

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN “A”

Bogotá D.C., seis (06) de agosto de dos mil veinte (2020)

Magistrado Ponente: Dr. LUIS MANUEL LASSO LOZANO

Ref: EXP. No. 25000234100020200353 - 00

Demandante: CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ

Demandado: MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

MEDIO DE CONTROL DE CUMPLIMIENTO

SENTENCIA

Procede la Sala a decidir la acción de cumplimiento interpuesta por el señor **CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ**, quien actúa en nombre propio, contra el **MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL**.

La solicitud de acción de cumplimiento

El demandante planteó en el escrito de la demanda la siguiente pretensión.

“Solicito señores magistrados Ordenar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, cumpla con la carga impuesta por el Decreto Ley de 2017 y el Acto Legislativo 02 de 2017, con el fin se emita la reglamentación pertinente para la aplicación, el cumplimiento y la eficacia del Decreto Ley expedido el día veintinueve (29) de mayo de 2017 de conformidad a los fundamentos y hechos presentados.”.

El demandante narra como **hechos** que fundamentan su acción los siguientes.

El 29 de mayo de 2017 se expidió el Decreto Ley 902, en desarrollo de las facultades extraordinarias conferidas al Presidente de la República por el Acto Legislativo 01 de 2016, con el fin de *“facilitar y asegurar la implementación y desarrollo normativo del Acuerdo Final.”*.

El Decreto Ley 902 de 2017 fue expedido con celeridad como una herramienta instrumental que debía reglamentarse desde su entrada en vigencia, esto es, desde el 29 de mayo de 2017 por parte del Ministerio de

Agricultura y Desarrollo Rural, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA), todo esto, con el direccionamiento del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

No obstante, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no ha reglamentado procesos tan cruciales para el cumplimiento del Acuerdo Final, como el Subsidio Integral de Acceso a Tierras, la Operación de Recursos y el Programa Especial de Dotación de Tierras para Comunidades Rrom, entre otros, los cuales buscan dignificar, en la etapa de transición del posconflicto, la vida y la dignidad humana de los pueblos campesinos, las comunidades afro descendientes y los pueblos Rrom-gitanos.

Mediante comunicación de 27 de febrero de 2020, dirigida al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se solicitó información sobre el estado en el que se encontraba la reglamentación del Decreto Ley 902 de 29 de mayo de 2017, debido a que sin dicho trámite el cumplimiento del Acuerdo Final se encuentra suspendido por falta de una debida articulación interinstitucional.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en comunicación de 3 de marzo de 2020, solicitó una prórroga por el término de diez (10) días, con el fin de emitir un pronunciamiento de fondo en relación con la petición, término que venció el 18 de marzo de 2020, sin recibir respuesta alguna.

El 21 de abril de 2020, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural respondió la petición instaurada y dio a conocer la estructuración de un proyecto de Resolución, con la cual se cumpliría, en su criterio, la carga impuesta por el Decreto Ley 902 de 29 de mayo de 2017.

Mediante comunicación de 19 de mayo de 2020, se solicitó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que reglamentara de manera prioritaria el Decreto Ley 902 de 29 de mayo de 2017, debido a que sin dicho trámite el cumplimiento del Acuerdo Final se encuentra suspendido por falta de

articulación interinstitucional, pese a lo anterior la entidad se ha negado a hacer efectivas estas solicitudes.

El demandante señaló los siguientes argumentos.

Debido a la urgencia del Gobierno Nacional para hacer tangibles los postulados establecidos en el Acuerdo Final, el Decreto Ley 902 de 2017 fue creado y reglamentado parcialmente en tan solo quince (15) días, por medio de la Resolución No. 740 de 2017, pero en esta no se recogieron las medidas para la operación inmediata del Subsidio Integral de Acceso a Tierras, la Operación de Recursos y el Programa Especial de Dotación de Tierras para las comunidades Rrom.

El Decreto recoge consensos estructurados mediante inquietudes y propuestas efectuadas en talleres de construcción conjunta con todos los actores que confluyen en el campo colombiano, realizados en las ciudades de Cali, Medellín, Montería, Santa Marta, Villavicencio, Florencia y Bogotá, entre los días 26 de abril y 6 de mayo de 2017, así como a través de escritos presentados por diversos actores sociales y víctimas del conflicto.

Se debe sumar a ese proceso la consulta previa a la que fue sometido el proyecto de Decreto, espacio que permitió incluir importantes salvaguardas para pueblos indígenas, comunidades negras, afrocolombianas, raizales, palenqueras y pueblo ROM, y definió acciones para consolidar sus derechos territoriales.

Con la reglamentación del Decreto Ley 902 de 2017, se protegerán los derechos fundamentales de todos los involucrados en el conflicto armado, por medio de la utilización de garantías, herramientas e instrumentos que establece el decreto, los cuales permitirán reducir la eficacia simbólica del Acuerdo Final y reconocer la importancia que tiene la ruralidad para el Colombia. Es necesario dotar a la ruralidad de efectividad y eficacia, aplicando uniformemente la Constitución Política de 1991 y el Estado Social de Derecho.

En los artículos 29 a 34 del Decreto Ley 902 se estableció el “*Subsidio Integral de Acceso a Tierras (SIAT) junto con la operación de recursos*”, y en el parágrafo 1 del artículo 29 se estableció que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural debía definir los criterios y lineamientos esenciales que permitieran a la Agencia Nacional de Tierra (ANT) y a la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) establecer el Subsidio Integral de Acceso a Tierras (SIAT).

Sin embargo, esos criterios y lineamientos no han sido trazados a la fecha por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, circunstancia que ha generado retrasos en la implementación de este instrumento necesario y vital para la ruralidad en Colombia.

De igual forma, el Decreto Ley 902 de 2017 contempló en su artículo 17 “*El Programa Especial de Dotación de Tierras para comunidades Rrom-Gitano*”, que requiere para su implementación la reglamentación del Subsidio Integral de Acceso a Tierras (SIAT), directrices que como se ha indicado no han sido expedidas por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Contestaciones de la demandada

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Señala el apoderado del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que no es improcedente la acción, por cuanto en el presente caso el Ministerio contestó oportunamente indicando cuáles son las actuaciones desplegadas sobre el particular.

Por lo tanto, no se desprende que dicha entidad haya incurrido en omisión. Se han demostrado las labores que sobre el particular ha desarrollado en el marco de la potestad reglamentaria, las cuales se han adelantado con la mayor prontitud teniendo en cuenta el marco de articulación institucional necesario.

Las normas que reglamentan los asuntos étnicos requieren de trámites adicionales previstos por el legislador para proteger los derechos fundamentales de las comunidades. Por lo tanto, es oportuno garantizar su participación en el proceso reglamentario, en cumplimiento de lo dispuesto en literal (a), numeral 1, del artículo 69 de la Ley 21 de 1991.

En el Decreto Ley 902 de 2017 no se estableció un término para ejercer la potestad reglamentaria; sin embargo, el Gobierno Nacional ha adelantado las gestiones pertinentes, dirigidas a reglamentar.

Proyecto de Decreto relacionado con el Programa Especial de Dotación de Tierras para el Pueblo ROM

Se elaboró un proyecto de decreto que actualmente se encuentra para desarrollar el proceso de consulta a las comunidades ROM, que debió iniciarse el 15 de abril de 2020; sin embargo, las condiciones de Emergencia Sanitaria lo han impedido, particularmente el Decreto 990 de 2020 que prohibió los eventos de carácter público o privado que impliquen la aglomeración de personas.

Por ende, la concertación de que se trata se programará en el menor tiempo posible, en la medida en que se supere la crisis mencionada.

Proyecto de decreto relacionado con el Subsidio Integral de Acceso a Tierras

Con el fin de desarrollar los asuntos incorporados en los artículos 29 al 34 del Decreto 902 de 2017, se estructuró el proyecto de decreto *"Por el cual se adiciona el Título 22 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el Subsidio Integral de Acceso a Tierras"*.

Este proyecto se publicó en la página del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y cuenta con concepto positivo de impacto regulatorio por

parte del Departamento Administrativo de Función Pública, para la creación del procedimiento en el Sistema Único de Información de Trámites (SUIT). Actualmente, se encuentra en trámite de firmas por parte de los ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Agricultura y Desarrollo Rural.

Proyecto Normativo Crédito Especial de Tierras

En lo que respecta al cumplimiento del artículo 35 del Decreto 902 de 2017, se emitieron la resoluciones Nos. 416 y 1817 de 8 de mayo y 18 de diciembre de 2019, por parte de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario.

Lo anterior, para crear y poner en funcionamiento la línea de crédito especial con el fin de atender a los sujetos de ordenamiento sin tierra o con tierra insuficiente, con tasa subsidiada y mecanismos de aseguramiento de los créditos.

La Agencia Nacional de Tierras

La apoderada de la Agencia Nacional de Tierras manifestó que en virtud del artículo 69 del Decreto Ley 902 de 2017, expidió los siguientes reglamentos operativos con el fin de establecer la implementación del Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad en la fase administrativa aplicable a las distintas modalidades de acceso y formalización de tierras.

Resolución 740 de 2017 “Por la cual se expide el Reglamento Operativo de los Planes de Ordenamiento Social de la Propiedad, el Proceso Único de Ordenamiento Social de la Propiedad y se dictan otras disposiciones”.

Resolución 108 de 2018 “Por la cual se modifica y adiciona la Resolución 740 del 13 de junio de 2017”.

Resolución 7622 de 2019 “Por la cual se expiden nuevas reglas para la ejecución del procedimiento único de Ordenamiento Social de la propiedad en Zonas no Focalizadas”.

Resolución 12096 de 2019 “Por la cual se modifican y adicionan o derogan algunas disposiciones de la Resolución 740 de 2017.”.

Resolución 3234 de 2018 “Por la cual se modifica y adiciona la Resolución 740 de 2017 y se expiden reglas para la ejecución del procedimiento Único de ordenamiento social de la propiedad en Zonas no Focalizadas.”.

Resolución 915 de 2020 “Por medio de la cual se expiden reglas para la ejecución del procedimiento único de ordenamiento social de la propiedad en zonas no focalizadas y se adoptan otras disposiciones”.

La Agencia Nacional de Tierras no ha sido renuente en reglamentar el Decreto Ley 902 de 2017, tal como se demostró anteriormente. Ha cumplido a cabalidad y con prontitud lo ordenado en el Decreto.

Trámite de la actuación

En auto de 8 de julio de 2020, se admitió la demanda; se dispuso notificar personalmente esta decisión al señor Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural; se vinculó a la Agencia Nacional de Tierras; se les advirtió a los mismos que tenían derecho a hacerse parte en el proceso, allegar y/o solicitar la práctica de pruebas que consideraran necesarias y que la decisión sería proferida dentro de los veinte (20) días siguientes; y se tuvieron como pruebas las aportadas con la demanda.

Consideraciones de la Sala

La acción de cumplimiento y los requisitos para su procedencia

El artículo 87 de la Constitución Política dispone.

“Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo. En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido.”.

Esta norma fue desarrollada por el legislador mediante la Ley 393 de 1997, que prevé los siguientes requisitos para la procedencia de la acción de cumplimiento.

1. El deber jurídico cuyo cumplimiento se pretende debe estar consagrado en normas aplicables con fuerza de ley o en actos administrativos, artículo 1.
2. El mandato debe ser imperativo e inobjetable y debe corresponder su cumplimiento a la autoridad pública o al particular que ejerce funciones públicas, artículos 5 y 6.
3. El actor debe probar la renuencia, esto es, que pese a que se reclame el cumplimiento del deber legal o administrativo, la autoridad o el particular en ejercicio de funciones públicas se ratifique en su incumplimiento o no conteste dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la reclamación, artículo 8.
4. Quien instaura la acción no debe tener o haber tenido otro instrumento de defensa para lograr el cumplimiento del deber omitido, salvo que de no proceder el juez se cause un perjuicio grave e inminente, artículo 9.
5. Las normas que se pretenda hacer cumplir no deben establecer gastos, artículo 9, y
6. No procederá cuando se trata de proteger derechos que puedan ser garantizados mediante la acción de tutela, artículo 9.

La acción de cumplimiento y el Decreto Ley 902 de 2017, como parte de la legislación para la implementación del Acuerdo Final de Paz.

La jurisprudencia del H. Consejo de Estado, Sección Quinta, ha establecido que el juez de la acción de cumplimiento puede ordenar la reglamentación de

una ley, cuando se ha vencido el plazo establecido por el legislador con tal propósito¹:

“Así, aunque la jurisprudencia de esta Sección, que se produjo en buena parte bajo su anterior composición³, se mantuvo firme en torno a la tesis de que la acción de cumplimiento, pese a servir para lograr el efectivo cumplimiento de leyes o actos administrativos, no puede utilizarse con el fin de ordenarle al Presidente de la República que ejerza su potestad reglamentaria frente a determinada ley, advierte la Sala que esa línea de pensamiento amerita una variante por las peculiaridades del presente asunto.

En efecto, dicha hermenéutica se concibió y aplicó para aquellos casos en los que se pretendía que el juez de la acción de cumplimiento le ordenara al Presidente de la República que ejerciera su potestad reglamentaria frente a leyes en las que el Congreso de la República no había fijado un término específico para expedir el respectivo reglamento, escenario en el que resultaba viable afirmar que allí no existía un “*deber legal inobjetable*”, en atención a que primaba la discrecionalidad de la máxima autoridad administrativa del Estado para fijar el momento o la fecha en que haría uso de esa facultad.

Por el contrario, si el órgano legislativo fija en la ley un término dentro del cual el Presidente de la República habrá de expedir el decreto reglamentario, la discrecionalidad con que cuenta el Gobierno Nacional no se elimina sino que se limita, pues si bien sigue contando con la facultad de expedir el respectivo reglamento, ya no lo puede hacer en cualquier tiempo, sino que debe dictarlo dentro del lapso que le ha sido establecido por el Congreso de la República.

No sería admisible sostener que al Presidente de la República, como titular de la potestad reglamentaria, no se le puede fijar un término para que la ejerza, y que de llegarse a establecer, la norma que así lo disponga devenga contraria al ordenamiento superior y por lo mismo inaplicable en la acción de cumplimiento.

(...)

Con los anteriores pronunciamientos de la Doctrina Constitucional ha querido destacar la Sala que el ejercicio de la potestad reglamentaria por cuenta del Presidente de la República, no está sujeto a límite temporal alguno, pero que si el legislador le impone un plazo para su ejercicio, ello a más de ser constitucional, sí puede calificarse como un deber inobjetable que pueda exigirse por conducto de la acción de cumplimiento, pues lo que se hace certero e inobjetable no es el contenido de la reglamentación, campo donde el ejecutivo tiene cierta discrecionalidad, sino el deber de desarrollar la potestad reglamentaria dentro de cierto límite de tiempo.

En definitiva, la acción de cumplimiento sí es el mecanismo idóneo para exigir del Gobierno Nacional la ejecución de leyes que le ordenen ejercer la potestad reglamentaria para lograr el respectivo desarrollo legislativo, **siempre y cuando la ley le haya fijado un término para ello y el mismo haya expirado**. Bajo esas circunstancias el deber legal se torna inobjetable e incontenible, entre otras razones porque no resulta improcedente a la luz de las causales legalmente establecidas en la Ley 393 de 1997.”.

¹ Sentencia de 9 de junio de 2011, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, expediente No. 25000-23-24-000-2010-00629-01(ACU), Consejera Ponente, Dra. Susana Buitrago Valencia.

Sin embargo, no hay precedente sobre el criterio definido por la alta corporación cuando se trata de la reglamentación de decretos con fuerza de ley expedidos por el Presidente de la República, en desarrollo de las facultades conferidas por el artículo 2 del Acto Legislativo No. 1 de 2016 *“Por medio del cual se establecen instrumentos jurídicos para facilitar y asegurar la implementación y el desarrollo normativo del acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera.”*.

En este orden de ideas, debería aplicarse la misma solución y, por ello, resultaría improcedente demandar, a través de este medio de control, la reglamentación del Decreto Ley 902 de 29 de mayo de 2017 *“Por el cual se adoptan medidas para 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.”*, debido a que en dicho decreto no se prevé un término para su reglamentación.

No obstante, hay dos aspectos que permiten diferenciar el Decreto Ley 902 de 29 de mayo de 2017, de otras normas con fuerza de ley. El primero de ellos, su naturaleza jurídica especial. El segundo, la existencia de un plazo implícito para su reglamentación.

En relación con el primer aspecto, se observa que el Decreto Ley 902 de 29 de mayo de 2017, desarrolla el Punto 1 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (Acuerdo Final), suscrito el 24 de noviembre de 2016 entre el Gobierno Nacional y el grupo armado Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC-EP), denominado *“Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral”*.

Igualmente, cabe señalar que el Decreto Ley 902 de 29 de mayo de 2017 fue declarado exequible (sentencia C-073 de 2018 de la Corte Constitucional) en el marco del control de constitucionalidad automático, posterior e integral que realizó la Corte Constitucional (Acto Legislativo No. 1 de 2016, artículo 2, inciso 3; sentencia de la Corte Constitucional C-699 de 2016).

También se aprecia que el Decreto Ley 902 de 29 de mayo de 2017, si bien no fijó un término explícito para su reglamentación, es posible derivar la existencia del mismo, a partir de los siguientes elementos.

1) La determinación del Gobierno Nacional consistente en escoger la vía de las Facultades Presidenciales para la Paz, en lugar del Procedimiento Especial Legislativo para la Paz o del procedimiento legislativo ordinario. 2) Las consideraciones hechas por el Gobierno Nacional en la expedición del Decreto Ley 902 de 29 de mayo de 2017. 3) La posición fijada por las agencias estatales en el trámite del control de constitucionalidad del decreto aludido, acerca de la urgencia en la implementación de las medidas contenidas en él. 4) El carácter de norma urgente e imperiosa que atribuyó la Corte Constitucional al decreto referido (sentencia C- 073 de 2018).

En efecto,

1) Entre de las dos vías que contemplaba el Acto Legislativo No.1 de 2016 para la implementación del Acuerdo Final, esto es, el Procedimiento Especial Legislativo para la Paz y las Facultades Presidenciales para la Paz; el Gobierno Nacional optó por esta última, debido a la necesidad de implementar en forma urgente el referido Punto 1 del Acuerdo Final.

Así puede advertirse en la intervención del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el trámite del control automático, posterior e integral de constitucionalidad del Decreto 902 de 29 de mayo de 2017.

“(…) la normativa (se refiere al Decreto Ley 902 de 29 de mayo de 2017) cumple con el requisito de estricta necesidad, pues "regula materias para las cuales ni el trámite legislativo ordinario ni el procedimiento legislativo especial [...] eran mecanismos apropiados para expedir esta regulación; trata temas cuya regulación por decreto ley tienen un carácter **urgente e imperioso** en la medida que no es objetivamente posible tramitar el asunto a través de los canales deliberativos ordinarios o de fast track.”.

2) En las consideraciones hechas por el Gobierno Nacional con la expedición del Decreto Ley 902 de 29 de mayo de 2017, se advierte la necesidad de dar

una implementación pronta al Punto 1 del Acuerdo Final, según se aprecia en los siguientes aspectos de la parte motiva del referido decreto, en los que se destaca la urgencia, inmediatez, oportunidad y prioridad que se le asigna a los instrumentos de la Reforma Rural Integral.

“Que la estricta necesidad en la adopción de este Decreto se evidencia también en que la irregularidad e informalidad en la propiedad de la tierra deben ser atendidas de manera **urgente** en zonas de conflicto, como una especial garantía de no repetición (...).”.

“Que para cumplir con la meta prevista en el Acuerdo Final de adjudicar 3 millones de hectáreas y formalizar 7 millones de hectáreas en un periodo de 12 años, es necesario empezar a formalizar 70.000 hectáreas anuales, lo cual hace ineludible modificar **inmediatamente** en materia instrumental los procedimientos previstos en la Ley 160 de 1994 en sus apartes que no operan actualmente o no respondan a las realidades del campo colombiano.”.

“Que en el marco de procesos de paz a nivel comparado, se ha demostrado la necesidad de implementar **oportunamente** lo acordado para no poner en riesgo el fin del conflicto y proteger los derechos de las víctimas.”.

“Que las medidas de acceso y formalización (de la tierra) conforman el núcleo de lo acordado en el Punto 1 del Acuerdo Final ya que significan el **punto de partida** para las demás medidas del Acuerdo, teniendo en cuenta que el conflicto sobre la tierra ha sido uno de los elementos que permitieron la persistencia de la violencia en el campo, ampliando las brechas entre el campo y la ciudad, y que por lo tanto, además de ser **prioritaria**, esta norma es **urgente** para dar estabilidad al Acuerdo pues sin ella no se podrían implementar muchos otros elementos del Acuerdo Final.”.

“Que el numeral 6.1.10 del Acuerdo Final incluye dentro del calendario de implementación normativa **durante los primeros 12 meses** las Leyes y/o normas para la implementación de lo acordado en el marco de la Reforma Rural Integral (...).”.

3) Posteriormente, cuando se efectuó el control automático, posterior e integral de constitucionalidad del Decreto Ley 902 de 29 de mayo de 2017, que culminó con la sentencia de la Corte Constitucional C-073 de 2018, que declaró la constitucionalidad de la norma de que se trata, tanto el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como la Agencia Nacional de Tierras hicieron énfasis en la urgencia de adoptar las medidas contenidas en dicho decreto.

La posición fijada por las entidades estatales durante el referido trámite de control automático de constitucionalidad fue consistente en el sentido de que

los instrumentos de la Reforma Rural Integral, previstos en dicha normativa, fijaban una ruta expedita para asegurar los procesos de formalización de la propiedad rural y constituían un desarrollo urgente e imperioso que no podía darse por el procedimiento legislativo especial ni por el ordinario.

Así puede observarse en los siguientes apartes de la intervención hecha por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en el trámite de constitucionalidad referido.

“(...) las normas previas al decreto ley no permit(en) "la construcción de una ruta **expedita** y única que permita implementar el barrido predial como una estrategia que brinde, [...] seguridad jurídica sobre los derechos a la tierra rural, [...]”[204]. Por último, asegura que los procesos de formalización contemplados en la regulación también son necesarios porque su implementación es esencial para la estabilidad en los territorios y las **garantías de no repetición**.”.

La Agencia Nacional de Tierras sostuvo lo siguiente, en el mismo procedimiento.

“(...) atiende (el Decreto 902 de 2017) el criterio de necesidad estricta, ya que los aspectos instrumentales para la implementación de las medidas sobre acceso a tierras y formalización requieren de un desarrollo **urgente e imperioso** que no podía darse mediante el procedimiento legislativo especial ni el ordinario.”.

4) Por su parte, la Corte Constitucional al expedir la sentencia C-073 de 2018, por medio de la cual declaró la constitucionalidad del Decreto Ley 902 de 29 de mayo de 2017 dijo que tal normativa cumplía con los criterios para la expedición de los decretos ley que implementan el Acuerdo Final, a saber, temporalidad, reserva estricta de ley, conexidad (con el Acuerdo Final) y necesidad estricta de utilización de dicho mecanismo ágil, con lo cual convalidó la urgencia en la expedición del decreto ley.

Así se expresó la Corte Constitucional sobre este último aspecto.

“Esta Corte se ha pronunciado sobre la estricta necesidad que legitima el acudir a las competencias excepcionales del Acto Legislativo 02 (sic) de 2016. Este límite de competencia, se justifica porque acudir a la habilitación

Exp. No. 250002341000202000353-00
Demandante: Ciro Fernández Núñez
Medio de control de cumplimiento

extraordinaria para legislar supone una restricción del principio democrático (...) no basta "simplemente con exponer criterios de conveniencia política o eficiencia en la expedición normativa, sino que exige un estándar mayor, consistente en la demostración acerca de la ausencia de idoneidad del mecanismo legislativo ordinario u (sic) especial, en virtud de las condiciones de urgencia antes mencionadas".

Justamente respecto de tal aspecto fue que se ocupó la Corte Constitucional al declarar la constitucionalidad del Decreto Ley 902 de 29 de mayo 2017 en relación con el juicio sobre la necesidad estricta de utilización del mecanismo ágil de la expedición de un decreto ley, en lugar del procedimiento especial legislativo para la Paz o del procedimiento legislativo ordinario.

"(...) la cuestión sobre la titularidad y el uso de la tierra es un punto neurálgico en la persistencia del conflicto armado interno, por lo cual la adopción de medidas instrumentales, procedimentales y operativas que tiendan a desarrollar lo pactado en el Acuerdo Final en materia de acceso y formalización de la propiedad rural, resultan ser **urgentes e imperiosas**." (Destacado fuera del texto).

Conclusión.

Las consideraciones anteriores permiten afirmar a este Tribunal, que de acuerdo con la historia legislativa del Decreto Ley 902 de 29 de mayo de 2017 y el control de constitucionalidad del que fue objeto, las medidas de Reforma Rural Integral contenidas en él son de urgente e imperiosa implementación. Por ello, fue que se escogió el medio de las Facultades Presidenciales para la Paz (Decreto Ley) y no el procedimiento especial legislativo para la paz ni el procedimiento legislativo ordinario.

Esto significa que en el contexto de la legislación de paz que se expidió con el objeto de dar desarrollo al Acuerdo Final, resulta aceptable considerar que existe un plazo razonable para la reglamentación del Decreto Ley 902 de 29 de mayo de 2017, si se tiene en cuenta la prioridad que se asignó a la implementación de los instrumentos de una Reforma Rural Integral en el marco del referido Acuerdo.

Si bien no hay un plazo previsto en el decreto de que se trata, un examen del Acto Legislativo No. 1 de 2016 permite afirmar que el Gobierno Nacional

escogió el más ágil de los tres mecanismos de expedición de normas con fuerza normativa constitucional o legal, previstos en dicha reforma constitucional.

Lo cual conduce a inferir lógicamente que si se optó por la expedición de un Decreto Ley, es porque las materias allí contenidas tienen una alta prioridad para su implementación. De no ser así, se habría podido optar por los mecanismos restantes, en especial el Procedimiento Especial Legislativo para la Paz.

Esto significa que el término de más de tres años que ha tomado la reglamentación del Decreto Ley 902 de 29 de mayo de 2017, puede considerarse como suficiente para la expedición de los desarrollos requeridos, dada la naturaleza jurídica especial de dicho instrumento normativo y la urgencia, puesta de manifiesto por el Gobierno Nacional y por la Corte Constitucional, en la implementación del Punto 1 del Acuerdo Final.

Hechas las consideraciones precedentes, la Sala pasará a examinar cada una de las normas cuyo cumplimiento demanda el señor Ciro Fernández Núñez.

Estudio del caso

La controversia planteada por el demandante consiste en que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural no habría reglamentado el Decreto Ley 902 de 29 de mayo de 2017, en los siguientes aspectos: 1) el Programa Especial de Dotación de Tierras para comunidades Rrom (artículo 17); y 2) el Subsidio Integral de Acceso a Tierras (artículos 29, Parágrafo 1, y 32, parágrafo).

El texto de las normas cuya reglamentación se pide por el demandante es el siguiente (el Tribunal destacará los apartes relativos a la obligación en concreto).

“

Artículo 17. Programa especial de dotación de tierras para comunidades Rrom. El Gobierno Nacional implementará un programa especial de acceso a tierras integral, de manera diferencial, para el Pueblo Rrom-Gitano en consideración a su particularidad étnica y cultural, usos y costumbres, que garantice su pervivencia como comunidad étnica, el respeto a sus referentes culturales, sus características identitarias, y que permita el mejoramiento de sus condiciones de vida.

El acceso se realizará de manera individual o colectiva, e implica el acceso a tierras, entre ellos el subsidio integral de acceso a tierras, y reconocimiento de derechos de uso, entre otros, la implementación de proyectos productivos, y asistencia técnica en los términos de los artículos 23 y 24 del presente decreto ley.

(...)

Artículo 29. Subsidio Integral de Acceso a Tierra. Créase el Subsidio Integral de Acceso a Tierra, SIAT, como un aporte estatal no reembolsable, que podrá cubrir hasta el cien por ciento (100%) del valor de la tierra y/o de los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo para los sujetos de que tratan los artículos 4 y 5 del presente decreto.

Las personas descritas en el artículo 4 del presente Decreto, que hayan sido beneficiarias de entregas o dotaciones de tierras bajo modalidades distintas a las previstas en el presente Decreto, podrán solicitar el subsidio de que trata el presente artículo únicamente para la financiación del proyecto productivo.

Parágrafo 1. El SIAT será establecido por la Agencia Nacional de Tierras, de acuerdo con lineamientos y criterios definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios, UPR, adoptados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Parágrafo 2. Los valores del subsidio correspondientes al precio del inmueble serán asumidos con cargo al presupuesto de la Agencia Nacional de Tierras. Aquellos valores correspondientes a los requerimientos financieros del proyecto productivo serán asumidos por la Agencia de Desarrollo Rural, así como el seguimiento a la implementación de tales proyectos productivos.

(...)

Artículo 32. Operación de los recursos. La operación de los recursos se sujetará a las siguientes reglas:

1. Hecha la selección de los beneficiarios la Agencia Nacional de Tierras abrirá las cuentas individuales en favor de los beneficiarios seleccionados.
2. La Agencia Nacional de Tierras conformará el Registro de Inmuebles Rurales - RIR, con aquellos predios que cumplen todos los requisitos necesarios para ser adquiridos con los recursos del subsidio para ofertarlo al beneficiario del subsidio. Estos predios también pueden ser predios del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral.
3. Los beneficiarios podrán solicitar la compraventa de un predio de su elección que no reposa en el registro, caso en el cual la Agencia Nacional

de Tierras adelantará los estudios necesarios para verificar la viabilidad técnico jurídica del predio.

4. Una vez elegido el predio, la Agencia Nacional de Tierras girará al beneficiario los recursos necesarios para hacer efectivo el pago del inmueble.

5. Transcurridos doce (12) meses a partir del depósito y pese a tener más de dos (2) ofertas prediales sin que se haya podido efectuar la compra del predio, aplicará una condición resolutoria, en virtud de la cual operará el reembolso del subsidio, sin necesidad de requerimiento previo, a favor de la Agencia para que sea adjudicado a otro beneficiario.

6. Mediante acto administrativo la Agencia Nacional de Tierras declarará la operancia de la condición resolutoria y ordenará al banco administrador el reintegro de los recursos.

El Director General de la ANT creará las cuentas referidas anteriormente con el Banco Agrario de Colombia o la entidad financiera que otorgue mejores condiciones. Dichas cuentas serán inembargables, su destinación para todos los casos se orientará a la adquisición de bienes inmuebles rurales, y no generarán costos de administración para los beneficiarios.

La Agencia Nacional de Tierras, la Agencia de Desarrollo Rural y las demás entidades competentes adelantarán los trámites correspondientes para la creación de las referidas cuentas en la banca del primer nivel.

Parágrafo. El Gobierno Nacional reglamentará lo necesario para operar el subsidio.

(...)." (Destacado por el Tribunal).

En cuanto a la reglamentación del Programa Especial de Dotación de Tierras para comunidades Rrom (artículo 17, Decreto Ley 902 de 2017)

Según el artículo 17 del Decreto Ley 902 de 2017 el Gobierno Nacional tiene la obligación de implementar un programa especial de acceso a tierras integral para el Pueblo Rrom-Gitano, que garantice su pervivencia, el respeto a sus referentes culturales, sus características identitarias y que permita el mejoramiento de sus condiciones de vida. Ello implica el acceso al subsidio integral de acceso a tierras y el reconocimiento de derechos de uso, entre otros, con la implementación de proyectos productivos y de asistencia técnica.

A continuación, la Sala pasará a verificar el cumplimiento de lo previsto en el artículo 17 del Decreto Ley 902 de 29 de mayo de 2017.

Manifiesta el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que elaboró un proyecto de decreto cuyo proceso de consulta estaba previsto para iniciar el 15 de abril de 2020; sin embargo, este se encuentra suspendido debido a la situación de Emergencia Sanitaria que impide la realización de eventos masivos de carácter público.

De los documentos que anexó el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se destacan los siguientes.

Proyecto de Decreto *“Por el cual se adiciona el Título 22 a la Parte 14, del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el programa especial de dotación de tierras para el Pueblo Rom o Gitano”* (Anexo 1).

Acta de la Comisión Nacional de Diálogo con el Pueblo Rrom Gitano, lugar Hotel Dann Av. 19 (Bogotá, D.C), fechas 14, 15 y 16 de agosto de 2019, en la que se consignaron los siguientes datos de los asistentes: nombre, cargo y a quién representaba (Anexo 2).

Acta de la Comisión Nacional de Diálogo con el Pueblo Rrom Gitano *“Apertura del Proceso de Consulta Previa del Decreto Reglamentario del artículo 17 del Decreto Ley 902 de 2017.”*, lugar: Salón Mochuelo, Hotel GHL Montería, Córdoba, fecha 26 de noviembre de 2019, en la que se consignaron los siguientes datos de los asistentes: nombre, cargo y a quién representa (Anexo 3).

Mediante escrito de 24 de abril de 2020, suscrito por la Directora de Ordenamiento Social de la Propiedad Rural y Uso Productivo del Suelo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, dirigido a los representantes legales de las KUMPAÑY y organizaciones del Pueblo Rrom de Colombia- Comisión Nacional de Diálogo con el Pueblo Rrom, se informó el avance de la consulta previa del proyecto de decreto, precisando (Anexo 4).

“Pese a los compromisos pactados, es necesario precisar que sobrevinieron unos hechos por causa de la pandemia del coronavirus COVID-19, así:

1. El día 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud – OMS, declaró pandemia el Coronavirus *COVID-19*, *esencialmente por la velocidad de su propagación*, instando a los Estados a tomar las acciones urgentes y decididas para la identificación, confirmación, aislamiento y monitoreo de los posibles casos y el tratamiento de los casos confirmados, así como la divulgación de las medidas preventivas con el fin de redundar en la mitigación del contagio.
2. La Resolución 485 del 12 de marzo de 2020 del Ministerio de Salud y Protección Social, declaró la emergencia sanitaria hasta el 30 de mayo de 2020, por la pandemia del coronavirus COVID 19.
3. El 13 de marzo de 2020 el Ministerio del Interior y el Ministerio de Salud y Protección Social expedieron la Circular Externa No. 015, a través de la cual se establecieron recomendaciones para la prevención, contención y mitigación del coronavirus COVID-19 en grupos étnicos, para evitar el contacto y reuniones con comunidades étnicas.
4. El 17 de marzo de 2020 el Presidente de la República, en uso de las facultades del artículo 217 de la Constitución Política y en desarrollo de la Ley 137 de 1994, mediante Decreto 417 de 2020 declaró el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica en todo el territorio Nacional.
5. El 17 de marzo de 2020 el Ministerio de Salud y Protección Social mediante Resolución 450 de 2020 modificó el numeral 2.1 del artículo 2 de la Resolución 385 de 2020, para suspender los eventos con aforo de más de cincuenta (50) personas.
6. El 17 de marzo de 2020, el Ministerio del Interior expidió CIR2020-24-DMI-1000, mediante la cual, en el numeral ii), suspendió todas las actividades en campo de las rutas metodológicas de consultas previas de medidas legislativas y administrativas, que impliquen reuniones con comunidades indígenas, **Rom**, Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras, en todo el territorio nacional, mientras dura la emergencia sanitaria por causa del coronavirus COVID-19, declarada por la Resolución No. 385 del 12 de marzo de 2020, y las normas que la modifiquen, sustituyan y/o adicionen.
7. Así mismo, el presidente de la República mediante Decretos 457 del 22 de marzo de 2020 y 531 del 8 de abril de 2020, ordenó el aislamiento preventivo obligatorio de todas las personas habitantes de la República de Colombia, a partir de las cero horas (00:00 a.m.) del día 25 de marzo de 2020, hasta las cero horas (00:00 a.m.) del día 27 de abril de 2020, y mediante alocución del Presidente de la República por medios nacional, anunció que dicha medida se prorrogaba hasta el 11 de mayo de 2020.

Qué de acuerdo a los anteriores hechos imprevisibles, irresistibles y ajenos al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, imposibilita la continuación de la ruta metodológica de manera presencial, y por ende, iniciar los trámites contractuales para la realización de las asambleas en territorio hasta tanto se levanten las medidas de aislamiento preventivo obligatorio y la restricción de realizar reuniones y aglomeraciones con aforo de más de cincuenta (50) personas.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural queda atento y espera que se pueda superar o mitigar lo antes posible los efectos de la pandemia que permita reanudar la ruta metodológica del proyecto de decreto del asunto.”.

De acuerdo con los documentos transcritos, el Tribunal estima que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha venido adelantado las gestiones necesarias para la reglamentación del artículo 17 del Decreto 902 de 29 de mayo de 2017, esto es, lo referente al Programa Especial de Dotación de Tierras para el Pueblo Rrom.

Sin embargo, debido a la Emergencia Sanitaria declarada por el Ministerio de Salud y Protección Social, no ha podido continuar con el proceso de consulta previa (CIR2020-24-DMI-1000 de 17 de marzo de 2020), circunstancia de fuerza mayor que ha impedido proseguir con el trámite de reglamentación.

En consecuencia, se negará la acción de cumplimiento por este aspecto.

En cuanto a la reglamentación del Subsidio Integral de Acceso a Tierras (artículos 29, Parágrafo 1, y 32, parágrafo, Decreto Ley 902 de 2017)

Según el artículo 29, Parágrafo 1, del Decreto Ley 902 de 2017, la Agencia Nacional de Tierras tiene la obligación de establecer el Subsidio Integral de Acceso a Tierras, de acuerdo con los lineamientos y criterios definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios, UPRA, adoptados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Así mismo, conforme al parágrafo del artículo 32, el Gobierno Nacional tiene la obligación de reglamentar lo necesario para que opere el Subsidio Integral de Acceso a Tierras.

Sostiene el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que con el fin de reglamentar los asuntos incorporados en los artículos 29 a 34 del Decreto Ley 902 de 2017, se estructuró un proyecto de decreto *"Por el cual se adiciona el Título 22 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, relacionado con el Subsidio Integral de Acceso a Tierras"*.

Dicho proyecto se publicó en la página web del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y cuenta con concepto positivo de impacto regulatorio por parte del Departamento Administrativo de la Función Pública. Actualmente, se encuentra en trámite de firmas en los ministerios de Hacienda y Crédito Público y de Agricultura y Desarrollo Rural.

Se destacan los siguientes documentos que anexó el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en la contestación de la demanda.

Correos electrónicos de 26 de septiembre de 2019, mediante los cuales se remitió el *link* de publicación del proyecto normativo relacionado con el Subsidio Integral de Acceso a Tierras y se estableció la fecha para la publicación del mismo: 11 de octubre de 2019 (Anexo 5).

Correo electrónico de 11 de octubre de 2019, mediante el cual se informó que el tiempo de publicación del proyecto normativo *“Por el cual se adiciona el Título 22 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, relacionado con el Subsidio Integral de Acceso a Tierras”* había finalizado (Anexo 5).

Correo de 15 de octubre de 2019, mediante el cual se remitió la constancia de publicación del proyecto normativo *“Por el cual se adiciona el Título 22 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, relacionado con el Subsidio Integral de Acceso a Tierras”* (Anexo 5).

Oficio de 17 de diciembre de 2019, suscrito por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, dirigido al Director del Departamento Administrativo de la Función Pública, mediante el cual se remitió el proyecto de decreto *“Por el cual se adiciona el Título 22 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, relacionado con el Subsidio Integral de Acceso a Tierras”*, con el propósito de obtener concepto favorable (Anexo 6).

Oficio de 16 de abril de 2020, suscrito por el Director de Participación, Transparencia y Servicio al Ciudadano, dirigido al Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, mediante el cual se

rindió concepto sobre el proyecto normativo relacionado con el Subsidio Integral de Acceso a Tierras, en el siguiente sentido (Anexo 7).

“En la última versión allegada del proyecto de decreto de a referencia, se encuentra que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural efectuó los ajustes solicitados para dar mayor claridad sobre la implementación del SIAT y las actuaciones de los particulares y las entidades correspondientes. Teniendo en cuenta lo anterior, el Ministerio podrá continuar con las gestiones correspondientes para la revisión y expedición del Decreto objeto de estudio.”

Finalmente, tal y como se ha presentado en comunicaciones anteriores, en la reunión del pasado 27 de febrero y en los correos electrónicos del 13 de marzo, desde este Departamento Administrativo se recomienda revisar las disposiciones establecidas en el artículo 1.14.22.4.1 sobre adjudicaciones directas, el cual contempla la adjudicación del Subsidio Integral de Tierras a sujetos diferentes a los señalados en los artículos 4 y 5 del Decreto Ley 902 de 2017; cuando la citada norma es muy clara al señalar que las formas de acceso a tierra a través de SIAT *son exclusivas* para los sujetos de los señalados en los artículos 4 y 5 de la mencionada norma.

Adicionalmente, el artículo 25 del Decreto Ley 902 de 2017, que trata sobre la Adjudicación Directa, es claro al establecer los requisitos para que proceda esta modalidad de acceso a tierra a saber:

- a) Deben ser personas naturales en regímenes de Unidad Agrícola Familiar.
- b) Deben cumplir los requisitos señalados en los artículos 4 y 5 del Decreto 902 de 2017.
- c) Solo procederá en zonas focalizadas donde exista articulación del Estado.
- d) Excepcionalmente, procederá adjudicación de predios en común y proindiviso para las organizaciones campesinas o asociaciones de economía solidaria.

Es decir, la intención del legislador no fue dar cabida a procedimientos excepcionales, aun cuando existan sujetos en similares condiciones, pero que están fuera del alcance del Decreto 902 de 2017, como son aquellos señalados en el artículo 2.14.18.1 del Decreto 1071 de 2015, pues para ellos se contempla un Programa Especial de Dotación de Tierras, que en ningún momento se enmarca dentro del ámbito de aplicación y objeto del Decreto *“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”* (Destacado por la Sala).

Los medios de prueba relacionados, permiten concluir al Tribunal que si bien el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Agencia Nacional de Tierras han desplegado varias acciones tendientes a la reglamentación del Subsidio Integral de Acceso a Tierras, no ha concluido dicho proceso pese a que han transcurrido más de tres años desde la expedición del Decreto Ley 902 de 29 de mayo de 2017.

En consecuencia, el Tribunal accederá a la demanda de acción de cumplimiento, por este aspecto, y ordenará al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a la Agencia Nacional de Tierras que cumplan con su obligación consistente en culminar las actuaciones encaminadas a reglamentar el subsidio mencionado.

En cuanto al cumplimiento del Acto Legislativo No. 02 de 11 de mayo 2017

El siguiente es el texto del Acto Legislativo No. 02 de 11 de mayo 2017.

“Artículo 1. La Constitución Política tendrá un nuevo artículo transitorio así:

Artículo transitorio xx. En desarrollo del derecho a la paz, los contenidos del Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, firmado el día 24 de noviembre de 2016, que correspondan a normas de derecho internacional humanitario o derechos fundamentales definidos en la Constitución Política y aquellos conexos con los anteriores, serán obligatoriamente parámetros de interpretación y referente de desarrollo y validez de las normas y las leyes de implementación y desarrollo del Acuerdo Final, con sujeción a las disposiciones constitucionales.

Las instituciones y autoridades del Estado tienen la obligación de cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final. En consecuencia, las actuaciones de todos los órganos y autoridades del Estado, los desarrollos normativos del Acuerdo Final y su interpretación y aplicación deberán guardar coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, los compromisos, el espíritu y los principios del Acuerdo Final.

Artículo 2. El presente Acto Legislativo deroga el artículo 4 del Acto Legislativo número 01 de 2016 y rige a partir de su promulgación hasta la finalización de los tres periodos presidenciales completos posteriores a la firma del Acuerdo Final.”.

El Tribunal, de acuerdo con reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado, considera que según la regulación de este medio de control, no es el mecanismo procesal idóneo para que se ordene el cumplimiento de actos legislativos, puesto que su ámbito se circunscribe a las normas con fuerza material de ley y a los actos administrativos. Las siguientes son las precisiones hechas por la alta corporación en relación con este aspecto².

² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Sentencia de veinticinco (25) de abril de dos mil doce (2012). Radicación número: 25000-23-24-000-2012-00120-01(ACU). Consejero ponente: Mauricio Torres Cuervo.

“2.5.2.1. En primer lugar, respecto del cumplimiento de normas constitucionales, como lo son las citadas por la actora [artículo 48 de la Constitución Política y el párrafo transitorio 4º del Acto Legislativo 01 de 2005], debe precisar la Sala que el artículo 87 de la Constitución Política consagra la acción de cumplimiento en los siguientes términos:

“Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo.

En caso de prosperar la acción, la sentencia ordenará a la autoridad renuente el cumplimiento del deber omitido”.

La Ley 393 de 1997 que desarrolló la norma constitucional transcrita, dispuso, en su artículo 1º, que el objeto de la acción de cumplimiento es el siguiente:

“Toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial definida en esta ley para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos”.

Respecto del particular esta Sección ha dicho:

*“... la acción de cumplimiento es un instrumento procesal para exigir a las autoridades públicas o los particulares que actúan en ejercicio de funciones públicas que cumplan real y efectivamente las normas con fuerza de ley y los actos administrativos. Nótese, que las normas transcritas [artículos 87 de la Constitución Política y 1º de la Ley 393 de 1997] señalan con claridad que **el objeto de la acción de cumplimiento es la efectividad, de un lado, de normas aplicables y, de otro, de normas con fuerza material de ley o actos administrativos.***

*Así las cosas, se tiene que **por medio de esta acción constitucional no puede exigirse el cumplimiento de normas constitucionales, pues el propio Constituyente la diseñó para exigir la efectividad de normas de inferior jerarquía.** De hecho, a esta misma conclusión llegó la Corte Constitucional en sentencia C-193 de 1998, al concluir que **no procede ésta acción constitucional para exigir el cumplimiento de normas supremas.** De manera que la Sala no puede conocer sobre el supuesto incumplimiento de los artículos 134 y 261 de la Constitución.”*

Por lo anterior, **es claro que la presente acción no tiene dentro de su objeto o finalidad el cumplimiento de normas constitucionales sino el de leyes, normas con fuerza material de ley, o de actos administrativos; por consiguiente, cuando con su ejercicio se pretende que se ordene el cumplimiento de normas de carácter constitucional, como las citadas por la actora, resulta manifiestamente improcedente.** (Negritas fuera de texto)

Conforme a lo expuesto, el Tribunal declarará la improcedencia de la acción de que se trata con respecto al cumplimiento del Acto Legislativo No. 02 de 11 de mayo 2017.

Decisión

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "A", administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO.- NEGAR las pretensiones del medio de control de cumplimiento, en relación con el artículo 17 del Decreto 902 de 29 de mayo de 2017.

SEGUNDO.- ACCEDER a las pretensiones del medio de control de cumplimiento, en relación con los artículos 29, Parágrafo 1, y 32, parágrafo, del Decreto Ley 902 de 29 de mayo de 2017 (reglamentación del Subsidio Integral de Acceso a Tierras).

En consecuencia, se ordenará al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a la Agencia Nacional de Tierras, que dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de la presente providencia continúen con el trámite faltante de firmas para la expedición del proyecto de decreto *"Por el cual se adiciona el Título 22 a la Parte 14 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, relacionado con el Subsidio Integral de Acceso a Tierras."*.

TERCERO.- DECLÁRASE IMPROCEDENTE el medio de control de cumplimiento en relación con el Acto Legislativo No. 02 de 11 de mayo 2017.

CUARTO.- SE RECONOCE PERSONERÍA a la abogada Ivonne Andrea Mercado Sotomayor, identificada con C.C. No. 23.216.815 y T.P. No. 139.561 del C. S. de la J., para actuar en representación de la Agencia Nacional de Tierras, en los términos y para los efectos del poder conferido, anexo al escrito de contestación.

QUINTO.- La presente providencia podrá ser impugnada dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación, en los términos del artículo 26 de la Ley 393 de 1997.

Exp. No. 250002341000202000353-00
Demandante: Ciro Fernández Núñez
Medio de control de cumplimiento

SEXTO.- Notifíquese esta decisión de conformidad con lo previsto en el artículo 22 de la Ley 393 de 1997.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE
Aprobado en Sala de la fecha.



LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado



CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada



FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado