



## Universidad Libre Facultad de Derecho Bogotá.

---

Honorables Magistrados:

**CORTE CONSTITUCIONAL DE COLOMBIA**

Magistrado ponente **GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO**

E .S. D.

Referencia: **expediente número RDL-034**

Concepto del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá, dentro del procedimiento de control de constitucionalidad automático del Decreto Ley 902 del 29 de mayo de 2017

**JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN**, actuando como ciudadano y **Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá**, **VÍCTOR MANUEL BUITRAGO GONZÁLEZ** y **JENNER ALONSO TOBAR TORRES**, actuando como ciudadanos y **Docentes de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre**, vecinos de Bogotá, dentro del término legal según autos del 5 y 14 de junio de 2017, de conformidad con lo establecido en el artículo 242 numeral 1 de la C.P y el artículo 7 Decreto 2067 de 1991, presentamos la siguiente intervención ciudadana con respecto a la demanda de la referencia y en defensa de la supremacía e integridad de la Constitución de Colombia de 1991.

### **I. DE LA NORMA BAJO REVISIÓN**

Se trata del Decreto Ley 902 del 29 de mayo de 2017 por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral contemplada en el acuerdo final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras.

### **II. ANTECEDENTES**

El Presidente de la República, en desarrollo de las facultades otorgadas por el Acto Legislativo 01 de 2016, expidió el Decreto Ley 902 del 29 de mayo de 2017 por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral contemplada en el acuerdo final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras, el cual se somete a control automático de constitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto

### III. CONSIDERACIONES DEL OBSERVATORIO DE INTERVENCIÓN CIUDADANA CONSTITUCIONAL DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD LIBRE

#### 1. FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD Y REFORMA RURAL INTEGRAL

En los países de tradición civilista romanista el derecho de propiedad es el eje transversal de los derechos reales, configurando el propio modelo económico de Estado, según se acepte o no la propiedad privada. En la gran mayoría de naciones, la aceptación del derecho a la propiedad privada es el común denominador, aunque también hay países con sistemas de economía central o planificada, en los cuales en menor o mayor medida, la propiedad es un derecho que recae en el Estado.

En Colombia el derecho de propiedad privada ha sido reconocido por el Estado desde las primeras constituciones independentistas (c.f. Constitución de Cundinamarca –1811–, el Pacto de Federación de las Provincias Unidas –1811–, la Constitución de Tunja –1811–, la Constitución de Antioquia –1812–, entre otras), y desde las primeras constituciones republicanas, como las de 1821, 1830, 1832, 1842, 1853, 1858, 1863 y 1886. En términos generales, estas constituciones reconocieron el ejercicio del derecho de propiedad a los particulares, limitándolo únicamente a la posibilidad del Estado de expropiar una propiedad particular, por motivos de interés público y mediando una justa compensación. En este sentido, la Constitución de 1886 que permaneció en vigencia por más de un siglo decretaba al respecto:

*“Artículo 31. Los derechos adquiridos con justo título con arreglo a las leyes civiles por personas naturales o jurídicas, no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores.*

*Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley; el interés privado deberá ceder al interés público. Pero las expropiaciones que sea preciso hacer requieren plena indemnización con arreglo al artículo siguiente.*

*Artículo 32. En tiempo de paz nadie podrá ser privado de su propiedad en todo ni en parte, sino por pena, o apremio, o indemnización, o contribución general, con arreglo a las leyes. Por graves motivos de utilidad pública, definidos por el legislador, podrá haber lugar a enajenación forzosa, mediante mandamiento judicial, y se indemnizará el valor de la propiedad, antes de verificar la expropiación.”*

Desde su nacimiento y durante todo el siglo XIX, el derecho de propiedad en Colombia se reconoció a los particulares sin mayores restricciones que las anotadas. Fue hasta 1936, que se dio la que tal vez es la principal reforma al derecho de propiedad en Colombia, cuando se incorporaron nuevas teorías europeas como las del jurista francés León Duguit, que repensaban el papel soberano del Estado frente a los particulares y el rol de estos respecto a la sociedad.

*“[...] todo individuo tiene la obligación de cumplir en la sociedad cierta función en razón directa del puesto que ocupa en ella. Por consiguiente, el poseedor de la riqueza, por el hecho de tenerla, puede realizar cierta labor que él solo puede cumplir. Él solo puede aumentar la riqueza general, asegurar la satisfacción de las necesidades generales, al hacer valer el capital que posee.”*

Una teoría de este tipo no pretendía desconocer el derecho a la propiedad privada ni acercarse a modelos socialistas, su finalidad esencial estribaba en introducir la idea de solidaridad en el derecho, para hacerlo más eficiente y para responder a las necesidades tanto individuales como colectivas. Así, a través del acto legislativo 01/1936, se fijó la función social de la propiedad en Colombia, la cual comenzó a materializarse en diversas áreas de la vida nacional, tal fue el caso de la ley 200/1936, conocida como Ley de Tierras, la cual consagró por primera vez en la historia colombiana la figura de la extinción de dominio.

En efecto, desde dicha Ley de Tierras el legislador colombiano dispuso la extinción o pérdida del derecho de dominio a favor de la nación sobre predios rurales, cuando se probara el abandono o la falta de explotación injustificada del dueño (incumplimiento de la función social de la propiedad) durante un lapso de diez años continuos, término este que a través de la ley 100/1944 se amplió a quince años, y en 1973 mediante la ley 4 de dicho año se redujo a tres años.

Esta ley se consideró como uno de los primeros intentos de reforma agraria en Colombia, al perseguirse aquellos bienes que al no ser explotados, se encontraban totalmente desconectados con los requerimientos del entorno. Sin embargo, la realidad es que durante varias décadas la figura de la extinción de dominio agraria no fue aprovechada por los gobiernos de turno, siendo más empleada para propósitos agrarios o de desarrollo urbano la figura de la expropiación.

Esta noción de función social de la propiedad fue íntegramente acogida por el Constituyente de 1991, el cual le agregó, además, la idea de la función ecológica de la propiedad. Pero para los efectos que ahora nos convocan es trascendental hacer una lectura en conjunto de la función social de la propiedad reconocida por el artículo 58 de la Carta Política junto con lo establecido en el artículo 64 de la misma que eleva a nivel constitucional el mandato para el Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, así como el mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

Precisamente, en el marco de este deber para el Estado, el Gobierno Nacional acordó como primer punto del ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA una *“Reforma Rural Integral”, que contribuirá a la transformación estructural del campo, cerrando las brechas entre el campo y la ciudad y creando condiciones de bienestar y buen vivir para la población rural.*

Es ampliamente reconocida la necesidad del Estado Colombiano de mejorar las condiciones de vida de los campesinos en todo el territorio nacional, así como de superar el inmenso problema de concentración y acumulación indebida de terrenos agrarios, donde los esfuerzos realizados hasta ahora por los gobiernos de turno no han sido suficientes. En efecto estudios realizados por organismos internacionales señalan que:

*“Más de la mitad de los hogares rurales colombianos viven en la pobreza, en gran medida a causa del reparto extremadamente desigual de los recursos*

*hectáreas fueron despojadas a sus dueños, un “fenómeno que agudizó el histórico atesoramiento de la tierra en manos de terratenientes, narcotraficantes, paramilitares y grandes empresarios” (Oxfam, 2013).*

En este contexto, se justifican plenamente el contenido y alcance del Decreto Ley 902 del 29 de mayo de 2017, que se enmarca dentro del cumplimiento del Estado a los deberes constitucionales consagrados en los artículos 64 y 65 de la Constitución, desarrollándose, además, el contenido de la Función Social de la Propiedad, el cual define en sí mismo el concepto del derecho de propiedad privada en Colombia.

## **2. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DE LA NORMA**

En el aspecto formal se observa que el Decreto bajo análisis fue expedido de manera adecuada por el Presidente de la República en los términos consagrados por el Acto Legislativo 01 de 2016.

Como se desarrolló en el punto primero de esta intervención, en el aspecto de conexidad objetiva el Decreto bajo análisis se orienta a desarrollar las condiciones y procedimientos que deben adelantar las respectivas autoridades para materializar las obligaciones asumidas por el Estado Colombiano en el punto primero del ACUERDO FINAL PARA LA TERMINACIÓN DEL CONFLICTO Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA PAZ ESTABLE Y DURADERA, obligaciones que se encuentran, además, justificadas por los artículos 58, 64 y 65 de la Carta Política, según se expuso.

Así mismo, se considera que el Decreto bajo análisis constitucional cumple con el criterio de conexidad suficiente, en tanto las materias allí reguladas se circunscriben a la órbita de las obligaciones contenidas en el Acuerdo Final, y no se observa por los intervinientes disposición alguna del Decreto que exceda el asunto objeto de regulación, a saber, la materialización del punto uno del Acuerdo Final.

Sin embargo, el artículo 22 del Decreto Ley 902 de 2017, merece un comentario especial. En dicho artículo se establece que el Fondo Nacional de Tierras tendrá la administración de algunos bienes que se encuentran en comunidades indígenas.

Se debe tener en cuenta que el artículo 329 de la Constitución Política establece en su parágrafo:

*“parágrafo. En el caso de un territorio indígena que comprenda el territorio de dos o más departamentos, su administración se hará por los consejos indígenas en coordinación con los gobernadores de los respectivos departamentos. En caso de que este territorio decida constituirse como entidad territorial, se hará con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el inciso primero de este artículo.”*

La contradicción del aparte del artículo del Decreto Ley 902 de 2017 con el Parágrafo único del artículo 329 de la constitución se manifiesta en que este último señala que, en el evento en que el territorio indígena comprenda el territorio de dos o mas departamentos, la administración se hace por los consejos indígenas en coordinación con los gobernadores de los departamentos, mientras que el artículo

En lo demás, al no encontrarse reparos de constitucionalidad se solicita a la Corte declarar la exequibilidad del Decreto 902 de 2017.

Por estas suficientes razones se considera viable defender la constitucionalidad de la norma demandada y por ello se eleva la siguiente:

**SOLICITUD:**

En consecuencia de lo anterior el Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Universidad Libre, respetuosamente solicita a la H. Corte Constitucional que declare la EXEQUIBILIDAD CONDICIONADA del artículo 22 del Decreto Ley 902 de 2017, en el entendido que las facultades de administración que el Fondo Nacional de Tierras ejercerá sobre los bienes enlistados en dicha norma, se circunscriben exclusivamente a lograr la regularización de tales los bienes en favor de las comunidades indígenas.

Respecto al restante articulado del Decreto Ley 902 de 2017 se solicita a la H. Corte Constitucional declarar la EXEQUIBILIDAD del mismo por encontrarse ajustado a la Constitución.

De los señores Magistrados, atentamente,



**JORGE KENNETH BURBANO VILLAMARIN**

Director Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional  
Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.  
Calle 8 # 5-80, Segundo Piso. Cel. 3153465150.  
Correo: [jkbv@hotmail.com](mailto:jkbv@hotmail.com)

**VÍCTOR MANUEL BUITRAGO GONZÁLEZ**

Docente de la Facultad de Derecho Universidad Libre, Bogotá.  
Miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional  
Correo: [victormbuitrago@hotmail.com](mailto:victormbuitrago@hotmail.com)

