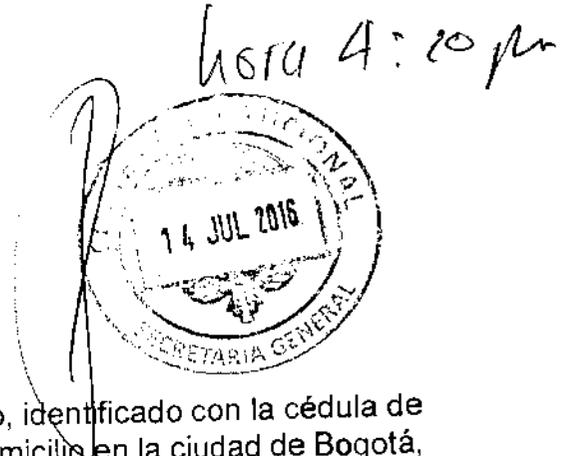


D. 11561
OK.

ACCIÓN PÚBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD

Bogotá D.C., 14 de Julio de 2016

Honorables
Magistrados
Corte Constitucional
E. S. D.



Respetados Magistrados:

Diego Andrés Molano Aponte, ciudadano colombiano, identificado con la cédula de ciudadanía número N° 79'507.074 de Bogotá, con domicilio en la ciudad de Bogotá, en mi calidad de Concejal de Bogotá y en uso de mis derechos y deberes ciudadanos consagrados en los artículos 40 numeral 6° y 95 numeral 7° de la Constitución Política, me dirijo a ustedes con el fin de interponer acción pública de inconstitucionalidad, establecida en el artículo 242 de la Constitución Nacional, en cuanto el Congreso y la Presidencia de la República, al expedir las leyes y el Decreto incoados, sobrepasaron el mandato Constitucional estatuido en los artículos 1, 286, 287, 311 y los numerales 2, 7 y 9 del artículo 313 de la Constitución Política.

Me permito sustentar la presente acción de la siguiente manera:

I. NORMAS ACUSADAS

Primero.

LEY 1779 DE 2016
(Abril 11)

Por medio de la cual se modifica el artículo 8° de la Ley 418 de 1997, prorrogada y modificada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010 y 1738 de 2014.

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1°, de la Ley 1779 de 2016, modificatorio del artículo 8° de la Ley 418 de 1997, modificado por el artículo 3° de la Ley 1421 de 2010, a su vez prorrogado por el artículo 1° de la Ley 1738 de 2014:

(...)

"Parágrafo 3°. El Gobierno nacional o los representantes autorizados expresamente por el mismo, podrán acordar con los voceros o miembros representantes de las



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

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

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

SEGUNDO.

Ley 160 DE 1994
(agosto 3)

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

(...)

CAPÍTULO XIII. COLONIZACIONES, ZONAS DE RESERVA CAMPESINA Y DESARROLLO EMPRESARIAL

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



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

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

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

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

ARTÍCULO 81.- Salvo lo dispuesto en el artículo 83 de la presente ley, las zonas de colonización y aquellas en donde predomine la existencia de tierras baldías, son zonas de reserva campesina.

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

ARTÍCULO 83.- Las sociedades de cualquier índole que sean reconocidas por el Ministerio de Agricultura como empresas especializadas del sector agropecuario, en los términos del inciso 2o. del artículo 157 del decreto extraordinario 0624 de 1989 (Estatuto Tributario), o que se dediquen a la explotación de cultivos agrícolas o a la ganadería, podrán solicitar la adjudicación de terrenos baldíos en las zonas de desarrollo empresarial establecidas en el artículo anterior, en las extensiones que al



efecto determine la Junta Directiva del INCORA, de conformidad con lo previsto en el artículo 66 de la presente ley.

Tal adjudicación solo será procedente cuando la explotación del baldío se haya llevado a efecto en virtud de un contrato celebrado con el Instituto, mediante el cual la sociedad se comprometa a explotar una superficie no menor de las dos terceras partes de la extensión solicitada, en los cultivos o actividad ganadera convenida, dentro de los cinco (5) años siguientes a la fecha del contrato respectivo.

Cuando la sociedad adjudicataria requiera para su explotación una extensión adicional a la inicialmente adjudicada, podrá permitirse por una sola vez la elaboración de un nuevo contrato de explotación en favor de la sociedad, hasta por una extensión igual, por un término de dos (2) años, al vencimiento del cual, si hubiere dado cumplimiento a las obligaciones contraídas, se autorizará la venta del terreno baldío conforme al precio que señale la Junta Directiva.

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

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

TERCERO.

DECRETO No. 1777 DE 1996
(octubre 1o.)

Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, en lo relativo a las zonas de reserva campesina.

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

En ejercicio de sus facultades constitucionales y legales, y en especial las que le otorga el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución Política,

DECRETA:

ARTÍCULO 1o.- Ámbito de aplicación.- El presente decreto se aplicará a las zonas de reserva campesina de que trata el Capítulo XIII de la Ley 160 de 1994, las cuales se constituirán y delimitarán por la Junta Directiva del INCORA, en zonas de colonización, en las regiones en donde predomine la existencia de tierras baldías y en las áreas geográficas cuyas características y socioeconómicas requieran la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios rurales. Las zonas de reserva campesina tienen por objeto fomentar y estabilizar la economía campesina, superar las causas de los conflictos sociales que las afecten y, en



general, crear las condiciones para el logro de la paz y la justicia social en las áreas respectivas.

ARTÍCULO 2o.- Objetivos. - La constitución y delimitación de zonas de reserva campesina tiene los siguientes objetivos:

1. Controlar la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria del país.
2. Evitar y corregir los fenómenos de inequitativa concentración, o fragmentación antieconómica de la propiedad rústica.
3. Crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo sostenible de la economía campesina y de los colonos en las zonas respectivas.
4. Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos o colonos de escasos recursos.
5. Crear y construir una propuesta integral de desarrollo humano sostenible, de ordenamiento territorial y de gestión política.
6. Facilitar la ejecución integral de las políticas de desarrollo rural.
7. Fortalecer los espacios de concertación social, política, ambiental y cultural entre el Estado y las comunidades rurales, garantizando su adecuada participación en las instancias de planificación y decisión local y regional.

II. NORMAS CONSTITUCIONALES INFRINGIDAS

Los apartes transcritos, de la Ley 1779 de 2016, la Ley 160 de 1994 y el Decreto Reglamentario 1776 de 1996, infringen de manera inequívoca evidente y cierta los siguientes artículos Constitucionales:

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

ARTICULO 313. *Corresponde a los concejos:*

(...)

2. *Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.*

7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

(...)

9. *Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.*

(...)

ARTICULO 322. *Modificado por el Acto Legislativo No. 01 de 2000. El nuevo texto es el siguiente: Bogotá, Capital de la República y el Departamento de Cundinamarca, se organiza como Distrito Capital.*

Su régimen político, fiscal y administrativo será el que determinen la Constitución, las leyes especiales que para el mismo se dicten y las disposiciones vigentes para los municipios.

Con base en las normas generales que establezca la ley, el concejo a iniciativa del alcalde, dividirá el territorio distrital en localidades, de acuerdo con las características sociales de sus habitantes, y hará el correspondiente reparto de competencias y funciones administrativas.

A las autoridades distritales corresponderá garantizar el desarrollo armónico e integrado de la ciudad y la eficiente prestación de los servicios a cargo del Distrito; a las locales, la gestión de los asuntos propios de su territorio.

III. CONCEPTO DE LA VIOLACIÓN

El constituyente primario, debidamente representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, estableció los principios de la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales, con el fin de que estas gestionen sus intereses, concediéndole la potestad de gobernarse por autoridades propias, quienes ejercen las facultades y potestades establecidas por la carta Constitucional, estas facultades se han asimilado a "derechos" que pueden ser reclamados a través de la acción Pública de Inconstitucionalidad, tal y como lo destacó la honorable Corte constitucional en la Sentencia C-035 de 2016:

De esa manera, la jurisprudencia de esta Corte ha considerado que tales potestades, en ocasiones denotadas analógicamente como



“derechos” de las entidades territoriales, son exigibles judicialmente, entre otros mecanismos a través de la acción pública de inconstitucionalidad, ya que los mismos conforman lo que equivaldría al núcleo esencial de la autonomía de los entes territoriales.

Es por ello que el legislador no puede invadir la esfera de las potestades del nivel territorial, so pena de extralimitarse violando tales derechos de las entidades territoriales para autogobernarse por sí mismas, tal y como lo reitero la Corte Constitucional, en sentencia C-535/96:

*“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 autodirigirse en sus particularidades a través del respeto de la facultad de dirección política que ostentan.**”*

El denominado núcleo esencial de la autonomía, ha sido objeto de la reiterada jurisprudencia de la Corte Constitucional, concebido como aquellas facultades que por ninguna razón pueden ser despojadas a los municipios, por parte del legislador, máxime cuando de Ordenamiento de su territorio se trata, puesto que el constituyente dotó de taxativas facultades a los Concejos Municipales para dictar normas de ordenamiento territorial, por lo cual *“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)”*¹, **en tal sentido el ordenamiento del territorio, se circunscribe a la regulación de la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico diseñadas para el espacio físico comprendido dentro de la respectiva entidad territorial, facultades que deben ser ejercidas de manera democrática, participativa y planificada por parte de las respectivas autoridades municipales, por cuanto para su ejercicio se hace imperativa la participación representativa de los municipios, ello a través de los Concejos Municipales (art. 313 C.P). “La fuerza de la argumentación a favor de la autonomía regional, seccional y local radica en el nexo con el principio democrático y en el hecho incontrovertible de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades a satisfacer, las que están en contacto más íntimo con la comunidad**

¹ Corte Constitucional, sentencia C-535 de 1996



La violación a los principios constitucionales ampliamente abordados anteriormente, por parte de la citada disposición resulta fragante, puesto que el legislador faculta al gobierno Nacional, para INVADIR la esfera de las competencias de las entidades territoriales, concediéndole la potestad de establecer de manera unilateral y arbitraria, zonas de concentración para miembros de las organizaciones armadas al margen de la Ley, sin contar en lo más mínimo con la participación y decisión de las entidades territoriales, en las que se pretenda establecer tales zonas, dándole una destinación a dicho suelo, que no se encuentra de ninguna manera autorizada por las normatividad territorial, además de ello, el gobierno nacional queda con amplias facultades para "delimitar" dichas zonas y regular el funcionamiento de las mismas, sin que lo habitantes de los respectivos municipios puedan participar de ninguna manera, lo cual contraría además el principio de participación ciudadana y la democracia participativa, puesto que no se tienen en cuenta las autoridades que han sido elegidas para tal fin por parte de la comunidad, al respecto la Corte se ha pronunciado así *"Ahora bien, Colombia es una república unitaria, descentralizada y autonómica (CP art. 1º). Estos principios constitutivos del Estado colombiano tienen una gran significación, por cuanto implican, como esta Corporación ya lo ha reconocido en diversas sentencias, que las entidades territoriales tienen derechos y competencias propios que deben ser protegidos, dentro del marco de una república unitaria, de las interferencias de otras entidades y, en especial de la Nación*³.

Es claro que en primer lugar el legislador no tiene la competencia para despojar a las respectivas entidades territoriales, de facultades expresas que le han sido asignadas por el Constituyente primario a través de los artículos 287, 288, 311 y 313 de la Constitución Política entre otros, máxime cuando se trata sobre el uso, ocupación y la destinación de un determinado espacio físico, puesto que dicha facultad hace parte de la garantía institucional, que el constituyente estableció para la autonomía de las entidades territoriales, y que se ha concebido jurisprudencialmente como el *"núcleo o reducto indisponible por parte del legislador"*⁴ y por lo tanto le es vedado al Congreso de la república legislar en tal materia, pues ello resultaría en una clara medida regresiva hacia un estado Centralista, como el concebido por la constitución de 1886, en el que el gobierno nacional estaba facultado para interferir como lo dispusiera en todo el territorio nacional, el cual fue abolido ante la necesidad de los ciudadanos de tener un dialogo continuo y cercano con la autoridades administrativas del municipio.

Ahora bien resulta prudente y necesario, destacar que aun cuando tal vulneración se encontrara fundamentada, en la búsqueda de un interés común de carácter nacional, ello no es óbice para despojar de facultades a

³ Corte Constitucional Sentencia C-478/92 y C-517/92

⁴ Corte Constitucional Sentencia C-149 de 2010



las entidades territoriales, puesto que aun cuando el interés alegado revista tal grado de importancia para el estado unitario, así lo señalo la sentencia C-123 de 2014:

“No bastará con que se alegue la existencia de un interés nacional para que una disposición legal que limita el ejercicio de competencias a entidades territoriales se entienda acorde con los preceptos constitucionales; ante un conflicto entre estos principios, los órganos de la administración, el legislador y, en última instancia, el juez de la constitucionalidad deberán evaluar si dicha limitación, que tiene como fundamento el principio de organización unitaria del Estado –artículo 1º de la Constitución-, resulta excesiva respecto del otro principio constitucional que se está limitando, es decir, del principio de autonomía territorial. En este sentido, las limitaciones a la autonomía territorial son constitucionalmente aceptables, sólo cuando se concluya que éstas son razonables y proporcionadas en el caso concreto”

Contrario sensu, el caso que nos ocupa, en el que se despoja por completo de la potestad del ordenamiento del espacio físico y ocupación a los Concejos municipales y se faculta al gobierno nacional para establecer las llamadas “zonas de concentración”, las cuales a todas luces tendrían impactos directos en la vida social, económica y cultural de las comunidades en las que el gobierno nacional de manera arbitraria decida establecerlas, sin tener en cuenta las condiciones históricas y socioculturales del área determinada.

De otra parte el hecho que estas “zonas de concentración”, sean ubicadas en zonas rurales, no cambia en nada la inconstitucionalidad de la citada norma, ello por cuanto la regulación y ocupación de las zonas rurales siguen siendo de competencia exclusiva de las entidades territoriales, tanto así que los planes de ordenamiento territorial, contienen un componente rural, establecido en el numeral primero del artículo 14 de la Ley 388 de 1997 cuya finalidad es la de “(...)garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural (...) y entre sus componentes se debe establecer las políticas de mediano y corto plazo sobre ocupación del suelo en relación con los asentamientos humanos localizados en estas áreas.

2. Zonas de Reserva Campesina y zonas de desarrollo económico:

La Ley 160 de 1994 por la cual se crea el sistema de reforma agraria, en su Capítulo XIII desarrollo lo referente a las colonizaciones, zonas de reserva campesina y desarrollo empresarial, facultando al gobierno nacional a través del entonces INCORA (Ahora INCODER en liquidación), en conjunto con los



los colonos, a través de los mecanismos establecidos en el capítulo II de esta ley.

El legislador facultó a los ministerios de agricultura y medio ambiente, para establecer la política rural y adicional a ello la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad rural, ante lo cual es preciso reconocer que el establecer la política en materia de desarrollo rural del país, es una facultad del gobierno nacional, sin embargo lo referente a la **regulación, limitaciones, ordenamiento y ocupación del suelo** son facultades inherentes a cada entidad territorial, siendo evidente que al radicar las mismas en cabeza del gobierno nacional, despojando a los municipios de las mismas, el legislador excedió sus facultades, contrariando de manera clara principios constitucionales anotados al inicio del presente capítulo.

De otra parte si bien es cierto la Nación es propietaria de las tierras baldías rurales, dicha tierras están sometidas al régimen municipal en cuanto a su ordenamiento, ocupación y regulación, y no por el hecho de residir su propiedad en cabeza de la nación, están exentas de cumplir con dicho ordenamiento; en este caso el que establecen las autoridades territoriales a través del componente rural⁵ de los planes de ordenamiento territorial, como tampoco se doto Constitucionalmente al gobierno nacional para establecer una regulación especial en dicha materia, pues como lo dijo anteriormente la facultad del gobierno en ésta materia se circunscribe a dictar e implementar las políticas, que garanticen el acceso a la propiedad rural, por parte del campesinado, evitado la concentración de la propiedad rural.

ARTÍCULO 80.- *Son zonas de reserva campesina las áreas geográficas seleccionadas por la Junta Directiva del INCORA, teniendo en cuenta las características agroecológicas y socioeconómicas regionales. En los reglamentos respectivos se indicarán las extensiones mínimas y máximas que podrán adjudicarse, determinadas en unidades agrícolas familiares, el número de éstas que podrá darse o tenerse en propiedad, los requisitos, condiciones y obligaciones que deberán acreditar y cumplir los ocupantes de los terrenos.*

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

⁵ Artículo 11, Ley 388 de 1997:

(...)

3. El componente rural, el cual estará constituido por las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo. Reglamentado por el Decreto Nacional 879 de 1998



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

ARTÍCULO 81.- *Salvo lo dispuesto en el artículo 83 de la presente ley, las zonas de colonización y aquellas en donde predomine la existencia de tierras baldías, son zonas de reserva campesina.*

En primer lugar, se ve como se facultó al entonces INCORA (ahora INCODER, en liquidación) para seleccionar áreas geográficas, de manera unilateral y arbitraria, para establecer zonas de reserva campesina, sin contar en los más mínimo con la regulación y normatividad sobre ordenamiento territorial municipal, existente en tales áreas.

Ahora bien, a pesar de que el legislador estableció que las zonas de reserva campesina, debían cumplir los principios de ordenamiento territorial, se omitió de manera grave que tal facultad reside de manera **exclusiva, en las entidades territoriales**, no siendo viable trasladar las mismas al gobierno nacional.

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

ARTÍCULO 83.- *Las sociedades de cualquier índole que sean reconocidas por el Ministerio de Agricultura como empresas especializadas del sector agropecuario, en los términos del inciso 2o. del artículo 157 del decreto extraordinario 0624 de 1989 (Estatuto Tributario), o que se dediquen a la explotación de cultivos agrícolas o a la ganadería, podrán solicitar la adjudicación de terrenos baldíos en las zonas de desarrollo empresarial establecidas en el artículo anterior, en las extensiones que al efecto determine la Junta Directiva del INCORA, de conformidad con lo previsto en el artículo 66 de la presente ley.*

(...)



logro de los fines del Estado. Para garantizar el principio de colaboración armónica entre las entidades del orden nacional y las del orden territorial es fundamental que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines del Estado. Ello presupone que la acción de estas autoridades debe estar encaminada a lograr una serie de objetivos comunes, complementarios, o que al menos no resulten incompatibles.

Por su parte, el principio de concurrencia implica que existen una serie de fines del Estado cuya realización requiere de la participación tanto de las autoridades del Estado a nivel nacional, como de las entidades del nivel territorial. Para garantizar el principio de colaboración, en determinadas materias, la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración. **Ello implica, que el Legislador debe distribuir las competencias de las entidades nacionales y territoriales garantizando a cada orden el ámbito de su autonomía constitucional. Para preservar la eficacia del principio de coordinación es necesario que la ley garantice que el ejercicio de las facultades legales otorgadas a unas autoridades no termine por impedir el ejercicio de las facultades y competencias constitucionales de la otra.**

El principio de subsidiariedad es un corolario del carácter democrático del Estado. En su dimensión positiva, significa que el legislador debe distribuir las competencias privilegiando el nivel más próximo al ciudadano. Con todo, este principio es también expresión del principio de eficiencia administrativa, en la medida en que, comparativamente, las autoridades territoriales suelen estar en una mejor situación operativa para satisfacer las necesidades ordinarias de los ciudadanos dentro de su territorio. A su vez, en su dimensión negativa, el principio de subsidiariedad implica que las autoridades nacionales y departamentales sólo pueden intervenir en los asuntos que hacen parte de las competencias de las entidades municipales cuando éstas sean incapaces o ineficientes en la gestión de sus responsabilidades⁶.

24. En conclusión, en virtud de los principios anteriormente mencionados, el carácter unitario del Estado colombiano no constituye un fundamento suficiente para desconocer la capacidad de autogestión que la Constitución les otorga a las entidades territoriales. A su turno, la autonomía de las entidades territoriales no puede ser entendida de manera omnímoda, hasta el punto de hacer nugatorias las competencias constitucionales de las autoridades nacionales⁷.

⁶ Sentencia C-889 de 2012.

⁷ Sentencia C-145 de 2015, M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez.



ambiente y en función de los objetivos de desarrollo, potencialidades y limitantes biofísicos, económicos y culturales.

...

c) Orientar la localización de la infraestructura física-social de manera que se aprovechen las ventajas competitivas regionales y se promueva la equidad en el desarrollo municipal.

d) Integrar y orientar la proyección espacial de los planes sectoriales departamentales, los de sus municipios y entidades territoriales indígenas.

e) En desarrollo de sus competencias, los departamentos podrán articular sus políticas, directrices y estrategias de ordenamiento físico-territorial con los planes, programas, proyectos y actuaciones sobre el territorio, mediante la adopción de planes de ordenamiento para la totalidad o porciones específicas de su territorio.

f) La competencia para establecer las directrices y orientaciones específicas para el ordenamiento del territorio en los municipios que hacen parte de un Área Metropolitana correspondiente a estas, la cual será ejercida con observancia a los principios para el ejercicio de las competencias establecidos en la presente ley.

g) Los departamentos y las asociaciones que estos conformen podrán implementar programas de protección especial para la conservación y recuperación del medio ambiente.

(...)

4. Del Municipio

a) Formular y adoptar los planes de ordenamiento del territorio.

b) Reglamentar de manera específica los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes.

c) Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales, en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos.

PARÁGRAFO 1o. La distribución de competencias que se establece en este artículo se adelantará bajo los principios de descentralización, concurrencia y complementariedad de las acciones establecidas por las entidades territoriales y en coordinación con lo dispuesto por sus autoridades respectivas en los instrumentos locales y regionales de planificación.” (Negrilla fuera del texto).



26. **Acorde con la distribución de competencias referidas, es pertinente señalar que la función de reglamentar los usos del suelo asignada a los municipios, es una expresión de la descentralización territorial, y un corolario de la autonomía otorgada por la Constitución a las entidades territoriales. El ejercicio de esta facultad permite planificar las actividades que pueden realizarse en las distintas veredas y corregimientos que conforman los municipios. Esta labor de planeación incide en todos los ámbitos: en la protección del ambiente sano, en el desarrollo industrial, económico, educativo y cultural de las entidades territoriales⁸.**

(...)

28. **De otra parte, como se expuso en precedencia, el principio de autonomía territorial se manifiesta, entre otras, en que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus propios intereses, lo que implica gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que les correspondan, administrar los recursos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales (artículo 287 superior).**

De igual forma, aunque las entidades territoriales ejercen competencias que se consideran propias, es la ley la encargada de determinar la distribución de dichas competencias entre la Nación y las mencionadas entidades (artículo 288 superior). No obstante, el Legislador no cuenta con total e irrestricta libertad de configuración normativa, pues las propias disposiciones constitucionales establecen límites o parámetros competenciales que deben ser seguidos en cumplimiento de esta tarea.

En ese orden de ideas, del contenido y los límites que surgen para el Legislador del principio de autonomía territorial, resulta relevante lo señalado en el artículo 311 de la Constitución, que consagra como función de los municipios "ordenar el desarrollo de su territorio", disposición que se complementa con el numeral séptimo del artículo 313, el cual establece que dentro de las funciones de los Concejos Municipales está la de "reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda".

29. **Acorde con lo anterior, la libertad del Legislador para determinar la distribución de competencias entre uno y otro nivel competencial no puede obviar las expresas atribuciones reconocidas a los municipios por las precitadas disposiciones constitucionales. Ello**

⁸ Sentencia C-123 de 2014.



implica que la legislación no puede desconocer que, cualquiera que sea la distribución competencial que establezca, la misma no puede anular el contenido específico del principio de autonomía territorial que se manifiesta en la posibilidad de que los municipios reglamenten los usos del suelo dentro de su respectivo territorio.

En ese marco, se evidencia la trascendencia de la función asignada a concejos distritales y municipales por los artículos constitucionales 311 y 313 numeral 7, y lo relevante que es su participación en la reglamentación de los usos del suelo. Además, resulta fundamental que en un Estado unitario, con autonomía de sus entidades territoriales, y que dispone como pilar esencial la participación de sus habitantes en las decisiones que los afectan, se entienda el papel de las autoridades municipales como un elemento determinante del desarrollo práctico del régimen territorial previsto por la Carta Política.

30. La Sentencia C-123 de 2014 estudió si una prohibición para que los concejos municipales y distritales excluyeran zonas de su territorio de la realización de actividades de exploración y explotación minera resultaba una limitación desproporcionada de la competencia para regular los usos del suelo. En esa providencia la Corte señaló: “no existe duda del gran impacto que la actividad minera puede tener en la función de ordenamiento del territorio y, adicionalmente, en la reglamentación que los usos del suelo por parte de los concejos distritales y municipales. Por consiguiente, y en armonía con lo concluido anteriormente, una norma que excluya de forma absoluta la participación de los municipios y distritos en la decisión sobre si en su territorio se realiza una exploración o explotación minera resulta contraria al contenido del principio de autonomía territorial – artículo 288 de la Constitución-, específicamente, a la garantía de gobernarse por autoridades propias⁹ –artículo 287, numeral 1º- y a la función de los concejos consistente en reglamentar los usos del suelo en el municipio –artículo 313, numeral 7º-.”

Adicionalmente, agregó que excluir a los concejos municipales del proceso de reglamentación de los usos del suelo “desconoce los principios de concurrencia y coordinación que deben inspirar la repartición de competencias entre los entes territoriales y los entidades del nivel nacional. Principios que son exigencias de rango constitucional, expresamente previstos por el artículo 288 de la

⁹ Corte Constitucional Sentencia C 035 de 2016: Este contenido del principio de autonomía territorial implica, entre otros aspectos, que se asegure la posibilidad de tomar las principales decisiones para la vida de un determinado municipio o distrito o, como garantía mínima, participar efectiva y eficazmente en el proceso por el que las mismas son tomadas.



a los Concejos municipales de su facultad de ordenamiento del territorio, entendido no solo respecto al uso del mismo si no de todos los factores que hacen parte de dicha potestad: *"El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales"*¹⁰, siendo claro que las disposiciones demandadas imposibilitan tal potestad, por cuanto radica en el gobierno nacional, facultades que han sido entregadas por el Constituyente primario a los Concejos Municipales así como el principio de la democracia participativa en materia de ordenamiento. Es claro que el eventual establecimiento de zonas de ubicación temporal de miembros de organizaciones armadas ilegales, evidentemente tiene un impacto directo en cuanto a la utilización y ocupación del espacio, además de generar una serie consecuencias sociales, ambientales y económicas para el respectivo municipio, las cuales no fueron tenidas en cuenta por parte del legislador y que a todas luces afectan o van en claro contradicción a los planes de ordenamiento territorial vigentes en cada una de las entidades territoriales, lo mismo ocurre en cuanto a las *zonas de reserva campesina o zonas de desarrollo empresarial*, ya que las mismas se concebirían como zonas en las cuales no opera el ordenamiento territorial, si no por el contrario estarían reguladas por normatividad de orden nacional, lo cual resulta abiertamente contradictorio a los principios Constitucionales expuestos y las cuales en todo caso afectarían la planeación y el principio de autogobierno de los municipios, puesto que dichas potestades en cabeza del gobierno nacional, dejan sin fundamento legal, los componentes rurales de los planes de ordenamiento territorial, ya que se imposibilita la planeación por parte de los municipios, de manera adecuada y de acuerdo a sus intereses en materia rural, esto por cuanto estarían sometidos a la regulación, limitación u ocupación que el gobierno nacional establezca para las zonas de reserva campesina o peor aún en cuanto a las zonas de desarrollo económico que tendrían un impacto considerable en el ambiente rural, quedando a disposición del gobierno nacional su regulación, para mayor ilustración el artículo 14 de la Ley 388 de 1997, que establece lo referente al citado componente rural, de los Planes de ordenamiento territorial:

"Artículo 14º.- Componente rural del plan de ordenamiento. El componente rural del plan de ordenamiento territorial es un instrumento para garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, la conveniente utilización del suelo rural y las actuaciones públicas tendientes al suministro de infraestructuras y

¹⁰ Artículo 5º, Ley 388 de 1997





Por lo anteriormente expuesto, honorables Magistrados solicito declarar Inexequibles las normas demandadas a través de la presente acción o en su defecto declarar la exequibilidad de las normas, siempre y cuando se respete la autonomía territorial, siendo necesaria, la aprobación previa por parte de los Concejos municipales respectivos, para el establecimiento de las citadas zonas por parte del gobierno nacional.

IV. COMPETENCIA DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

Conforme a los artículos 241 de la Constitucional Política y 43 de la Ley 270 de 1996, corresponde a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, y con tal fin, cumplirá la función 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”*.

De igual manera, el Decreto Legislativo 2067 de 1991 establece el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional.

Son Ustedes, entonces, competentes. Honorables Magistrados, para conocer y fallar sobre esta demanda.

Notificaciones

El suscrito en el Concejo de Bogotá D.C., ubicado en la calle 36 a No. 28A-41.

De los Honorables Magistrados,

Diego Andrés Molano Aponte
Nº 79'507.074 de Bogotá
Concejal de Bogotá

Proyecto: Roberto Carlos Parra

