

LECTURAS SOBRE DERECHO DE TIERRAS

MARÍA DEL PILAR
GARCÍA PACHÓN
(compiladora)

LECTURAS SOBRE DERECHO DE TIERRAS

TOMO I

UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Lecturas sobre derecho de tierras : tomo I / Jaime Augusto Correa Medina [y otros] ; compiladora María del Pilar García Pachón. – Bogotá: Universidad Externado de Colombia. 2017.
415 páginas; 24 cm.

Incluye bibliografía al final de cada capítulo.

ISBN: 9789587727357

1. Derecho agrario – Colombia 2. Política agrícola – Colombia 3. Política agraria – Colombia 4. Tenencia de la tierra – Aspectos jurídicos – Colombia I. García Pachón, María del Pilar, editora II. Universidad Externado de Colombia III. Título

348.4 SCDD 15

Catalogación en la fuente – Universidad Externado de Colombia. Biblioteca. EAP.

Mayo de 2017

ISBN 978-958-772-735-7

© 2017, MARÍA DEL PILAR GARCÍA PACHÓN (COMPILADORA)

© 2017, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA

Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá

Teléfono (57 1) 342 0288

publicaciones@uexternado.edu.co

www.uexternado.edu.co

Primera edición: mayo de 2017

Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones

Composición: Marco Robayo

Impresión y encuadernación: Digiprint Editores SAS

Tiraje: de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia

Printed in Colombia

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

JAIME AUGUSTO CORREA MEDINA	JUAN MANUEL OSPINA
LUIS FELIPE GUZMÁN JIMÉNEZ	ANDRÉS L. PARRA CRISTANCHO
LISNEIDER HINESTROZA CUESTA	CATALINA RIVEROS GÓMEZ
KELLY PATRICIA JIMÉNEZ QUESADA	SERGIO ROLDÁN ZULUAGA
JORGE EDUARDO LONDOÑO ULLOA	HÉCTOR SANTAELLA QUINTERO
FERNANDO VARGAS VALENCIA	

CONTENIDO

Abreviaturas	11
Presentación	13

PRIMERA PARTE

REFORMA RURAL INTEGRAL Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS

Aproximación conceptual a una constitución agraria <i>Jaime Augusto Correa Medina</i>	19
Acceso a tierras y formalización para legalidad. Apuesta de paz territorial <i>Jorge Eduardo Londoño Ulloa</i>	43
Entre la reparación y lo irreparable: hacia una reconstrucción del concepto de víctima en las violaciones a derechos humanos <i>Fernando Vargas Valencia</i>	71
La reforma agraria: el ocaso de una política de inclusión en Colombia <i>Andrés L. Parra Cristancho</i>	101
El proceso de adaptación social en la política de restitución de tierras <i>Juan Manuel Ospina</i> <i>Catalina Riveros Gómez</i>	123
Restitución y redistribución. Hacia un tratamiento con enfoque social a los opositores campesinos en el proceso de restitución de tierras <i>Sergio Roldán Zuluaga</i>	137
Elementos conceptuales y definitorios de los procedimientos administrativos especiales agrarios como instrumentos de gestión en el marco del derecho de tierras <i>Andrés L. Parra Cristancho</i> <i>Jaime Augusto Correa Medina</i>	185

SEGUNDA PARTE

DESARROLLO RURAL Y AGROPECUARIO

Aspectos esenciales de la Unidad Agrícola Familiar (UAF): definición, características y su utilidad en el marco del derecho de tierras <i>Jaime Augusto Correa Medina</i>	245
Las ZIDRES: aspectos generales y problemáticos <i>Héctor Santaella Quintero</i> <i>Luis Felipe Guzmán Jiménez</i>	279

TERCERA PARTE
MEDIO AMBIENTE Y DERECHO DE TIERRAS

El aprovechamiento económico en territorios colectivos de grupos étnicos en Colombia: el sueño de los recursos naturales <i>Lisneider Hinestroza Cuesta</i>	323
Las corporaciones autónomas regionales y los procesos de restitución de tierras despojadas y abandonadas forzosamente en Colombia Participación y perspectivas <i>Kelly Patricia Jiménez Quesada</i>	363
Los autores	411

ABREVIATURAS

ACNUR	Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados
ADR	Agencia de Desarrollo Rural
ANT	Agencia Nacional de Tierras
ASOCARS	Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible
CAM	Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena
CAR	Corporaciones Autónomas Regionales
CARDER	Corporación Autónoma Regional de Risaralda
CARDIQUE	Corporación Autónoma Regional del Canal del Dique
CDA	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico
CNRR	Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación
CODECHOCO	Corporación Autónoma Regional para el desarrollo sostenible del Chocó
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
CORALINA	Corporación para el Desarrollo Sostenible del Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina
CORMAGDALENA	Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena
CRN	Código Nacional de Recursos Naturales Renovables
CORPORINOQUIA	Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia
CVC	Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
CVS	Corporación Autónoma Regional de los Valles del Sinú y del San Jorge
DDHH	Derechos Humanos
DNP	Departamento Nacional de Planeación
EOT	Esquema de Ordenamiento Territorial
ESDD	Estado social de derecho.
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo.
FRISCO	Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social, y Lucha Contra el Crimen Organizado
GEI	Gases Efecto Invernadero
HUMBOLDT	Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia
IGAC	Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
INCODER	Instituto Colombiano de Desarrollo Rural
INVEMAR	Instituto de Investigaciones Marinas y Costeras
LGAF	Evaluación de Gobernanza de la Tierra
MADR	Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
MADS	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
MJD	Ministerio de Justicia y del Derecho
OIT	Organización Internacional del Trabajo
ONU	Organización de Naciones Unidas
PAC	Política Agraria Común
PBOT	Plan Básico de Ordenamiento Territorial

PECIG	Programa de Erradicación de Cultivos Ilícitos Glifosato
PIB	Producto Interno Bruto
PNGIRH	Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PRTLGV	Planes de Reconversión a Tecnologías Limpias en Gestión de Vertimientos
RRI	Reforma Rural Integral
RUPD	Registro Único de Población Desplazada
RUPTA	Registro Único de Predios y Territorios Abandonados
RUV	Registro Único de Víctimas
SINA	Sistema Nacional Ambiental
SINAP	Sistema Nacional de Áreas Protegidas
UAEPNNC	Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia
UAF	Unidad Agrícola Familiar
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
UPRA	Unidad Planificación Rural Agropecuaria
URT	Unidad de Restitución de Tierras
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
ZIDRES	Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social
ZRH	Zonas Relativamente Homogéneas

El Grupo de Investigación de Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia presenta el primer resultado del Proyecto “Derecho de Tierras”, el cual ha contado con la participación de profesores de diferentes departamentos y facultades, así como de expertos en la materia que se han unido a este esfuerzo por dar inicio a la colección que nos enorgullece dar a conocer.

La colección “Lecturas sobre Derecho de Tierras” nace ante la necesidad de dar a conocer los resultados de las investigaciones desarrolladas por los profesores e investigadores de la Especialización en Derecho de Tierras que nuestra Casa de Estudios viene ofreciendo exitosamente desde el 2014 y refleja la sinergia, interacción y capacidad de trabajo en equipo de las facultades y departamentos, las cuales han estado analizando esta problemática desde diferentes perspectivas en el país.

Las lecturas pretenden ser un espacio de filosofía pluralista que, siguiendo la tradición de la Universidad Externado de Colombia, promueva la tolerancia y permita a las diversas corrientes del pensamiento expresar su conocimiento y experiencia alrededor de cuatro ejes temáticos, a saber: el derecho de propiedad, la productividad y sostenibilidad ambiental, la justicia transicional y la institucionalidad en materia de tierras en el país.

Con el propósito de cumplir con esta misión, la obra está estructurada en tres partes: reforma rural integral y restitución de tierras, desarrollo rural y agropecuario y, finalmente, medio ambiente y derecho de tierras. La primera parte, relativa a reforma rural integral y restitución de tierras, pretende analizar desde múltiples ópticas las herramientas normativas y políticas que se han desarrollado para construir una nueva relación campo-ciudad que logre la inclusión del campesinado, la desconcentración de la propiedad y permita que la guerra no vuelva al campo.

Así las cosas, da inicio a esta primera parte el artículo: “Reforma rural integral y restitución de tierras. Aproximación conceptual a una constitución agraria”, escrito por el profesor Jaime Augusto Correa Medina. El experto en derecho privado estudia la Carta Política de 1991 identificando principios, valores y reglas jurídicas que conforman lo que podría calificarse como “Constitución Agraria”, término que el autor construye para referir al conjunto de postulados base de la regulación institucional y sobre los cuales debe sostenerse la normatividad relativa a propiedad rural, organización

territorial, explotaciones agrícolas, interacción de sujetos del sector frente a los factores de producción asociados y vinculados con la dimensión agraria.

El exministro de justicia, Jorge Eduardo Londoño Ulloa, con el artículo: “Acceso a tierras y formalización para legalidad. Apuesta de paz territorial”, estudia el fenómeno de la informalidad en el acceso a la propiedad como regla de conducta en las zonas rurales y presenta las alternativas que el Gobierno ha diseñado para lograr la legalización y titulación de predios en el marco de la construcción de una paz estable y duradera.

Por su parte, el artículo: “Entre la reparación y lo irreparable: hacia una reconstrucción del concepto de víctima en las violaciones a derechos humanos”, escrito por Fernando Vargas Valencia, estudia el derecho de las víctimas de violaciones de derechos humanos a la reparación, presentando cómo el daño a la dignidad puede ser considerado como la máxima expresión de la injusticia. Igualmente, el escrito propone que la reparación parta de la reconstrucción de la identidad que ha sido negada a las víctimas, mediante la conexión entre memoria y justicia.

El profesor Andrés Parra Cristancho presenta el artículo: “La reforma agraria: el ocaso de una política de inclusión en Colombia”. En el escrito se exponen los problemas que han afectado la distribución de los derechos de propiedad sobre la tierra en el país, las diferentes herramientas normativas que se han puesto en marcha para solucionarlos y el modo como la reforma agraria ha afectado el ejercicio del derecho de propiedad.

Con el artículo: “El proceso de adaptación social en la política de restitución de tierras”, Juan Manuel Ospina y Catalina Riveros Gómez reconocen la necesidad de acciones que permitan la recuperación del capital social de las comunidades rurales que se han visto afectadas por el despojo violento de sus tierras y pertenencias.

En esta primera parte también se incluye el escrito del profesor investigador Sergio Roldán Zuluaga, titulado: “Restitución y redistribución. Hacia un tratamiento con enfoque social a los opositores campesinos en el proceso de restitución de tierras”. El escrito examina el alcance del derecho de los desposeídos y analiza las situaciones en las cuales el Estado debería dar herramientas de protección a los opositores que no logran demostrar su buena fe exenta de culpa y son reconocidos como segundos ocupantes en los procesos de restitución de tierras.

Cierra esta parte el artículo: “Elementos conceptuales y definitorios de los procedimientos administrativos especiales agrarios como instrumentos de

gestión en el marco del derecho de tierras” escrito por los profesores Andrés L. Parra Cristancho y Jaime Augusto Correa Medina. El artículo conceptualiza e identifica la naturaleza jurídica, los objetivos y las competencias de los procedimientos administrativos especiales agrarios, permitiendo al lector una descripción y análisis de cada uno de estos procedimientos.

La segunda parte de este libro de investigación “Desarrollo rural y agropecuario” se concentra en el análisis de dos asuntos de particular interés para el país, las Unidades Agrícolas Familiares –UAF– y las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social –Zidres–. El primero de los temas es estudiado por el profesor Jaime Augusto Correa Medina, quien presenta aspectos conceptuales de la Unidad Agrícola Familiar e identifica la regulación de las UAF desde una perspectiva técnica y jurídica.

Por su parte, los profesores e investigadores Héctor Santaella Quintero y Luis Felipe Guzmán Jiménez analizan el contenido de la Ley 1776 de 2016 y las razones por la cuales se ha generado un debate importante frente a su constitucionalidad, identificando igualmente, lo que los autores llaman “aspectos problemáticos de la Ley”, entre los cuales resaltan los relativos a la autonomía territorial en materia de ordenamiento del territorio, la progresividad de las Zidres y las problemáticas ambientales asociadas a su implementación.

Cierra este primer tomo de la colección, el capítulo dedicado al estudio del medio ambiente y el derecho de tierras, el cual inicia con el artículo: “El aprovechamiento económico en territorios colectivos de grupos étnicos en Colombia: el sueño de los recursos naturales”, escrito por la profesora Lisneider Hinestroza Cuesta que, partiendo de la identificación jurídica de los territorios colectivos, estudia el derecho de propiedad de los recursos naturales que se encuentran en estos espacios.

Por su parte, Kelly Patricia Jiménez Quesada estudia el papel que desempeñan las Corporaciones Autónomas Regionales en los procesos de restitución de tierras despojadas y abandonadas forzosamente en el país, identificando la forma en la que estas autoridades intervienen y las dificultades de coordinación con autoridades especializadas en materia de restitución.

Como puede observarse, este primer esfuerzo logró reunir a algunos de los profesores e investigadores de la Universidad Externado de Colombia, así como a expertos en la materia, sus aportes construyen una base académica relevante para la cimentación del conocimiento en el derecho de tierras desde una perspectiva pluridimensional. Agradecemos a todos su participación y

compromiso con el Departamento de Derecho del Medio Ambiente y con nuestro grupo de investigación.

Igualmente, agradecemos al Departamento de Publicaciones por su trabajo editorial, de diseño y corrección de estilo, y al señor rector doctor Juan Carlos Henao por su decidido apoyo a las actividades que se han llevado por parte del Departamento de Derecho del Medio Ambiente.

María del Pilar García Pachón

Directora

Departamento de Derecho del Medio Ambiente

PRIMERA PARTE
REFORMA RURAL INTEGRAL
Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS

JAIME AUGUSTO CORREA MEDINA

*Aproximación conceptual
a una constitución agraria*

RESUMEN

La tradición jurídica colombiana, bajo el imperio del Estado de Derecho, encontraba la supremacía de la ley como fuente privilegiada del Derecho, aun cuando la Constitución carecía de eficacia plena y vinculante como norma fundamental. La convergencia de distintas disciplinas en el abordaje del Derecho de Tierras, como especialidad jurídica, enriquece la comprensión de su alcance e importancia en el contexto de la misión estatal, con el propósito de atender la necesidad de integralidad en la toma de decisiones sobre el campo colombiano, así como la definición de la política sectorial para responder a los desafíos de la nueva ruralidad de cara al modelo de Estado Social y Democrático de Derecho dispuesto por la Constitución de 1991.

Así, el propósito de este documento es ofrecer una definición de una conceptualización de Constitución Agraria que permita un arraigo de la política agraria y los instrumentos que la desarrollan de manera coherente y buscando la maximización de los mandatos contenidos en la norma de normas.

PALABRAS CLAVE

Unidad agrícola familiar, reforma agraria, desarrollo rural, Constitución Agraria.

SUMARIO

Introducción. 1. Constitución agraria. 1. Aproximación general y antecedentes. 2. Elementos y construcción de una definición de constitución agraria. Conclusiones. Referencias bibliográficas.

INTRODUCCIÓN

En el escenario del derecho de tierras que ha reivindicado interés actual: “como objeto de estudio puede recibir aportes importantes de la historia, la teoría jurídica, la sociología, la filosofía política y la economía. Tales disciplinas, desde sus perfiles, hacen un aporte importante que nutre la comprensión adecuada del fenómeno” (Suárez, 2014). La convergencia de distintas disciplinas en el abordaje de esta especialidad jurídica enriquece

su cosmovisión y una comprensión de su alcance; define la necesidad de integralidad en la toma de decisiones sobre el campo, de modo que la política sectorial responda a los desafíos de la nueva ruralidad: provisión de bienes y servicios, dotación de tierras y desarrollo integral en procura de mejorar las condiciones de sus habitantes. Por ende, se considera relevante su adecuación al modelo propuesto por el Estado social y democrático de derecho dispuesto por la Constitución de 1991, en la medida que los derechos fundamentales, aquellos sociales, económicos y culturales, reivindican su satisfacción y protección.

En este sentido, la Corte Constitucional ha dispuesto que “el principio del ESDD impone la protección de los derechos constitucionales desde una perspectiva fáctica, esto es, comprometida con la satisfacción de los intereses de los grupos sociales menos favorecidos, a través de una relación de dependencia entre la ciudadanía plena y el acceso efectivo a las garantías y libertades. En este orden de ideas, son indiscutibles las fórmulas de intervención del Estado en la economía que, sujetadas en todo caso a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, tengan por objeto lograr la igualdad de oportunidades y la distribución equitativa de los beneficios del desarrollo. No de otra manera debe interpretarse el artículo 334 C.P., cuando prescribe que esa intervención se justifica en cuanto tiene como finalidad la racionalización de la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la mencionada distribución equitativa y la preservación de un ambiente sano. Incluso, la misma fórmula constitucional de intervención del Estado en la economía reafirma el carácter nodal de la igualdad material, cuando determina que esa tarea se realizará con mayor énfasis cuando se trate de dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en especial las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos” (Corte Constitucional C-228 de 2012).

Tanto el contenido de la política, dimensionada en hitos a corto, mediano y largo plazo, como su instrumentalización, han de comprender y ahondar su contenido y proyección en los mandatos programáticos definidos por la Constitución. No son suficientes los principios propios de la disciplina agraria, haciéndose necesario que encuentre su primer referente en la norma de normas. La constitucionalización como fenómeno jurídico, según el cual:

el ordenamiento legal de un país y por tanto el derecho en sí mismo considerado, debe estar regido en su interpretación y aplicación con la Constitución de dicho

país. Ello quiere decir que la norma primaria a la cual debe acompañarse en forma obligatoria el derecho del país respectivo debe ser la Constitución (Rodríguez, 2000).

Habiendo tenido la oportunidad de conocer una aproximación conceptual elaborada por el profesor Juan Manuel Charry para la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria –UPRA–, respecto de la relación del sector agropecuario con el sector minero, pensamos en estructurar un concepto de Constitución Agraria por razón de su utilidad para el sector agropecuario, sobre la cual no existe una construcción teórica definitiva.

Ello postula el desafío de aproximarse a la noción de *constitución agraria*, sobre la cual no existe una construcción teórica definitiva.

Con este propósito, se abordarán, en primera medida, (i) las bases conceptuales sobre las cuales se erigen los lineamientos para edificar un concepto de constitución agraria, entre ellos, las acepciones de reforma agraria y desarrollo rural. La primera propende por el acceso a la tierra, con preeminencia de la actividad agropecuaria con fines de consolidación de las prácticas campesinas y de la economía de subsistencia. La segunda noción propende por el progreso permanente de la comunidad rural, la dotación de bienes y servicios públicos –sectoriales y no sectoriales–, la equiparación de capacidades con el entorno urbano de acuerdo con los atributos propios de la ruralidad y cuyo elemento principal es el crecimiento económico, la consolidación territorial y el emprendimiento económico. Luego se establecerá, en segunda medida, (ii) el marco constitucional que sustenta el desarrollo integral en materia rural, para aproximar el concepto de constitución agraria y los beneficios de su conceptualización.

Obsérvese que la actualidad en el marco de la paz y de un diagnóstico de la situación del campo ofrecida por la misión transformación del campo exigen una intervención articulada e integral por parte del Estado colombiano, tomando como punto de origen la norma fundamental y descendiendo a través de los instrumentos de planificación, gestión y normativización.

Así las cosas, se propone la conceptualización de una constitución agraria, pero que además ofrece una forma de incentivar el desarrollo legislativo en materia rural, acorde con los postulados constitucionales, observadas varias concausas que sumadas demandan la proyección de la política y de los instrumentos normativos más allá de la vigencia cuatrienal de los planes de desarrollo, en sus escalas nacional, departamental y municipal.

I. CONSTITUCIÓN AGRARIA

“Toda Sociedad en la que la garantía de los derechos no esté asegurada, ni determinada la separación de poderes, no tiene Constitución” (Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, 1789).

I. APROXIMACIÓN GENERAL Y ANTECEDENTES

La supremacía de la Constitución Política, sobre el resto de prescripciones del sistema de derecho nacional, es un principio estructurante del orden jurídico, que permite dotar de coherencia y jerarquía los distintos niveles normativos que integran el sistema de fuentes. De esta manera es posible que el conjunto de prescripciones que integran el derecho positivo sea ordenado de manera sistemática. Así las cosas, la norma *normarum* permite que la Constitución Política de 1991 sea el eje estructurante y supremo.

Es así como desde el punto de vista formal, la Constitución Política es la norma fundamental, emanada del pueblo como manifestación de cohesión social y política, de manera directa (constituyente primario) o indirecta (constituyente derivado) que ostenta la calidad jurídica suprema positiva de norma de normas y rige la organización de un Estado estableciendo: (1) la autoridad, (2) la forma de ejercicio de esa autoridad, (3) los límites de los órganos públicos, (4) definiendo los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos y garantizando la libertad política y civil del individuo. Empero, no debe olvidarse que, tanto el texto constitucional propiamente dicho como el bloque de constitucionalidad, definen la base para la estructuración de un concepto de constitución agraria. Recuérdese como el Bloque de Constitucionalidad ha sido entendido como una unidad jurídica compuesta

por normas y principios que, sin aparecer formalmente en el articulado del texto constitucional, son utilizados como parámetros del control de constitucionalidad de las leyes, por cuanto han sido normativamente integrados a la Constitución, por diversas vías y por mandato de la propia Constitución. Son pues verdaderos 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 reforma diversos al de las normas del articulado constitucional *strictu sensu* (Corte Constitucional, Sentencia C-067/ 2003).

Las consecuencias que se derivan del principio de supremacía apuntan a:

- a. “Reconocimiento de una norma jurídica como factor medular de la actividad estatal y a la cual están subordinados todos los ciudadanos y los poderes públicos;
- b. Exhorta, conduce y rige para el legislador el dimensionamiento de la ley en ejercicio de su libertad de configuración legislativa con el fin de dotar de coherencia aquellas frente a la Constitución;
- c. La definición de la norma a partir de la interpretación de las disposiciones jurídicas debe ser congruente con la Constitución” (Corte Constitucional, Sentencia C-560/99).

En conclusión, y siguiendo la apreciación de la Corte Constitucional, “la Constitución es norma fundante en una dimensión tanto axiológica (v. gr. establece principios, derechos fundamentales y pautas interpretativas), como instrumental (proporciona los mecanismos para lograr armonía y coherencia en la aplicación de la Constitución)” (García de Enterría, 1991), y en este orden de ideas, el principio de supremacía da cabida a la consagración de garantías fundamentales como fines prioritarios del Estado, y el establecimiento de controles de todo el ordenamiento y de una jurisdicción especial encargada de velar por su integridad.

La importancia del desarrollo integral del país ha vertido la necesidad de romper las brechas existentes entre el campo y la ciudad, de suerte que el progreso y la oferta de bienes y servicios genere mejores condiciones de vida para los pobladores. Entre otras razones, por su identificación del campo como espacio estratégico para el crecimiento económico, su aporte a la seguridad alimentaria y la articulación a los mercados internacionales y su capacidad para incrementar la producción agropecuaria. Sin embargo, la existencia de factores endógenos, como la inseguridad jurídica del derecho de propiedad, los episodios de violencia que han marcado la tradición histórica de nuestro país, el manejo inadecuado del suelo rural con vocación agropecuaria y ejercicio de su uso y aprovechamiento bajo conflictos de uso, así como la limitada capacidad institucional nacional y regional para impulsar la gestión del desarrollo rural, han aparejado una crisis del territorio rural, así como del sector agropecuario.

Reflejo de los fenómenos señalados han dado lugar, desde el punto de vista social a una contracción en la inversión en el campo, destrucción del tejido social, desplazamiento y despojo de trabajadores rurales las tierras poseídas, ocupadas o bajo dominio pleno, ocupaciones en zonas estratégi-

cas de interés ambiental, concentración de la propiedad o fenómenos de acumulación de bienes fiscales. Desde el punto de vista institucional, la baja capacidad de respuesta del Estado frente a las necesidades crecientes de política integral y ejecución armónica por parte de las instituciones del nivel nacional y local, la carencia de focalización de recursos e inversiones y consecuente dispersión en su ejecución, han traído consigo la desaceleración de los modelos de ocupación en el sector rural y trashumancia a las ciudades y centros urbanos.

La respuesta estatal al identificar las circunstancias enunciadas, ha centrado sus esfuerzos en la consecución de la reforma agraria, centrada en la adjudicación de baldíos y bienes fiscales patrimoniales adjudicables, así como el subsidio otorgado a través de procesos de mercado asistido. Empero, la insuficiencia de la tierra, *per se*, para proyectar una mejora en las condiciones de vida y de los mercados agropecuarios por carecer de planificación e implementación de proyectos productivos viables y sostenibles, y de la convergencia de asistencia técnica, crédito, tecnología adecuada, y acompañamiento no ha verificado una transformación del contexto socio económico y ha preservado el *status quo* del campo. Deficiencias en la administración de las tierras de la Nación –identificación, inventario, gestión, aprovechamiento y transferencia– ha repercutido en un desarreglo y conflicto entre las entidades del Estado sobre su manejo, aprovechamiento y destino económico actual y potencial.

A partir de cuatro fenómenos concretos, el Estado ha priorizado la intervención del campo con la finalidad de redefinir su situación. Tales fenómenos escalan la reflexión sobre el campo más allá de los objetivos delineados por la Ley 160 de 1994 y de las normas que han desarrollado sus contenidos.

El primero de ellos, la consolidación del Estado Social de Derecho, que, se aprecia, entre otros las Bases del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 en donde se afirma:

La estrategia de consolidación del Estado Social de Derecho busca ampliar y profundizar el sistema democrático en Colombia, promover los derechos humanos y garantizar el goce efectivo de derechos y la justicia para todos los colombianos y colombianas, como bases para consolidar la paz y la convivencia pacífica. Se plantea un esquema de gobernabilidad en todo el territorio nacional, que no ‘lleve el Estado a los territorios’, sino que construya el Estado y su legitimidad ‘desde y para los territorios’. Se busca articular la labor de las autoridades civiles, la fuerza pública y la justicia en el ámbito local, urbano y rural, para garantizar la conviven-

cia pacífica, la seguridad pública, la seguridad ciudadana, la defensa nacional y la desarticulación de las redes de criminalidad y economía ilegal (*Gaceta del Congreso* n.º 49.538 del 9 de junio de 2015).

Ello se traduce en la necesidad de hacer efectivos el goce y protección de los derechos reconocidos por los instrumentos normativos desarrollados a partir del texto constitucional y de aquellos incorporados por razón del boque de constitucionalidad, que permitan progresivamente romper asimetrías en oferta de bienes y servicios para la población rural, con un enfoque territorial en la inversión de los recursos estatales definidos por la política agropecuaria para el desarrollo rural, buscando la armonización entre los distintos sectores de la economía que se vierten en el área rural y las necesidades particulares de los territorios y su empoderamiento.

Por razón de lo anterior, la importancia de la agricultura dentro del contexto económico colombiano, en instrumentos como el Plan Nacional de Desarrollo que ha vertido sus esfuerzos en lograr un cambio representativo:

En cuanto al enfoque rural, las brechas entre el campo y la ciudad en materia de indicadores sociales son demasiado grandes, pues en el campo se concentran los principales problemas de pobreza, falta de educación y falta de infraestructura, entre otros. Además, muchos de los problemas de violencia y narcotráfico están concentrados en la ruralidad. Si Colombia quiere consolidar la paz en su territorio, debe redoblar su atención al campo colombiano. Por eso es necesaria una estrategia integral de transformación del campo, que lo atienda y lo modernice como es debido, comenzando por lo más básico, como tener cartografía, catastro, títulos de propiedad y vías de acceso. Esa estrategia de transformación del campo tiene anexa la estrategia de crecimiento verde, porque la sostenibilidad del crecimiento económico depende también de los aspectos ambientales. Hay una gran complementariedad entre las estrategias de transformación del campo y crecimiento verde porque la mayoría de metas ambientales está asociada con la conservación y explotación sostenible de nuestros recursos naturales (Ley 1561 de 2012 PND 2014-2018).

En segundo lugar, la jurisprudencia constitucional ha reconocido el campo como objeto de protección constitucional, factor de desarrollo y objeto de protección:

El campo como bien jurídico encuentra protección constitucional a partir de los artículos 60, 64 y 66 de la Constitución Política de 1991, 65 y 150, numeral 18 ibídem, desde los cuales se advierte el valor constitucional específico y privilegiado de la propiedad rural y del campesino propietario.

(...) Particularmente, los artículos 64, 65 y 66 de la Carta Política tienen el carácter de ordenamientos programáticos, que constituyen el fundamento de la acción del Estado para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito, e igualmente dar prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y a la construcción de obras de infraestructura física en el campo. Concretamente, la Constitución le otorga al manejo del crédito rural un tratamiento privilegiado, que tiene en cuenta las variables que pueden afectar su inversión y oportuna recuperación.

(...) El contenido normativo en cuestión, entraña el diseño de una estrategia global del desarrollo rural que el Constituyente configuró como un cometido estatal destinado a lograr el crecimiento del sector campesino y consecuentemente, un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural (Corte Constitucional, Sentencia C-644/2012).

En tercer lugar, las estrategias definidas por la Misión Transformación del Campo. En febrero de 2014 se identificó, por el Gobierno nacional, la necesidad de integrar una comisión de expertos con el propósito de efectuar un diagnóstico de la situación del campo colombiano para efectos de definir recomendaciones de política a partir un análisis profundo y concienzudo, con una proyección a veinte años denominada Misión Transformación del campo.

El objetivo central de la Misión para la Transformación del Campo giró en torno a la proposición de “políticas de Estado para que el país salde su deuda histórica con el campo como elemento esencial para construir la paz. Esta tarea debe entenderse, además, dentro de la concepción de nuestra Carta Política, que define a Colombia como un Estado social de derecho” (Ocampo, 2014). Ello orientado a garantizar oportunidades económicas y derechos económicos, sociales y culturales de los habitantes del área rural buscando mejores oportunidades de acceso y desarrollo para la consolidación de una vida digna.

El estudio se valió de visita a las regiones, diálogo con el sector privado, particularmente con los gremios del sector agropecuario, y contó con el acompañamiento técnico del Departamento Nacional de Planeación.

La Misión parte de tres ideas fuerza, que pueden entenderse también como los principios básicos que deben regir las políticas de desarrollo rural: 1. La necesidad de fomentar un enfoque territorial participativo, que reconoce una ruralidad dife-

renciada y a los habitantes rurales como gestores y actores de su propio desarrollo. 2. La concepción del desarrollo como un proceso integral, que busca la inclusión, tanto social como productiva, de todos los habitantes rurales. Esta visión implica la necesidad de superar la visión asistencialista de las políticas rurales y considerar a los habitantes rurales tanto como agentes de desarrollo productivo como sujetos de derechos y, por ende, como plenos ciudadanos. 3. La necesidad de promover un desarrollo rural competitivo y ambientalmente sostenible basado, ante todo, en la provisión adecuada de bienes públicos que faciliten el desarrollo tanto de actividades agropecuarias como no agropecuarias. El enfoque territorial participativo adopta la concepción de nueva ruralidad, que supera la dicotomía rural-urbana y mira más a las relaciones, sinergias y complementariedades que permiten aumentar la competitividad y cerrar las brechas de exclusión de la población rural. Este enfoque busca, además, atender la diversidad socio-económica, cultural y ecológica de los distintos territorios con enfoques específicos a las condiciones de cada uno de ellos. Aún más, parte de promover las iniciativas de las organizaciones locales y las redes de cooperación entre agentes públicos y privados, contribuyendo de esa manera a construir tejidos sociales más densos, es decir, a construir sociedad (Ocampo, 2014).

Fruto de su trabajo, las estrategias para superar las limitaciones en el campo colombiano:

1. Ordenamiento y desarrollo territorial: esta estrategia busca desarrollar instrumentos (normas, leyes, incentivos, etc.) que regulen la propiedad, el uso, la distribución, la conservación y explotación de la tierra y los recursos naturales del territorio buscando el equilibrio entre lo social, lo económico y lo ambiental.
2. Cierre de brechas sociales con enfoque de derechos: tiene como objetivo la inclusión social de los pobladores del campo a través de la provisión de bienes de interés social con modelos de intervención que respondan a las necesidades del campo.
3. Inclusión productiva: esta estrategia tiene el objetivo de incorporar a los pobladores del campo en dinámicas económicas complementando la estrategia de inclusión social. Se busca desarrollar mecanismos para que los pequeños productores y los trabajadores rurales se integren a los mercados, alcancen una remuneración justa y mejoren su bienestar.
4. Desarrollo de una ruralidad competitiva con énfasis en el sector agropecuario: el país tiene un gran potencial económico basado en la ruralidad. Esta estrategia tiene como propósito el impulso de la competitividad por medio de la provisión adecuada de bienes públicos, y el fomento de un ambiente macroeconómico y financiero apropiado.

5. Elementos de sostenibilidad ambiental para el desarrollo rural: esta estrategia se dirige a generar las condiciones de sostenibilidad para las actividades rurales por medio de instrumentos que contribuyan a la conservación del patrimonio del país en materia de aguas, suelos, biodiversidad, riqueza forestal y adaptación al cambio climático.

6. Reforma institucional profunda: tiene como fin contar con un arreglo institucional integral y multisectorial, con políticas claras, con amplia presencia y capacidad de ejecución a nivel territorial, que involucre a la sociedad civil organizada y al sector privado en la planeación, la toma de decisiones, la ejecución de programas y proyectos y el seguimiento de resultados, con el fin de darle a los pobladores rurales un papel protagónico como gestores y actores de su propio desarrollo (DNP, 2016).

El objetivo central de la Misión para la Transformación del Campo giró en torno a la proposición de “políticas de Estado para que el país salde su deuda histórica con el campo como elemento esencial para construir la paz. Esta tarea debe entenderse, además, dentro de la concepción de nuestra Carta Política, que define a Colombia como un Estado social de derecho” (Ocampo, 2014). Ello orientado a garantizar oportunidades económicas y derechos económicos, sociales y culturales de los habitantes del área rural buscando mejores oportunidades de acceso y desarrollo para la consolidación de una vida digna.

Se identificó que,

dadas las enormes desigualdades que caracterizan al país, esta visión implica la necesidad de colocar la equidad en el centro de las políticas de desarrollo del campo y, por ende, reducir las enormes desigualdades entre los habitantes urbanos y rurales, entre hombres y mujeres, entre los propios habitantes rurales y entre las distintas regiones de Colombia. Esto implica tener políticas de Estado que favorezcan a los más pobres y el desarrollo progresivo de una clase media rural, dentro de un enfoque en el cual los habitantes rurales son los actores básicos de su propio desarrollo, tanto humano como productivo. Acorde con el enfoque territorial, implica también que se deben formular políticas que reconozcan la diversidad de condiciones sociales, económicas, ambientales y culturales que caracterizan nuestro mundo rural (Ocampo, 2014).

De allí que la relevancia del campo y la necesidad de definir una reorientación en el abordaje de las problemáticas propias de la ruralidad, y del impacto de la política en el territorio, hacen relevante que tanto la política como los instrumentos que desarrollen sus cometidos se orienten a que la consecución