidad que el país necesita.

Número de familias por jefatura de hogar adjudicatarias de baldíos.

Total Nacional. 2003-2012

N° Familias	Género		
	Hombre	Mujer	Totales
Año			
2003	108	81	189
2004	2.474	1.292	3.766
2005	4.214	2.227	6.441
2006	5.239	3.365	8.604
2007	2.539	1.750	4.289
2008	7.360	3.594	10.954

2009	11.226	7.731	18.957
2010	7.156	5.456	12.612
2011	6.802	5.833	12.635
2012*	4.590	3.553	8.143
Total	51.708	34.882	86.590

*Datos a 31 de agosto de 2012. FUENTE: Incoder.

En ese mismo periodo al contabilizar la distribución medida en hectáreas, se observa una realidad aún más dramática, puesto que allí la situación empeora ya que del total de las más de 2.5 millones de hectáreas adjudicadas, a las mujeres solo les correspondieron un poco más de 873 mil. En cambio a los hombres les fueron entregadas casi el doble al recibir más de 1.5 millones de hectáreas, lo que muestra un evidente sesgo hacia la propiedad en cabeza del género masculino y en detrimento de la mujer.

Área entregada a familias por jefatura de hogar adjudicatarias de baldíos
Total Nacional, 2008-2012 (expresada en hectáreas)

Área (Hectáreas)	Género		
	Hombre	Mujer	Total
Año			
2003	1.238	1.916	3.154
2004	107.557	56.073	163.630
2005	94.445	59.395	153.840
2006	295.455	175.071	470.526
2007	51.469	24.998	76.467
2008	186.959	93.293	280.252
2009	254.169	122.850	377.018
2010	214.927	128.621	343.548
2011	263.207	129.717	392.924
2012*	173.014	81.633	254.647
Total	1.642.439	873.566	2.516.006

*Datos a 31 de agosto de 2012. FUENTE: Incoder.

Es evidente, que en cuanto a la adjudicación de baldíos, la mujer tiene una participación significativamente menor que la de los hombres lo que hace necesario establecer acciones diferenciadas que favorezcan por un lado su acceso a estos en igualdad de condiciones que los hombre y por otro, en una proporción que contribuya a progresivamente ir removiendo los obstáculos que impiden el acceso al uso, control y propiedad de la tierra, como derecho y como

activo necesario para que las mujeres rurales accedan al desarrollo y a una vida digna, en los términos en los que la Corte Constitucional ha determinado en sentencias como la C-623 del 30 de Septiembre de 2015, precedentemente citada, lo que implica para la satisfacción integral de derechos de las y los trabajadores agrarios, el acceso a la tierra, ante lo cual el hecho de que la cantidad de tierras baldías disponibles para ser adjudicadas a mujeres en respeto irrestricto del régimen de propiedad agrícola familiar actualmente vigente en virtud de los artículos 38 y subsiguientes de la ley 160 de 1994 disminuya, evidentemente constituye una medida regresiva.

4.4. CARGO 4: Los artículos 3 literal a del inciso 1 y literales a, b y c del inciso segundo, y 4 inciso 4, artículo 17, inciso primero del artículo 20, inciso 2 y 3 del artículo 21 de la ley 1776 de 2016 violan los principios de **AUTONOMÍA TERRITORIAL Y DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.**

4.4.1 Antecedentes Legales

Autonomía Territorial.

Se entiende como la capacidad para dirigir y gestionar determinados asuntos y materias a nivel local, departamental o regional; tiene su sustento en el artículo 1º de la Constitución Política Colombiana, se deriva del principio igualmente constitucional de la descentralización y que está limitada por los límites propios de los principios de la República Unitaria.

Tiene su desarrollo legal el principio de autonomía territorial en la Ley 1454 del 28 de junio de 2011, mediante la cual se dictan normas Orgánicas sobre Ordenamiento Territorial.

A pesar de los esfuerzos por profundizar la autonomía territorial, los gobiernos locales no han podido aprovechar con suficiencia los espacios abiertos por la Constitución del 91, manteniéndose en el círculo vicioso de la dependencia centralista; unas veces asidos por los intereses de la política tradicional y la corrupción local, otras veces dominados por una visión de corto plazo y, casi siempre, asfixiados por las responsabilidades que el nivel nacional les asigna bajo una descentralización que privilegia la desconcentración y pocas veces el fortalecimiento de las capacidades locales¹⁸

Descentralización administrativa

La descentralización es una forma de organización administrativa propia de los Estados de forma unitaria, que atenúa la centralización permitiendo la transferencia de competencias a organismos distintos del poder central, que adquieren autonomía en la gestión de las respectivas funciones. No obstante, esta transferencia no implica la ruptura total del vínculo entre el poder central y la entidad descentralizada, sino que, en aras de garantizar el principio de coordinación que gobierna la función administrativa, dicho vínculo permanece vigente a través del llamado control de tutela, existente en nuestra organización administrativa respecto de los entes funcionalmente descentralizados, con definidos perfiles jurídicos, desde la reforma constitucional y administrativa operada en 1968.

¹⁸DESCENTRALIZACIÓN Y ENTIDADES TERRITORIALES procuraduría delegada para la descentralización y las entidades territoriales.

<http://www.procuraduria.gov.co/porta1/media/file/Cartilla%20descentralizaci%C3%B3n.pdf>

La descentralización a partir de la Constitución Política del 91 se convierte en un principio fundamental en el desarrollo de la función pública y que tiene sustento constitucional en los artículos 1, y 150 numeral 18, 287, 288, 311 y 352 de la Constitución.

4.4.2. Concepto de La Violación

Artículos 3 literal a del inciso primero, y 4 inciso 4 de la ley 1776 de 2016;

a) Un enfoque territorial que armonice los: Plan de Ordenamiento Territorial (POT), Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) con los criterios de ordenamiento productivo y social de la propiedad, definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, UPRA, para el área de influencia de las ZIDRES, en consonancia con el numeral 9 del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, o la que haga sus veces¹⁹.

"El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será responsable de liderar y coordinar la formulación de la política general de desarrollo rural, con base en criterios de ordenamiento productivo y social que permitan determinar las áreas prioritarias de desarrollo rural. Para tal efecto, establecerá a través de la UPRA el uso actual y potencial del suelo, ordenará las zonas geográficas de acuerdo con sus características biofísicas, hidrológicas, sus condiciones económicas, sociales y de infraestructura, y definirá los lineamientos, criterios y parámetros necesarios que deben ser considerados para la elaboración de los Planes, Planes Básicos y Esquemas de Ordenamiento Territorial en las zonas rurales de los municipios"²⁰

Los citados artículos vulneran lo contenido en los artículos; 287, 288, 311 y 352 de la Constitución Política Colombiana.

ARTICULO 287. *Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:*

- 1. Gobernarse por autoridades propias.*
- 2. Ejercer las competencias que les correspondan.*
- 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.*
- 4. Participar en las rentas nacionales.*

ARTICULO 288. *La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.*

Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley.

ARTICULO 311. *Al municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento*

¹⁹ Literal a del inciso 1° del artículo 3 de la ley 1776 de 2016

²⁰ Inciso 4 del artículo 4 de la ley 1776 de 2016

social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes.

ARTICULO 352. *Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.*

La anterior afirmación tiene asidero en el hecho que con la aplicación de las normas demandadas nos avocamos a un retroceso de la consolidación del principio de autonomía territorial, violentándolos con la implementación de las ZIDRES, y la concentración del manejo de las mismas en el Ministerio de Agricultura, quien sería en últimas el que decidiría el uso del suelo de los entes territoriales y a estos solo les correspondería ajustar tal decisión a los POT, PBOT O EOT, según sea el caso, en contravía de lo ordenado en la Constitución en materia de autonomía territorial.

“El núcleo esencial de la autonomía está constituido en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a auto dirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan.”²¹

Es grande la lucha que han venido realizando los entes territoriales para lograr tal autonomía territorial que ha encontrado su respaldo legal en desarrollo de las normas constitucional violadas en lo contenido en la Ley 1454 del 28 de junio de 2011, mediante la cual se dictan normas Orgánicas sobre Ordenamiento Territorial.

Evidentemente las normas accionadas contrarían el mandato constitucional que dispone, que le corresponde a los Concejos Municipales la función de *“Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley”²² y Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio*²³; por cuanto se abroga el gobierno central la potestad de determinar el uso de los suelos de los entes territoriales, sin importar cuál sea la determinación que el respectivo municipio haya igualmente dispuesto sobre vocación agrícola del territorio donde el gobierno pretenda establecer una ZIDRES.

Es evidente que al abrogarse el gobierno nacional la determinación de las ZIDRES, sin tener en cuenta la autonomía antes señalada, nos lleva a que es necesario que se declare la inexecutable de las normas citadas en protección del principio constitucional de AUTONOMIA TERRITORIAL.

Literales a, b y c del inciso segundo del artículo 3, parágrafo 2 del artículo 7, el artículo 17, de la ley 1776 de 2016;

²¹ Sentencia C-035 de febrero 8 de 2016; CORTE CONSTITUCIONAL; M.P. GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO.

²² numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Política Colombiana

²³ numeral 9 del artículo 313 de la Constitución Política Colombiana

"Cuando se trate de proyectos asociativos, adicionalmente, deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- a) *La determinación del terreno destinado a ser adquirido por los campesinos, los trabajadores agrarios y/o las mujeres rurales, sin tierra, asociados.*
- b) *Un sistema que garantice que el grupo de campesinos y trabajadores agrarios, sin tierra, puedan adquirirla a través de los programas de dotación de tierras adelantados por la entidad competente.*
- c) *Un plan de acción encaminado a apoyar a los campesinos y/o a los trabajadores agrarios en la gestión del crédito ante el sistema bancario, para la compra de la tierra y el establecimiento del proyecto.*"²⁴

*"Parágrafo 2^o*²⁵. *Los proyectos que asocien a los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales, sin tierra, resultarán beneficiarios de la política de incentivos o estímulos, solo si garantizan que estos en desarrollo del proyecto pueden adquirir un determinado porcentaje de tierra agrícola, calculado con base en sus posibilidades de explotación.*"

ARTÍCULO 17.²⁶ *Condición especial para los proyectos productivos que vinculen campesinos, mujeres rurales, jóvenes rurales y/o trabajadores agrarios sin tierra. Además de los requisitos generales previstos en el artículo 30, los proyectos asociativos que vinculen campesinos, mujer rural y/o trabajadores agrarios sin tierra deberán establecer un mecanismo que permita que, dentro de los tres (3) primeros años de iniciado el proyecto, estos se hagan propietarios de un porcentaje de tierra, fijado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de acuerdo al proyecto productivo y la capacidad financiera de quien lo adelante. Para tal efecto, en el contrato de asociatividad se establecerá una cláusula resolutoria de permanencia en el proyecto sujeta a la finalización del mismo.*

Las normas citadas y demandadas son evidentemente inconstitucionales, por cuanto vulneran el principio de descentralización administrativa, desarrollados en los artículos 1, y 150 numeral 18, 287, 288, 311 y 352 de la Constitución Política Colombiana por cuando desprenden en favor de particulares una función que es indelegable y que por mandato constitucional debe recaer en el Estado y es la de promover el acceso progresivo a la tierra, lo cual hoy en día está en cabeza del INCODER en Liquidación, la Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural.

Los literales a, b y c del artículo 3 de la ley deprecada, delegan en el promotor del proyecto a desarrollarse la ZIDRES, la escogencia de quienes son los campesinos y/o campesinas que a través de la propuesta se beneficiarán en la porción de tierra que le asignen; la anterior violación se corrobora en la aplicación del artículo 7 parágrafo 2, vulnerando la disposición legal contemplada en la ley agraria que determina la UAF (Unidad Agrícola Familiar, artículo inciso segundo del artículo 38 Ley 160 de 1994).; por su parte el artículo 17 comete la mayor infracción al orden constitucional, al delegar irregularmente la facultad

²⁴ Literales a, b y c del inciso segundo del artículo 3 de la ley 1776 de 2016

²⁵ Parágrafo 2 del artículo 7 de la ley 1776 de 2016

²⁶ Ley 1776 de 2016

de “establecer un mecanismo que permita que, dentro de los tres (3) primeros años de iniciado el proyecto, estos se hagan propietarios de un porcentaje de tierra, fijado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de acuerdo al proyecto productivo y la capacidad financiera de quien lo adelante”, al promotor del proyecto.

Por su parte, también se tiene que de acuerdo con el inciso 5 del artículo 21, es indiferente para la delimitación de las zidres que los predios cobijados sean de propiedad privada o pública, lo que nos arroja en el escenario de que si los predios sobre los cuales recaen los proyectos a implementarse en las zidres, pasarían estos a ser objeto de los mecanismos de acceso a la propiedad de los mismos que diseñen los implementadores de los proyectos zidres; así como de la determinación del porcentaje de los mismos que pasaría a ser posiblemente adquirido por los campesinos partícipes del proyecto, mientras que como ya lo habíamos señalado anteriormente la adjudicación de baldíos para garantizar la propiedad campesina, es una facultad indelegable al Estado, que proviene de un mandato constitucional consagrado en el artículo 64 de la Constitución Política Colombiana y desarrollado por la ley 160 de 1994.

El inciso primero del artículo 20 y los incisos 2 y 3 del artículo 21 de la ley 1776 de 2016;

ARTICULO 20. Aprobación de Zidres. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley, aprobará los proyectos presentados, atendiendo a criterios de competitividad, inversión, generación de empleo, innovación, alta productividad, valor agregado, transferencia de tecnologías y vinculación del capital rural.

El Ministerio Público ejercerá la vigilancia de los proyectos con el fin de garantizar la protección de los derechos de los campesinos, mujer rural y/o trabajadores agrarios.

ARTICULO 21. Identificación de las Zidres. La identificación de las áreas potenciales para declarar una Zidres, será establecida por la UPRA de conformidad con el artículo 10 de la presente ley y de acuerdo con criterios de planeación territorial, desarrollo rural, estudios de suelo a escala apropiada, información catastral actualizada y estudios de evaluación de tierras de conformidad a la metodología establecida por esta entidad.

La delimitación de las Zidres identificadas será establecida por el Gobierno Nacional a través de documento Conpes.

La aprobación de cada una de las Zidres se efectuará a través del Consejo de Ministros mediante decreto a partir de la identificación de las áreas potenciales, su delimitación y los proyectos productivos propuestos.

Los citados artículos vulneran de manera simultánea los principios de Autonomía Territorial y descentralización administrativa, contenidos en los artículos 1; numeral 18 del 150; 287, 288, 311 y 352 antes mencionados, al abrogarse de manera irregular e ilegítima el Ministerio de Agricultura, funciones propias de la delimitación del uso de suelo y explotación del mismo, que por mandato legal y constitucional antes señalado, le corresponde a los municipios.

Al respecto la Corte Constitucional expresa;

El núcleo esencial de la autonomía está constituido en primer término, por aquellos elementos indispensables a la propia configuración del concepto, y especialmente por los poderes de acción de que gozan las entidades territoriales para poder satisfacer sus propios intereses. En segundo lugar encontramos, la inviolabilidad por parte del legislador, de la facultad de las entidades territoriales de gobernarse por autoridades propias. Debe protegerse el derecho de cada entidad territorial a auto dirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan.²⁷

Es este contexto mal podría el legislador como ocurre en las normas demandadas vulnerar el principio constitucional de autonomía de los entes territoriales, alegando un interés nacional, sin tener en cuenta la determinación que hay tomado la autoridad local.

La Corte ha señalado que el núcleo esencial de la autonomía es indisponible por parte del Legislador y que su preservación es necesaria para el mantenimiento de la identidad misma de la Carta, dado que es expresión de dos principios constitucionales de la mayor significación, como son la consagración del municipio como la entidad fundamental del ordenamiento territorial y el ejercicio de las competencias asignadas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad (CP arts 288 y 311). Por esa razón, la jurisprudencia ha puntualizado que la Constitución ha establecido una garantía institucional para la autonomía de las entidades territoriales por virtud de la cual se fija en la materia un núcleo o reducto indisponible por parte del legislador. Así, ha dicho la Corte, "... si bien la autonomía territorial puede estar regulada en cierto margen por la ley, que podrá establecer las condiciones básicas de la misma, en aras de salvaguardar el interés nacional y el principio unitario, la Constitución garantiza que el núcleo esencial de la autonomía será siempre respetado²⁸

5. PRETENSIONES

PRIMERA: Que en razón de lo expuesto en el cargo 1 se declare la inconstitucionalidad del artículo 3 (parcial) de la ley 1776 del 29 de enero de 2016.

SEGUNDA: Que en razón de lo expuesto en el cargo 2 se declare la inconstitucionalidad del artículo 17 de la ley 1776 del 29 de enero de 2016.

TERCERA: Que en razón de lo expuesto en el cargo 3 se declare la inconstitucionalidad del artículo 21 (parcial) y el artículo 13 de la ley 1776 del 29 de enero de 2016.

CUARTA: Que en razón de lo expuesto en el cargo 4, se declare la inconstitucionalidad los artículos 3 (parcial), 4 (parcial), artículo 17, 20 (parcial) y 21 de la ley 1776 del 29 de enero de 2016.

6. COMPETENCIA DE LA CORTE

La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda en virtud del numeral 4 del artículo 241 de la Constitución Política de Colombia, que establece que la Corte Constitucional tiene entre sus funciones la de 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. Asimismo se constata ausencia de cosa juzgada respecto de las normas acusadas debido a que no ha habido pronunciamiento previo de la Corte Constitucional sobre las mismas.

²⁷Sentencia C-035 de febrero 8 de 2016; CORTE CONSTITUCIONAL; M.P. GLORIA STELLA ORTÍZ DELGADO.

²⁸Ibidem

