



# COMUNICADO No. 15

Mayo 2 de 2018

LA CORTE CONSTITUCIONAL DETERMINÓ QUE LA POLÍTICA PÚBLICA DIRIGIDA A FAVORECER LA FOCALIZACIÓN DE ESTÍMULOS A PROYECTOS PRODUCTIVOS EN LAS ZONAS ZIDRES NO VULNERA EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS SOCIALES DE LOS CAMPESINOS, EN LA MEDIDA EN QUE SE INSCRIBE EN EL PROPÓSITO DE MEJORAR LAS CONDICIONES DE VIDA DE ESTA POBLACIÓN. LA REGLAMENTACIÓN POR PARTE DEL GOBIERNO NACIONAL DE LAS CONDICIONES DE ENTREGA DE BIENES INMUEBLES DE LA NACIÓN SIN TÍTULO TRANSLATIVO DE DOMINIO Y LAS CONDICIONES PARA LA INSCRIPCIÓN, APROBACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LOS PROYECTOS PRODUCTIVOS, NO DESCONOCE LA RESERVA DE LEY EN MATERIA DE RÉGIMEN DE BIENES BALDÍOS. DE IGUAL MODO, LA CORTE ENCONTRÓ QUE LA LEY 1778 DE 2016 NO INFRINGIÓ EL PRINCIPIO DE COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL FRENTE A LO DECIDIDO EN LA SENTENCIA C-644/12

## I. EXPEDIENTE D-11494 - SENTENCIA C-028/18 (Mayo 2)

M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez

### 1. Norma acusada

**LEY 1776 DE 2016**  
(enero 29)

*Por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, Zidres*

#### CAPÍTULO I DISPOSICIONES PRELIMINARES

**ARTÍCULO 1o. OBJETO.** Créanse las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, (Zidres) como territorios con aptitud agrícola, pecuaria y forestal y piscícola identificados por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), en consonancia con el numeral 9 del artículo 6o de la Ley 1551 de 2012, o la que haga sus veces, que se establecerán a partir de Planes de Desarrollo Rural Integral en un marco de economía formal y de ordenamiento territorial, soportados bajo parámetros de plena competitividad e inserción del recurso humano en un contexto de desarrollo humano sostenible, crecimiento económico regional, desarrollo social y sostenibilidad ambiental.

Las Zidres deberán cumplir con estos requisitos: se encuentren aisladas de los centros urbanos más significativos; demanden elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológicas y climáticas; tengan baja densidad poblacional; presenten altos índices de pobreza; o carezcan de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos.

Los proyectos de las Zidres deben estar adecuados y corresponder a la internacionalización de la economía, sobre bases de alta competitividad, equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

(...)

**2o. OBJETIVOS.** Las Zidres deberán constituir un nuevo modelo de

desarrollo económico regional a partir de:

(...)

#### CAPÍTULO II DE LOS PROYECTOS PRODUCTIVOS

**ARTÍCULO 3o. COMPONENTES DE LOS PROYECTOS PRODUCTIVOS.** Personas jurídicas, naturales o empresas asociativas que decidan adelantar proyectos productivos en las Zidres, deberán inscribir el respectivo proyecto ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y deberán contener, por lo menos, los siguientes elementos:

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

b) Un esquema de viabilidad administrativa, financiera, jurídica y de sostenibilidad ambiental.

c) Un sistema que garantice la compra de la totalidad de la producción a precios de mercado por todo el ciclo del proyecto.

d) Un plan que asegure la compatibilidad del proyecto con las políticas de seguridad alimentaria del país.

e) Un sistema que permita que los recursos recibidos a través de los créditos de fomento, sean administrados a través de fiducias u otros mecanismos que generen transparencia en la operación.

f) Estudio de títulos de los predios que se tengan identificados y se requieran para el establecimiento del proyecto.

g) Identificación de los predios sobre los cuales se va a adelantar el proyecto productivo y, si es el caso, la descripción de la figura jurídica mediante la que se pretende acceder a la tierra requerida para el desarrollo de este.

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

a) La determinación del terreno destinado a ser adquirido por los campesinos, los trabajadores agrarios y/o las mujeres rurales, sin tierra, asociados.

b) Un sistema que garantice que el grupo de campesinos y trabajadores agrarios, sin tierra, puedan adquirirla a través de los programas de dotación de tierras adelantados por la entidad competente.

c) Un plan de acción encaminado a apoyar a los campesinos y/o a los trabajadores agrarios en la gestión del crédito ante el sistema bancario, para la compra de la tierra y el establecimiento del proyecto.

d) Un plan que asegure el suministro de servicios permanentes de capacitación empresarial y técnica, formación de capacidades y acompañamiento en aspectos personales y de dinámica grupal.

e) Un mecanismo que asegure la disponibilidad de servicios de asistencia técnica a los campesinos y/o a los trabajadores agrarios por un período igual al ciclo total del proyecto y que garantice la provisión de los paquetes tecnológicos que correspondan.

**PARÁGRAFO 1o.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con el apoyo técnico del Departamento Nacional de Planeación, reglamentará el procedimiento para la inscripción, aprobación y

seguimiento de estos proyectos en un término no mayor a 120 días contados a partir de la promulgación de la presente ley.

**PARÁGRAFO 2o.** El pequeño y mediano productor que decida adelantar proyectos productivos en las Zidres, contará con el apoyo técnico de las entidades prestadoras del servicio de asistencia técnica directa rural para el diseño y presentación de las propuestas, de conformidad con los requisitos exigidos en el presente artículo.

**PARÁGRAFO 3o.** No podrán adelantar proyectos productivos dentro de las Zidres, las personas jurídicas o naturales que ostenten propiedad sobre bienes inmuebles adjudicados como baldíos después de la expedición de la Ley 160 de 1994, que cumplan las condiciones establecidas en los incisos noveno y catorceavo del artículo 72 de la mencionada ley.

**PARÁGRAFO 4o.** Tanto los proyectos productivos que a la expedición de la presente ley se encuentren en ejecución sobre áreas rurales de propiedad privada, como los nuevos proyectos gozarán de los mismos: incentivos, estímulos y beneficios, siempre y cuando se inscriban ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Promoviendo la asociatividad con campesinos y trabajadores agrarios, con el fin de transferir tecnología y mejorar su calidad de vida.

**PARÁGRAFO 5o.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la aprobación de los proyectos productivos dentro de las Zidres que contemplen la inversión nacional y extranjera debe garantizar que no se afecte la seguridad, autonomía y soberanía alimentaria. El Gobierno nacional reglamentará lo mencionado de conformidad con el parágrafo primero del presente artículo.

### CAPÍTULO III. SISTEMA NACIONAL E INSTANCIAS DE COORDINACIÓN

**ARTÍCULO 4o. SISTEMA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL PARA LAS ZIDRES.** El Gobierno nacional reglamentará la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las Zidres, que será coordinado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Las entidades que lo integran se agruparán en sistemas, con las atribuciones y objetivos que determine el Gobierno nacional.

La definición del carácter y naturaleza jurídica de los organismos integrantes del Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las Zidres se sujetará a lo establecido en la Ley 489 de 1998.

El Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) aprobará la estrategia multisectorial de desarrollo del sector rural, acordará las inversiones orientadas a promover el desarrollo de las áreas rurales y evaluará periódicamente el desempeño del Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las Zidres, para lo cual sesionará al menos dos (2) veces por año.

<Aparte tachado INEXEQUIBLE> El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será responsable de liderar y coordinar la formulación de la política general de desarrollo rural, con base en criterios de ordenamiento productivo y social que permitan determinar las áreas prioritarias de desarrollo rural. Para tal efecto, establecerá a través de la UPRA el uso actual y potencial del suelo, ordenará las zonas geográficas de acuerdo con sus características biofísicas, hidrológicas, sus condiciones económicas, sociales y de infraestructura, y definirá los lineamientos,

criterios y parámetros necesarios ~~que deben ser considerados para la elaboración de los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial en las zonas rurales de los municipios.~~

Asimismo, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural definirá la frontera agrícola teniendo en cuenta las definiciones de las zonas de reserva ambiental y demás restricciones al uso del suelo impuestas por cualquier autoridad gubernamental.

Con anterioridad a la fecha de inscripción de los proyectos en el Banco de Proyectos de Inversión del Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural enviará a las entidades y organismos que integran el Sistema una relación de las zonas seleccionadas como prioritarias para la estrategia de desarrollo rural Zidres, así como los programas que en ellas se adelantarán, para los cuales se determinará la participación que le corresponde a cada una de tales entidades.

El Departamento Nacional de Planeación apoyará la coordinación entre los distintos Ministerios y entidades del Gobierno nacional, con el fin de facilitar la formulación de las políticas de desarrollo rural y de que se tomen las medidas para su ejecución en los planes anuales de inversión. Los organismos y entidades integrantes del Sistema Nacional deberán incorporar en los respectivos anteproyectos anuales de presupuesto las partidas necesarias para desarrollar las actividades que les correspondan, conforme con lo establecido en el artículo 346 de la Constitución Política.

(...)

### CAPÍTULO IV INSTRUMENTOS DE FOMENTO, INCENTIVOS, GARANTÍAS Y COFINANCIACIÓN

**ARTÍCULO 6o. INSTRUMENTOS PARA EL FOMENTO DE PROYECTOS PRODUCTIVOS.** El establecimiento de las Zidres habilita al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para orientar y focalizar estímulos e instrumentos de política a los proyectos productivos que se suscriban en esta.

El fomento de los proyectos productivos tendrá en cuenta los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que preside las relaciones entre los distintos niveles territoriales, previstos en el artículo 288 de la Constitución Política de 1991.

**ARTÍCULO 7o. DE LOS INCENTIVOS Y ESTÍMULOS.** Los proyectos productivos aprobados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en las Zidres recibirán, como mínimo, los siguientes incentivos y estímulos:

- Líneas de crédito especiales para campesinos, trabajadores agrarios, mujeres rurales y empresarios.
- Mecanismos especiales de garantía sobre la producción de los proyectos productivos.
- Estímulos a la promoción, formación y capacitación de los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales.
- Incentivos para las empresas que resulten de las alianzas que se conciben para el desarrollo del proyecto productivo.

**e) Respaldo hasta del 100% de los recursos de los proyectos productivos a través del Fondo Agropecuario de**

**Garantías, cuando se requiera. Para establecer el porcentaje de la garantía, se tendrá en cuenta el perfil del tomador del crédito, el número de pequeños y medianos productores incorporados al proyecto como asociados, y se realizará un análisis completo del proyecto a efectos de establecer principalmente los riesgos de siniestralidad derivados del mismo.**

**PARÁGRAFO 1o.** Solo resultarán beneficiarios de la política de incentivos o estímulos los proyectos asociativos, siempre y cuando integren como asociados al pequeño o al mediano productor.

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

**PARÁGRAFO 3o.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural determinará las condiciones para que los instrumentos financieros aprobados por el Gobierno nacional y los programas de estímulo gubernamental atiendan las necesidades de los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales vinculados a los proyectos.

**PARÁGRAFO 4o.** Los profesionales con maestría y doctorado en áreas afines al sector agropecuario y agrícola que se vinculen con proyectos productivos o de investigación y desarrollo tecnológico en las Zidres también serán beneficiarios de estos incentivos.

**ARTÍCULO 8o. DE LAS GARANTÍAS PARA LOS PROYECTOS ZIDRES.** Para dar seguridad a las inversiones, el Estado no modificará los contratos celebrados o que se celebren, excepto en los casos específicos acordados con el inversionista y en eventos excepcionales determinados por circunstancias imprevistas o de fuerza mayor.

En el caso de modificación de la legislación agraria, de fomento agroindustrial y de incentivos tributarios para el sector, se dejarán a salvo los derechos adquiridos por los inversionistas con fundamento en la legislación vigente en el momento de suscribir los convenios y contratos que dieron lugar a la inversión, sin perjuicio de que puedan acogerse a todo lo que les sea favorable en la nueva ley.

(...)

### CAPÍTULO V DE LOS BIENES PARA LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS PRODUCTIVOS

**ARTÍCULO 13. DE BIENES INMUEBLES DE LA NACIÓN.** Para la ejecución de los proyectos productivos se podrá solicitar al Gobierno nacional, la entrega en concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslativa de dominio, de bienes inmuebles de la nación ubicados en las Zidres, con el fin de ejecutar los proyectos productivos a que hacen referencia el artículo 3o de esta ley. En todo caso la entrega de inmuebles de la nación solo tendrá lugar cuando se trate de proyectos productivos que integren como asociados al pequeño o al mediano productor.

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

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

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

(...)

ARTÍCULO 14. DE LA RETRIBUCIÓN POR EL USO Y GOCE DE BIENES INMUEBLES DE LA NACIÓN. La entrega de los bienes inmuebles de la nación, bajo concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslativa de dominio, dará lugar al pago de una contraprestación dineraria, que será reglamentada por el Gobierno nacional, atendiendo las variables relacionadas con el área del terreno y los volúmenes de producción, sin perjuicio de que estos bienes se integren solo para efectos de producción con los predios de

propiedad privada de los ejecutores del proyecto, al igual que con los predios cuyo dominio estén en cabeza de pequeños y medianos productores.

El valor de la contraprestación recibida por el Estado, a cambio de la entrega de los inmuebles de la nación, será destinada al Fondo de Desarrollo Rural, Económico e Inversión.

**PARÁGRAFO,** También para la explotación de los bienes inmuebles de la nación se podrá hacer uso de las alianzas público-privadas, para el desarrollo de infraestructura pública y sus servicios asociados, en beneficio de la respectiva zona, y de conformidad con la Ley 1508 de 2012, o la que haga sus veces.

**ARTÍCULO 15. DE LOS APORTES.** En las Zidres, el ejecutor del proyecto aprobado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá: arrendar, utilizar, explotar, adquirir, recibir en aporte predios obtenidos lícitamente o asociarse con los propietarios que no deseen desprenderse del derecho de dominio, posesión, uso o usufructo, hasta completar el área requerida para el proyecto productivo.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en compañía del Ministerio Público, vigilarán el proceso de adquisición, aporte de los predios y la vinculación del campesino, trabajador agrario y mujer rural al proyecto.

**PARÁGRAFO.** En el caso de que los aportantes de los predios para el desarrollo del proyecto productivo tengan la condición de campesinos, mujer rural o trabajadores agrarios, no se permitirá la existencia de pacto arbitral con el fin de dirimir diferencias o conflictos, cuando haya lugar a ello.

#### **CAPÍTULO VI DE LA PARTICIPACIÓN ASOCIATIVA DEL PEQUEÑO PRODUCTOR**

(...)

**ARTÍCULO 17. CONDICIÓN ESPECIAL PARA LOS PROYECTOS PRODUCTIVOS QUE VINCULEN CAMPESINOS, MUJERES RURALES, JÓVENES RURALES Y/O TRABAJADORES AGRARIOS SIN TIERRA.** <Artículo INEXEQUIBLE> Además de los requisitos generales previstos en el artículo 3o, los proyectos asociativos que vinculen campesinos, mujer rural y/o trabajadores agrarios sin tierra deberán establecer un mecanismo

que permita que, dentro de los tres (3) primeros años de iniciado el proyecto, estos se hagan propietarios de un porcentaje de tierra, fijado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de acuerdo al proyecto productivo y la capacidad financiera de quien lo adelante. Para tal efecto, en el contrato de asociatividad se establecerá una cláusula resolutoria de permanencia en el proyecto sujeta a la finalización del mismo.

(...)

#### **CAPÍTULO VIII DE LAS COMPETENCIAS Y DE LAS OBLIGACIONES**

**ARTÍCULO 20. APROBACIÓN DE ZIDRES.** <Inciso CONDICIONALMENTE exequible> El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley, aprobará los proyectos presentados, atendiendo a criterios de competitividad, inversión, generación de empleo, innovación, alta productividad, valor agregado, transferencia de tecnologías y vinculación del capital rural.

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

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

<Inciso CONDICIONALMENTE exequible> La delimitación de las Zidres identificadas será establecida por el Gobierno nacional a través de documento Conpes.

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

## **2. Decisión**

**Primero.- LEVANTAR** la suspensión de términos ordenada en el Auto 305 de junio 21 de 2017.

**Segundo.- ESTARSE A LO RESUELTO** en la sentencia C-077 de 2017, con respecto a los artículos 3º (literales a) y b) del inciso segundo y párrafos 3º y 4º), 7º (párrafos 1º y 2º), 13, 14, 17, 20 (inciso primero) y 21 (incisos segundo y tercero) de la Ley 1776 de 2016, por los cargos analizados en esa providencia.

**Tercero.- INHIBIRSE** para pronunciarse respecto de las siguientes disposiciones de la Ley 1776 de 2016: (i) por el cargo de violación a la seguridad y soberanía alimentaria, frente a los artículos 1º (inciso tercero), 3º (párrafo 5º), 6º (inciso primero), 8º (incisos primero y segundo) y 13 (inciso primero); (ii) por el cargo de violación del derecho a la igualdad en materia de asociatividad, frente al artículo 3º (inciso primero y párrafo 4º); y (iii) por el cargo de violación a la autonomía territorial, frente a los artículos 2º (inciso primero) y 4º (inciso cuarto).

**Cuarto.- Declarar EXEQUIBLES** los artículos 1º, 3º, 6º, 7º y 14 de la Ley 1776 de 2016, por el cargo de violación al principio de cosa juzgada constitucional.

**Quinto.-** Declarar **EXEQUIBLE** el literal d) del inciso primero y el párrafo 5º del artículo 3º de la Ley 1776 de 2016, por el cargo de violación a la reserva de ley en materia de baldíos.

**Sexto.-** Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "*El establecimiento de las Zidres habilita al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para orientar y focalizar estímulos e instrumentos de política a los proyectos productivos que se suscriban en esta*", del inciso primero del artículo 6º de la Ley 1776 de 2016, por el cargo de violación al principio de progresividad de los derechos sociales.

**Séptimo.-** Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "*la entrega en concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslativa de dominio, de bienes inmuebles de la Nación ubicados en las Zidres, con el fin de ejecutar los proyectos productivos que hace referencia el artículo 3º de esta ley*", del inciso primero del artículo 13 de la Ley 1776 de 2016, por el cargo de violación a la reserva de ley en materia de baldíos.

**Octavo.-** Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "*que será reglamentada por el Gobierno Nacional, atendiendo las variables relacionadas con el área del terreno y los volúmenes de producción*", del inciso 1º del artículo 14 de la Ley 1776 de 2016, por el cargo de violación a la reserva de ley en materia de baldíos.

### **3. Síntesis de los fundamentos**

Le correspondió a la Corte estudiar la demanda formulada contra distintas disposiciones de la Ley 1776 de 2016. Concretamente, respecto de las diferentes acusaciones presentadas contra los artículos 1º (incisos primero y tercero), 2º (inciso primero), 3º (literal d) del inciso primero, literales a) y b) del inciso segundo y párrafos 3º, 4º y 5º), 4º (inciso cuarto), 6º (inciso primero), 7º (literal e) del inciso primero y párrafos 1º y 2º), 8º (incisos primero y segundo), 13 (incisos primero y segundo y párrafo 1º), 14 (inciso primero), 17, 20 (inciso primero) y 21 (incisos segundo y tercero).

En razón a que esta Corporación, a través de la sentencia C-077 de 2017, ya se había pronunciado sobre la constitucionalidad de varios contenidos normativos de la Ley 1776 de 2016, inició por analizar si operaba el fenómeno de la cosa juzgada constitucional. Comparando las acusaciones que fueron evaluadas en esa oportunidad con las ahora formuladas, la Sala Plena concluyó que como efecto de las decisiones adoptadas en la sentencia C-077 de 2017, existía cosa juzgada constitucional, solo en lo relativo a los cargos estudiados en la referida providencia, con respecto a los artículos 3º (literales a) y b) del inciso segundo y párrafos 3º y 4º), 7º (párrafos 1º y 2º), 13, 14, 17, 20 (inciso primero) y 21 (incisos segundo y tercero) de la Ley 1776 de 2016.

Posteriormente, atendiendo a la solicitud de inhibición presentada por algunos intervinientes, la Corte entró a evaluar la *aptitud* de los cargos presentados, respecto de los cuales le correspondía pronunciarse. Sobre este particular, en aplicación a lo dispuesto en los artículos 241-4 de la Carta Política y 2º del Decreto 2067 de 1991, la Corporación encontró que no se estructuró un verdadero cargo de inconstitucionalidad y, por tanto, no había lugar a proferir decisión de fondo respecto de las siguientes disposiciones de la Ley 1776 de 2016: (i) por el cargo de violación a la seguridad y soberanía alimentaria, los artículos 1º (inciso tercero), 3º (párrafo 5º), 6º (inciso primero), 8º (incisos primero y segundo) y 13 (inciso primero); (ii) por el cargo de violación del derecho a la igualdad en materia de asociatividad, el artículo 3º (inciso primero y párrafo 4º); y (iii) por el cargo de violación a la autonomía territorial, los artículos 2º (inciso primero) y 4º (inciso cuarto).

Tras evaluar los cargos que cumplían con los requisitos legales exigidos para un pronunciamiento de fondo, y que no fueron cobijados por el fenómeno de la cosa juzgada, la Corte Constitucional consideró que el juicio de inconstitucionalidad de las disposiciones demandadas de la Ley 1776 de 2016, debía concentrarse en establecer: (i) si los artículos 3º (párrafo 3º), 7º (párrafo 1º), 13 y 14 de la Ley 1776 de 2016, desconocían el principio de cosa juzgada constitucional previsto en el artículo 243 Superior, al reproducir el contenido material de los artículos 60, 61 y 62 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, los cuales fueron declarados inexecutable en la sentencia C-644 de 2012; (ii) si el artículo 6º de la Ley 1776 de 2016, al permitirle al Gobierno Nacional -a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- orientar y focalizar estímulos e instrumentos de política a los proyectos productivos que se suscriban a las Zidres, vulneraba el principio de progresividad respecto de la satisfacción de los derechos sociales de los campesinos; y, (iii) si los artículos 3º (parcial), 13º (parcial), y 14º de la Ley 1776 de 2016, desconocían el principio de reserva de ley en materia de baldíos contenido en el artículo 150 de la Constitución,

al hacer delegaciones excesivas al poder reglamentario, omitiendo definir los elementos esenciales del régimen de bienes baldíos.

Con respecto al desconocimiento de la cosa juzgada constitucional, a partir de un análisis comparativo, la Corte concluyó que no existía identidad entre las disposiciones declaradas inexecutable en la sentencia C-644 de 2012 y las que son objeto de análisis en esta providencia. Concretamente, por cuanto las normas del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 y las contenidas en la Ley 1776 de 2016, que son objeto de comparación en la demanda, no tienen un mismo campo de acción ni persiguen el mismo propósito y finalidad. Lo anterior, teniendo en cuenta que, aun cuando el PND trata aspectos relacionados con los territorios baldíos de la Nación, las medidas allí contempladas no se proyectan directamente sobre las zonas ZIDRES porque las mismas son materia de una regulación específica en la ley acusada.

En cuanto a la presunta violación del principio de progresividad, la Corte encontró que este no se vulnera con la posibilidad de que el Gobierno oriente y focalice estímulos para favorecer los proyectos productivos en las zonas Zidres, pues se trata de una medida de política pública de desarrollo rural que se inscribe en el propósito perseguido por la Ley 1776 de 2016, de propender por mejorar las condiciones de vida de los grupos poblacionales campesinos. En consecuencia, a juicio de la Sala, tal habilitación no comporta, por sí misma, una medida regresiva de la cual pueda derivarse una afectación de los derechos de quienes hacen parte del sector rural.

Finalmente, tratándose del principio de reserva de ley frente a la regulación de los bienes baldíos, la Corte no advirtió que el mismo fuera desconocido por las normas acusadas. Ello, en cuanto que los elementos esenciales y estructurales de las materias relacionadas con la ejecución de proyectos productivos, los mecanismos de entrega de los bienes de la Nación y la retribución por el uso y goce de bienes inmuebles del Estado, se encuentran contenidos en la misma ley, estableciendo esta, además, los parámetros dentro de los cuales debe llevarse a cabo la actividad reglamentaria en esos aspectos. Por tanto, en el caso de las preceptivas demandadas, no puede hablarse de una delegación absoluta de competencia en el ejecutivo, pues este actúa en el ámbito del ejercicio de las funciones propias del Estado regulador, en relación con aspectos que no pueden ser objeto de determinación exhaustiva por el legislador y que corresponden más a la ejecución y desarrollo de la política pública que en materia agraria promueve la Ley 1776 de 2016.

En relación con esto último, la jurisprudencia constitucional ha precisado que el principio de reserva de ley no busca vaciar la competencia del reglamento para desarrollar aspectos puntuales de políticas públicas fijadas por el legislador, cuando aquella se circunscriba a reglas específicas, intrínsecamente relacionadas con la debida ejecución de la ley, que es precisamente la situación que se presenta en el caso de las medidas impugnadas.

#### **4. Salvamento parcial y aclaración de voto**

El magistrado **Alberto Rojas Ríos** salvó parcialmente su voto por considerar que si bien, en términos generales, está de acuerdo con el modelo de las ZIDRES, como territorios con aptitud para el desarrollo agrario, algunos aspectos de la Ley 1776 de 2016 son regresivos y contrarios al principio de progresividad de los derechos sociales (art. 2 C.P.), a la función social de la propiedad (art. 58 C.P.), al acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios (art. 64 C.P.) y a la autonomía de las entidades territoriales (art. 287 C.P.). En especial, indicó que la Corte no debió inhibirse de emitir un pronunciamiento de fondo respecto de los artículos 1° (parcial), 3° (parcial), 6° (parcial), 8° (parcial) y 13 (parcial) de la Ley 1776 de 2016, por el cargo de violación del principio de soberanía alimentaria; del artículo 3° (parágrafos 3° y 4°), por el cargo de violación del derecho a la igualdad en materia de asociatividad y de los artículos 2° (inciso 1°) y 4° (inciso 4°), por el cargo de violación del principio de autonomía territorial. Así mismo, señaló que los artículos 1°, 3°, 6°, 7° y 14 (parciales) de la Ley 1776 de 2016 no debieron declararse executable de manera pura y simple. Esto último, por cuanto las disposiciones en cita propenden por la concentración del uso de la tierra por parte de los empresarios, favoreciendo el latifundismo societario imperante en reconocidos sectores agroindustriales del país, los cuales han creado monopolios económicos en los que el campesino no cuenta con la capacidad de competir en igualdad de condiciones. En ese sentido, precisó que el artículo 64 de la Constitución, comporta un parámetro de constitucionalidad que ordena acometer una reforma agraria estructural que socialice el acceso a la propiedad para un sector históricamente marginado como lo es el campesinado colombiano y, a la vez, un límite para el legislador en esa precisa materia.

A juicio del magistrado Rojas Ríos es contrario a la función social de la propiedad (art. 58 C.P.) y al acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios (art. 64 C.P.) adjudicar tierras baldías a los campesinos, sin título traslativo de dominio. En este aspecto, tal como lo señalaron los expertos en la audiencia pública realizada en la Corte, la ley ZIDRES, como está configurada no pondera adecuadamente todos los valores constitucionales en juego, en especial, lo que respecta a los derechos de personas trabajadoras del campo. En efecto, no resulta adecuada ni efectivamente conducente al logro de la finalidad de promover la inclusión social y productiva de los campesinos y trabajadores agrarios, ya que la medida deja en manos de los empresarios la destinación de los terrenos relativos a los procesos de producción (Art. 3º), así como el acceso a un porcentaje de participación indeterminado que podría ser incluso del 0,1% (Art.17), cuestión que contraviene los parámetros de desarrollo rural con inclusión social y productiva de los campesinos y trabajadores agrarios, prevista en los artículos 64, 65 y 66 de la Carta Política.

Por su parte, el magistrado **Alejandro Linares Cantillo** se reservó la presentación eventual de una aclaración de voto.

**EXAMINADO EL PROCEDIMIENTO DE APROBACIÓN EN PRIMERA VUELTA POR LAS PLENARIAS DEL SENADO Y CÁMARA DE REPRESENTANTES, DEL INFORME DE CONCILIACIÓN DEL ACTO LEGISLATIVO 2 DE 2015, POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTÓ UNA REFORMA DE EQUILIBRO DE PODERES Y REAJUSTE INSTITUCIONAL, LA CORTE CONSTITUCIONAL CONCLUYÓ QUE ERA VÁLIDO AL HABERSE EFECTUADO LA VOTACIÓN NOMINAL Y PÚBLICA Y CUMPLIDO CON LA MAYORÍA EXIGIDA POR EL ART. 375 DE LA CONSTITUCIÓN. LA DECLARACIÓN DE EXEQUIBILIDAD SE CIRCUNSCRIBE A LAS DISPOSICIONES QUE NO FUERON DECLARADAS INEXEQUIBLES EN LAS SENTENCIAS C-285 Y C-373 DE 2016**