

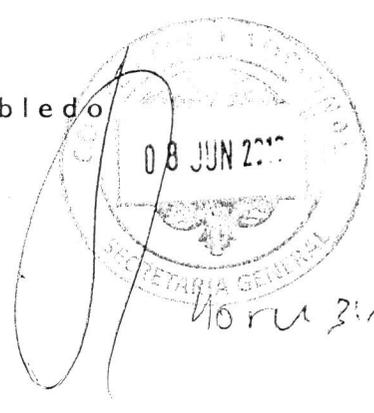
D-11494  
OK.



Senador Jorge Enrique Robledo

Bogotá D.C. 7 de junio de 2016,

Honorables  
MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL  
E. S. D.



Ref.: Acción Pública de Inconstitucionalidad contra los artículos 1° (parcial), 2° (parcial), 3° (Parcial), 4° (parcial), 6° (parcial), 7° (parcial), 8° (Parcial), 13 (parcial), 14 (parcial), 17 (Parcial), 20 (parcial) y 21 (parcial) de la Ley 1776 de 2016 "Por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, ZIDRES".

JORGE ENRIQUE ROBLEDO CASTILLO, JORGE PRIETO, ALEXANDER LOPEZ, GERMÁN NAVAS TALERO y WILSON ARIAS identificados como aparece al pie de sus respectivas firmas, de manera respetuosa nos dirigimos a Ustedes con el fin de interponer la presente acción de inconstitucionalidad en contra de los los artículos 1° (parcial), 2° (parcial), 3° (Parcial), 4° (parcial), 6° (parcial), 7° (parcial), 8° (Parcial), 13 (parcial), 14 (parcial), 17 (Parcial), 20 (parcial) y 21 (parcial) de la Ley 1776 de 2016 "Por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, ZIDRES".

**I. Normas demandadas**

En la presente demanda se acusan de inconstitucionales los artículos 1° (parcial), 2° (parcial), 3° (Parcial), 4° (parcial), 6° (parcial), 7° (parcial), 8° (Parcial), 13 (parcial), 14 (parcial), 17 (Parcial), 20 (parcial) y 21 (parcial) de la Ley 1776 de 2016 de la Ley 1776 de 2016 "Por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, ZIDRES".

Por efectos prácticos, y con el propósito de efectuar de manera clara el contraste entre las normas demandadas y los preceptos constitucionales vulnerados, las disposiciones acusadas se transcribirán al momento de exponer el respectivo cargo.

**III. Normas constitucionales infringidas**

Las normas constitucionales infringidas por los artículos demandados son las siguientes:

1. Artículo 243: cosa juzgada constitucional
2. Artículo 60: deber del Estado de promover el acceso a la propiedad.
3. Artículo 64: deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios.
4. Artículo 93: bloque de constitucionalidad
5. Artículo 65: seguridad alimentaria
6. Artículo 9°: soberanía nacional
7. Artículos 1°, 286, 288, 298 y 313: autonomía de las entidades territoriales
8. Artículo 150: cláusula general de competencia del legislador.
9. Artículo 150 numeral 18: función del Congreso de dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías.



## Senador Jorge Enrique Robledo

### IV. Competencia de la Corte Constitucional

La Corte Constitucional es competente para conocer de esta acción de inconstitucionalidad, de acuerdo con el numeral 4° del artículo 241 de la Constitución Nacional.<sup>1</sup> La norma que se demanda tiene fuerza de ley, tanto desde el punto de vista material como formal, puesto que fue expedida por el Congreso Nacional, tal y como consta en el Diario Oficial No. 49770 de enero 29 de 2016.

### V. Cargos de inconstitucionalidad

1. Aplicación del precedente jurisprudencial, o de la cosa juzgada constitucional.
2. Violación al mandato de Acceso a la tierra por parte de trabajadores agrarios.
3. Violación Principio de progresividad de los derechos sociales.
4. Violación a la Seguridad y la Soberanía Alimentaria.
5. Violación al derecho a la igualdad en materia de Asociatividad.
6. Autonomía Territorial.
7. Violación a la Reserva de Ley en materia de baldíos.

#### Cargo No. 1.

##### Aplicación del precedente de la Corte, o de la cosa juzgada constitucional.

Los artículos 1° (parcial), 3° (parcial), 6° (parcial), 7° (parcial), 13 (parcial), 14 (parcial) y 17 (parcial) de la Ley 1776 de 2016 (en adelante Ley ZIDRES) violan el artículo 243 de la Constitución Política que prohíbe que alguna autoridad pueda reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, salvo que se hayan modificado las normas en las que se fundamentó la declaratoria de inconstitucionalidad del acto, cosa que en el caso que nos ocupa no ha ocurrido.

##### 1.1. Contenido y alcance de las normas acusadas.

Las normas acusadas de la Ley 1776 de 2016 (en adelante Ley ZIDRES) dentro del presente cargo, son las siguientes:

“Artículo 1. 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 6° 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”.

“Artículo 3. Componentes de los proyectos productivos. (...)”

<sup>1</sup> ARTICULO 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

(...)

4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.



## Senador Jorge Enrique Robledo

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”.

“Artículo 6. 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.

**Artículo 7. De los incentivos y estímulos (...)**

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.

**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 que hace referencia el artículo 3 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.

**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.

**“Artículo 17. Condición especial para los proyectos productivos que vinculen campesinos, mujeres rurales, jóvenes rurales y/o trabajadores agrarios sin tierra.** Además de los requisitos generales previstos en el artículo 30, 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”.

### 1.2. Normas constitucionales vulneradas.

El artículo 243 de la Constitución Política dispone que los fallos de la Corte dictados en ejercicio del control jurisdiccional que ella realiza, “hacen tránsito a cosa juzgada constitucional”, y como consecuencia de ello, “Ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexecutable por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución”.

### 1.3. Concepto de la violación.

En reiterada jurisprudencia, la Corte ha precisado el alcance del artículo 243 de la Constitución, y con él, la noción de la cosa juzgada constitucional, que implica que las decisiones judiciales tomadas por dicho Tribunal en cumplimiento de su misión de salvaguardar la integridad y la supremacía de la Constitución, adquieren valor jurídico y fuerza vinculante. Al respecto, en Sentencia C-241 de 2012, la Corte Señaló:



## Senador Jorge Enrique Robledo

“(i) La cosa juzgada material en sentido estricto, (...) se presenta cuando concurren los siguientes elementos:

1. Que un acto jurídico haya sido previamente declarado inexecutable.
2. Que la disposición demandada se refiera al mismo sentido normativo excluido del ordenamiento jurídico, esto es, que lo reproduzca ya que el contenido material del texto demandado es igual a aquel que fue declarado inexecutable. Dicha identidad se aprecia teniendo en cuenta tanto la redacción de los artículos como el contexto dentro del cual se ubica la disposición demandada, de tal forma que si la redacción es diversa pero el contenido normativo es el mismo a la luz del contexto, se entiende que ha habido una reproducción, y, por el contrario, si la redacción es igual pero del contexto se deduce un significado normativo distinto, se entiende que no se realizó una reproducción.
3. Que el texto de referencia anteriormente juzgado con el cual se compara la “reproducción” haya sido declarado inconstitucional por “razones de fondo”, lo cual significa que la *ratio decidendi* de la inexecutableidad no debe haber reposado en un vicio de forma.
4. Que subsistan las disposiciones constitucionales que sirvieron de fundamento a las razones de fondo en el juicio previo de la Corte en el cual se declaró la inexecutableidad.”

Si al momento de hacer el cotejo entre las disposiciones en cuestión, se advierte que los cuatro elementos referidos se presentan, la norma reproducida también debe ser declarada inexecutable por la violación del mandato dispuesto en el artículo 243 de la Constitución Política, pues “éste limita la competencia del legislador para expedir la norma ya declarada contraria a la Carta Fundamental”, como sentencia la Corte.

Así las cosas, enseguida se procederá a verificar la concurrencia de los elementos definidos por la jurisprudencia constitucional como determinantes para que se configure la cosa juzgada constitucional.

En el presente caso el acto jurídico declarado inexecutable corresponde a los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1450 de 2011, por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, los cuales fueron declarados inconstitucionales mediante Sentencia C-644 de 2012 (requisito 1), por razones de fondo y no por asuntos formales (requisito 3), específicamente por violación de los artículos 60, 64, 65 y 150 numeral 18 de la Constitución, disposiciones constitucionales que subsisten dentro del sistema jurídico vigente (requisito 4).

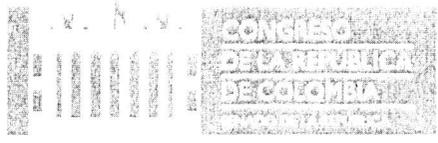
Verificados tres de los cuatro requisitos, en seguida se realizará un cotejo entre las disposiciones del PND declaradas inexecutables y las disposiciones de la Ley ZIDRES a fin de demostrar que efectivamente ambas disposiciones tienen un mismo sentido normativo, y por lo tanto tuvo lugar una reproducción material de las normas, situación con la cual se cumpliría el requisito restante, y operaría el fenómeno de la cosa juzgada constitucional.

### 1.3.1. Cosa juzgada sobre la entrega de baldíos a título no traslativo de dominio

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010 -2014	LEY ZIDRES
ARTÍCULO 62o. (...)	Artículo 13.
“Artículo 83. Las sociedades de cualquier índole que sean reconocidas por el Ministerio de Agricultura y	De bienes inmuebles de la Nación. Para la ejecución de los proyectos productivos se podrá solicitar al Gobierno Nacional, la entrega en

4

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA



Senador Jorge Enrique Robledo

<p>Desarrollo Rural como empresas especializadas del sector agropecuario y forestal, <u>podrán solicitar autorización para el uso y aprovechamiento de terrenos baldíos en las Zonas de Desarrollo Empresarial (...)</u></p> <p><u>La autorización para el aprovechamiento de los terrenos baldíos se efectuará a través de contratos de leasing, arriendos de largo plazo, concesión u otras modalidades que no impliquen la transferencia de la propiedad, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expedirá el Gobierno Nacional”.</u></p>	<p>concesión, arrendamiento 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 3 de esta ley.</p>
--	---

Del contraste entre el contenido material de ambas normas se puede colegir que tanto el artículo del plan nacional de desarrollo PND, como el artículo referido de la Ley ZIDRES tienen un mismo sentido normativo, configurándose así la **cosa juzgada sobre la inconstitucionalidad de entregar baldíos a empresas o personas naturales diferentes a trabajadores agrarios sin tierra, así sea a título no traslativo de dominio.**

Porque es evidente que quieren decir lo mismo “otras modalidades que no impliquen la transferencia de la propiedad” (Plan Nacional de Desarrollo) y “cualquier otra modalidad contractual no traslativa de dominio”, formulación que apunta a ocultar que esos baldíos, que antes de la Ley de ZIDRES solo se les podrían entregar para su goce efectivo a los pobres del campo y en áreas limitadas a las de una UAF, ahora podrán serles entregados a cualquier magnate nacional o extranjero y en áreas de cualquier extensión, de hasta de decenas de miles de hectáreas, para su goce efectivo.

Que los pobres del campo sean despojados del derecho que en exclusividad les otorga la Constitución sobre las tierras baldías, que es lo que pierden en los dos textos que se comparan, en nada se modifica porque dichas tierras les entreguen en cualquier forma de alquiler, y en contratos que pueden ser a perpetuidad, a magnates nacionales y extranjeros. Pues dichas extensiones no solo se les entregaría a quienes no son beneficiarios de la norma constitucional, sino que se sustraerían de las tierras reservadas para los pobres del campo, los cuales, como se sabe, ya sufren porque sus tierras son muy escasas frente al número de familias que deberían favorecerse.

Y estas realidades no se modifican porque, como lo establecen también las dos normas analizadas, vinculen o llamen a vincular como socios de los magnates favorecidos a unos cuantos pobres del campo, y en asociaciones que, como se verá, se asemejan a las de los jinetes con las mulas. Porque si, por vía de ejemplo, a un magnate se le entregan cien mil hectáreas de baldíos reservadas para los pobres del campo, condicionadas a asociarse con las mil hectáreas de propiedad de algunos pobres, ello en nada cambia el despojo del derecho de las otras 99 mil hectáreas que sufrió el resto de la pobreza.

Se necesita tener poco apego por los hechos para negar que de lo que tratan las dos leyes comparadas es de despojar de sus derechos constitucionales sobre los baldíos del Estado a los pobres, recurriendo al subterfugio de no escriturárselas sino arrendárselas a unos magnates, si: 1. Dichas tierras, mientras esté en alquiler, no podrán serles adjudicadas a los pobres del campo, exclusión que está diseñada en la ley para que sea a perpetuidad. ¿Alguien piensa que una vez una trasnacional cierre sus fauces sobre esos baldíos, habrá



## Senador Jorge Enrique Robledo

poder en Colombia que le haga abrirlas y soltar su presa? 2. Esos baldíos del Estado, porque nominalmente seguirán siendo públicos, serán explotados por sus arrendatarios como señores y dueños, lo que implica que el Estado deberá pagarles las inversiones que estos hagan en ella, en el improbable caso de que quiera recuperarlas para otros fines. 3. Los magnates beneficiarios del despojo a los pobres del campo se ganarán las rentas del suelo —que por mantener la propiedad sobre estas tierras solo le deberían poder pertenecer al Estado— cuando cedan a otro el contrato de arrendamiento sobre ellas. Como es obvio, estas realidades sustantivas no pueden ocultarse tras un simple “no traslaticio de dominio” u otra frase similar, mientras es evidente que ocurre lo contrario, con una ventaja para los despojadores que tiene mucho de irónico, como las tierras seguirán siendo nominalmente del Estado, será este el que deberá pagarles los impuestos prediales correspondientes, impuestos que no sería raro fueran mayores que los alquileres que por esas tierras pagarían los magnates. Cabe recordar que una vez el Contralor General de la Nación denunció que lo que recibe el Estado por el alquiler del puerto de Cartagena, que es de su propiedad, no le alcanza para pagar el correspondiente impuesto predial.

Lo descrito líneas atrás resulta más gravoso si se tiene en cuenta que aunque en los medios de comunicación siempre se presentó que la Ley de ZIDRES solo se aplicaría en la Altillanura —tras el pretexto de la calidad de sus tierras—, el día antes de empezar el cuarto debate en el Senado el gobierno reconoció lo que negó durante el trámite: que Zidres se podrán crear en cualquier parte del territorio nacional en la que se cumplan ciertas condiciones, las cuales se dan en la Orinoquia y, además, en otras muchas regiones del país, donde suelen localizarse los baldíos, luego de lo que se trata es de despojar al campesinado de todas las tierras baldías que aún quedan en Colombia.

En ese sentido, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-644 de 2012 se pronunció de manera enfática sobre la función social de la propiedad rural, y al respecto señaló:

“La función social que tiene la propiedad, y en especial la rural, obliga a que su tenencia y explotación siempre esté orientada hacia el bienestar de la comunidad; por ello, **en materia de acceso a la propiedad se ha privilegiado a los trabajadores agrarios no sólo con el objeto de facilitarles la adquisición de la tierra, sino con el ánimo de procurarles un mejor nivel de vida y de estimular el desarrollo agropecuario y por consiguiente el económico y social del país**”. (...)

“Más allá del claro enunciado del deber general de promoción del acceso a la propiedad que contempla el artículo 60 superior, es el artículo 64 de la Carta el que contempla como deber del Estado garantizar el acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, mandato que no sólo persigue asegurar un título de propiedad sino “mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”, fin al que concurren otros elementos como el acceso a vivienda, tecnología, mercados, asistencia financiera y empresarial con miras a fortalecer su nivel de ingreso e incidir de esta manera en su “calidad de vida”.

Y sobre las normas que deben regular la materia, la Corte afirmó:

“El derecho constitucionalmente establecido en el artículo 64 Superior, implica un imperativo constituyente inequívoco que exige la adopción progresiva de medidas estructurales orientadas a la creación de condiciones para que los trabajadores agrarios sean propietarios de la tierra rural. Esto quiere decir que el derecho de acceder a la propiedad implica no sólo la activación de derechos reales y personales que deben ser protegidos, sino también la imposición de **mandatos que vinculen a las autoridades públicas en el diseño e implementación de estrategias normativas y fácticas para estimular, fomentar e impulsar dicho acceso a la tierra**, pero además la permanencia del campesino en ella, su explotación, su participación en la producción de riqueza y en los beneficios del desarrollo. **En la medida en que el Estado sólo concentre su propósito y actividad en la producción de la**



**Senador Jorge Enrique Robledo**

tierra, olvidando su deber constitucional de vincular al campesino en dicho proceso, su actuar se tornará inconstitucional.

Concluyó la Corte exaltando una de las finalidades de la intervención económica del Estado en materia agraria, así:

“Por todo ello, el campesino y su relación con la tierra debe privilegiarse y hacer parte de las prioridades de políticas económicas de intervención, en pos tanto de la igualdad material del Estado social de derecho (art. 1º C.P.), como de incorporarlos en los procesos productivos y los beneficios del mercado y el ejercicio de las libertades económicas y empresariales”.

**1.3.2. Cosa juzgada sobre la posibilidad de acumular tierras baldías.**

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	LEY ZIDRES
<p>“ARTÍCULO 60. (...)”</p> <p>“Artículo 72A. <i>Proyectos especiales agropecuarios o forestales.</i> A solicitud del interesado se podrán autorizar actos o contratos en virtud de los cuales una persona natural o jurídica adquiera o reciba el aporte de la propiedad de tierras que originalmente fueron adjudicadas como baldíos o adquiridas a través de subsidio integral de tierras, aun cuando como resultado de ello se consoliden propiedades de superficies que excedan a la fijada para las Unidades Agrícolas Familiares UAF por el Incoder, siempre y cuando los predios objeto de la solicitud estén vinculados a un proyecto de desarrollo agropecuario o forestal que justifique la operación”.</p>	<p>“Artículo 3. Componentes de los proyectos productivos. (...)”</p> <p>Parágrafo 3º. <u>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”.</u></p> <p>(Permite acumulación de baldíos adjudicados antes de 1994, desconociendo las restricciones instituidas desde 1968)</p> <p>Parágrafo 1º. <u>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.</u></p> <p>(Permite acumular baldíos que se encuentran en proceso de adjudicación)</p>

Las disposiciones examinadas tanto del PND como de la Ley ZIDRES permiten la acumulación de baldíos, contrariando lo dispuesto por el régimen de baldíos vigente (Ley 160 de 1994) que prohíbe de manera expresa tal acumulación. Ambos cuerpos normativos tienen un mismo sentido material, pues tienen por objeto liberalizar la enajenación de baldíos y permitir la acumulación de tierras agrarias que permitan crear grandes latifundios. Sobre este aspecto **se configura cosa juzgada constitucional, pues la Sentencia C-644 de 2012 señaló que la acumulación de baldíos se presume inconstitucional**, y solo será válida en la medida que esté sustentada en análisis objetivos de necesidad, adecuación y proporcionalidad de dichas medidas, las cuales resultan regresivas respecto del régimen anterior.



## Senador Jorge Enrique Robledo

Sobre este aspecto resulta preciso advertir que la Ley 160 de 1993, así como las leyes que la precedieron a lo largo del siglo XIX y la jurisprudencia que ha desarrollado la materia, han sido claras y enfáticas en señalar que el propósito de las tierras baldías del Estado colombiano es ser entregados en exclusividad a los pobres del campo. Porque de los mandatos previstos en la Constitución se deriva que los baldíos se deben entregar en exclusividad a los trabajadores agrarios, y adicionalmente se condiciona su enajenación a fin de que no puedan acumularse con otras tierras del mismo origen, de manera que permanezcan en la órbita de la economía campesina, economía cuyas áreas están delimitadas por la UAF.

Sobre este aspecto la Corte afirmó:

“la eliminación de las restricciones estudiadas por la norma demandada, no se acompaña de manera alterna de una forma de protección específica a la población campesina que enajena por venta o aporte su derecho a la tierra, en el cual el Estado invirtió esfuerzo y recursos y, no sólo eso sino que el Estado olvida motivar de manera suficiente las razones por las cuales resulta más importante al país priorizar el aumento de escales de producción rural sobre el esquema de acceso a la propiedad rural por el sistema de UAF a pequeños propietarios rurales.

Esta cópula disyuntiva bien puede implicar que los proyectos de desarrollo agropecuario o forestal que pretendan realizarse en bienes adjudicados como baldíos o que fueron adquiridos mediante el subsidio integral de tierras podrán ser adjudicados sólo a asociaciones de grandes productores, con lo cual se abre a favor de los empresarios la condición de beneficiario de los programas de reforma agraria del artículo 22 de la Ley 160 de 1994, que sólo tenía por tales a los pequeños productores rurales.

En efecto, al igual que las normas del PND la Ley ZIDRES no explica, ni justifica de manera alguna las razones por las cuales desmonta un conjunto de restricciones destinadas a proteger los derechos de los trabajadores agrarios. Tampoco fundamenta las razones por las cuales el diseño normativo le apuesta a los grandes productores en lugar de los pequeños y medianos, cuando existe suficiente evidencia material que da cuenta de las grandes ventajas de la producción agraria a pequeña y mediana escala. Dichas ausencia de justificación suficiente, y de inexistencia de razones que respalden tales decisiones normativas, tornan inconstitucionales las medidas regresivas.

Precisamente, el reciente informe de la MISIÓN PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL CAMPO encabezada por el Departamento Nacional de Planeación –DNP (2015), señala que los agricultores familiares son el 87% de los productores agropecuarios y contribuyen con el 50% de la producción agropecuaria, que representa entre 45% y 68% de la producción agrícola total. En cuanto a la productividad indica que las pequeñas propiedades presentan mayor productividad agrícola frente a gran agricultura (uso más intensivo del suelo y mano de obra familiar).

Sobre este punto, el citado informe concluye lo siguiente:

“Uno de los hechos estilizados de la economía agrícola internacional es la existencia de una relación inversa entre tamaño de las fincas y productividad (...) Esto implica que en una gran cantidad de actividades agropecuarias no existen economías de escala”.



## Senador Jorge Enrique Robledo

“El problema no radica entonces en la menor eficiencia de los pequeños productores, sino en su acceso desigual a activos productivos y a servicios y bienes públicos” (p.11).

Lo anterior, pone en evidencia la ausencia de razones objetivas y suficientes que justifiquen las medidas regresivas, lo que **configura nuevamente la cosa juzgada**, en el entendido que la Corte Constitucional mediante Sentencia C-644 de 2012 declaró la **inconstitucionalidad de medidas regresivas en materia de derechos sociales**, como el derecho de acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, frente al cual se expidieron medidas desfavorables al permitir que los bienes baldíos no fueran destinados en exclusividad a campesinos sin tierra por una parte, y por otra al permitir la acumulación de baldíos, lo que promueve la concentración de la tierra en contra del postulado constitucional que propende por su democratización.

Sobre la prohibición de la regresividad en materia de derechos sociales, la Corte dijo:

“Dentro de los derechos que tienen los campesinos, la Corte ha señalado que el primero de ellos es “que el Estado adopte medidas progresivas y no regresivas orientadas a estimular, favorecer e impulsar el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios y el mejoramiento de su calidad de vida y dignidad humana; (...) “la prohibición de adopción de medidas regresivas hace parte del contenido constitucionalmente protegido, conforme lo dispuesto en la Constitución y también en la ley que se modifica.

La Corte “ha concretado el principio de progresividad en una serie de **prescripciones más precisas**: obligación de actuar, **prohibición de disminuir recursos**, **prohibición de aumentar costos de acceso**, y prohibición de aumentar requisitos, todas vinculantes para el Estado en relación con el goce efectivo de los derechos sociales.

Y sobre la necesaria justificación de las medidas regresivas la Corte manifestó:

Esta prohibición no tiene, sin embargo, un carácter absoluto. O sea, que no desconoce el principio de progresividad aquella medida de carácter regresivo que esté **justificada de manera suficiente** “conforme al principio de proporcionalidad”<sup>2</sup>; o cuando las autoridades demuestren “*que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo*”.

También ha considerado, como criterio para determinar la justificación, que la medida regresiva haya sido adoptada “*luego de un análisis serio de las distintas alternativas posibles dentro de las cuales la escogida resulta ser la menos costosa para el conjunto de derechos que se encuentren involucrados*”, siempre que esté soportada en “*razones ciertas, claras, suficientes y contundentes.*”

En la Ley ZIDRES no se justificaron de manera suficiente las medidas regresivas, no se hizo análisis sobre posibles alternativas, ni sobre la necesidad de las medidas seleccionadas, y tampoco se hizo un análisis de proporcionalidad sobre el resultado costo/beneficio, ni se establecieron mecanismos de compensación, lo que pone en evidencia la inconstitucionalidad de las medidas regresivas, y por lo tanto, la configuración de la cosa juzgada sobre este aspecto.

Además, es notorio que el Parágrafo 1° del Artículo 3° de la ley de Zidres no apunta a resolver problemas que realmente existen con tierras baldías en explotación y lo que

<sup>2</sup> Ver consideración 25, Sentencia C-038 de 2004.



## Senador Jorge Enrique Robledo

establece la Ley 160 de 1993. Porque es notorio que lo que hace es establecer una especie de statu quo, pero sesgado en favor de los operadores de las Zidres, quienes terminarán poniendo bajo su control dichas tierras, bien sea porque convierten en socios de jinete con mula a sus poseedores o porque les arrebatan su explotación haciendo uso de la figura del derecho real de superficie. De esta manera también se confirma que esta ley es una de esas leyes bien llamadas “sastre”, no diseñadas pensando en el interés nacional sino en el de unos cuantos personajes, que, además del despojo a los pobres del campo, se favorecen de otras maneras.

Los autores de esta demanda reconocen que son muchas las ocupaciones por fuera de las normas vigentes de tierras baldías del Estado, muchas de ellas de buena fe, casos de los que debe ocuparse el gobierno, pero legislando de cara al país, sin violar la Constitución y con un sentido democrático de las cosas.

Tierras baldías solo para los pobres del campo y que esas tierras se queden entre ellos es lo que establece la Constitución. En ese mismo sentido, resulta adecuado y encuentra plena justificación el hecho de que las tierras baldías del Estado sean imprescriptibles, figura diseñada para evitar que puedan legalizarse los despojos de propiedades públicas que tiene a los pobres como destinatarios exclusivos. Ahora bien, si a algunos les parecen inconvenientes estas normas constitucionales, deberían proponer en el Congreso su modificación y no pretender, como se intenta, cambiar la Constitución por la puerta de atrás, violándola de manera directa.

Quienes suscribimos esta demanda no lo hacemos porque nos oponemos a la existencia de la propiedad y la producción empresarial –con propietarios de capitales que invierten en el agro y que la explotan mediante mano de obra asalariada. No. Lo que defendemos es la existencia de un modelo agrario de tipo dual, es decir, de empresarios con obreros agrícolas con derechos democráticos y, también, de campesinos e indígenas, hoy cada vez más reducidos al mínimo de sus posibilidades por la falta de tierras, como lo prueba un coeficiente de Gini de concentración de la propiedad rural entre 0,8 y 0,9, tendencia que quieren empeorar los promotores de las normas que hundió la Corte mediante sentencia C-644 de 2012 y que estamos demandando ahora en la Ley ZIDRES. Son muchos los estudios que prueban que la propiedad y la producción campesina, operada por seres libres, es mucho lo que le ha aportado a Colombia y al mundo y lo que puede aportarle.

Se puede concluir entonces que lo que se busca con las dos leyes analizadas, PND 2010-2014 y Ley ZIDRES es despojar al campesinado, como clase social, de sus derechos, también se prueba porque los magnates a los que se les entreguen en alquiler las tierras baldías del Estado seguramente se quedarán con ellas a perpetuidad y porque ellos se apropiarán de las rentas del suelo que estas generen, como si fueran sus propietarios, y no el Estado, al que nominalmente le seguirían perteneciendo. En este sentido, el Congreso negó un artículo que propuso el senador Jorge Enrique Robledo mediante el cual se prohibía hacer ganancias por rentas del suelo –que en estricto sentido le tienen que pertenecer al



### Senador Jorge Enrique Robledo

Estado y a nadie más–, en el caso de que un contrato de alquiler de tierras baldías del Estado se transfiriera de una persona natural o jurídica a otra.

#### 1.3.3. Cosa juzgada sobre la asociatividad entre grandes productores y trabajadores agrarios.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	LEY ZIDRES
<p>Al considerar los proyectos, <u>la Comisión dará preferencia a los casos en los cuales se aportan predios y a aquellos en los cuales se configuran alianzas o asociaciones entre pequeños, medianos y/o grandes productores.</u> (...)</p>	<p><b>Artículo 7. De los incentivos y estímulos (...)</b> 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.</p> <p>“<b>Artículo 17. Condición especial para los proyectos productivos que vinculen campesinos, mujeres rurales, jóvenes rurales y/o trabajadores agrarios sin tierra.</b> (...) <u>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</u>”.</p>

Nuevamente el PND y la Ley ZIDRES coinciden en su propósito de ocultar, mediante unas asociaciones entre magnates y pobres –como las de los jinetes con las mulas– que su propósito principal es el de arrebatarles a los pobres del campo el derecho que la Constitución les otorga, en exclusividad, sobre las tierras baldías del Estado colombiano, despojo que en nada se modifica porque asocien con los despojadores a unos cuantos miembros de la clase social despojada.

Además de lo anterior, que no se subsana con nada y que es lo más oprobioso de toda una ley llena de inconstitucionalidades, dicha medida constituye una hoja de parra, es decir, un mecanismo que da la ilusión de proteger a los débiles, pero que en la práctica no lo hace, pues no viene acompañada de ningún tipo de medida de protección para la parte débil de la “sociedad” entre grandes compañías y campesinos desposeídos, quienes quedan a merced del poder de la parte fuerte de la relación. Frente a la notoria desigualdad de las asociaciones planteadas por la Ley ZIDRES se configura cosa juzgada, pues este tipo de relaciones asimétricas y desproporcionadas fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Constitucional.

Frente a lo anterior, cabe precisar que por más medidas de protección que se introduzcan en favor de la parte débil, la afectación principal a los derechos constitucionales de los trabajadores agrarios consiste en eliminar la adjudicación exclusiva de los bienes baldíos a



## Senador Jorge Enrique Robledo

los campesinos sin tierra, imperativo constitucional que no puede violarse ni siquiera con el acompañamiento de las medidas más proteccionistas en favor de la parte débil de la asociación.

Entregar las tierras públicas, especialmente los bienes baldíos a grandes magnates no tiene justificación alguna a la luz de la Constitución Política, y será inconstitucional así sea adornada por el mejor sistema de asociación imaginable, pues la sola entrega de baldíos a personas distintas de los trabajadores agrarios, lesiona las garantías constitucionales que protegen a los campesinos de Colombia.

Justamente, el derecho principal al que aspira un pobre sin tierra es a la tierra. Porque no se puede ser campesino que es a lo que aspira un "trabajador agrario" –un jornalero– si no se le da tierra. Se puede ser campesino con tierra y pobre, y eso está mal y debe corregirse; pero se pierde la calidad de campesino si no se posee tierra.

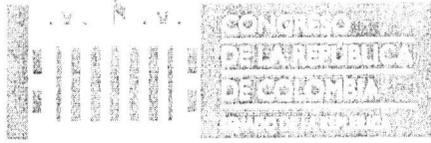
Ahora bien, el acceso a la tierra que debe asegurarse por parte del Estado, a su vez debe garantizar que el campesino siga siendo un hombre libre, en estricto respeto de su dignidad humana, y con la posibilidad real y efectiva de explotar la tierra que le ha sido entregada en cumplimiento de los mandatos constitucionales. Por el contrario, la Ley ZIDRES priva a los campesinos del acceso a la tierra, priorizando la entrega de los baldíos y otros inmuebles del Estado a magnates nacionales o extranjero, y subordina al campesino a modelos asociativos propios de la aparcería y la servidumbre feudal, degradando su papel constitucional de destinatario de la propiedad de la tierra, a mero jornalero, atado a las disposiciones de los operadores de las ZIDRES, sin posibilidad a retirarse y cautivo de los contratos de asociación a perpetuidad, pues de manera alguna se limita la entrega de los bienes a los inversionistas, sujetando no solo al campesino, sino a su familia, quienes estarán obligados a permanecer en los proyectos "asociativos" hasta el final de los tiempos.

Resulta inconcebible e inaceptable a la luz de la Constitución Política equiparar al jornalero, al aparcerero, o al siervo del Siglo XIX con el campesino libre protegido por la Constitución, dueño y señor de su tierra. La concepción de campesino prevista en la Ley ZIDRES degrada la condición del campesinado, elimina el estándar de protección incorporado por el constituyente, y encadena a los trabajadores agrarios a condiciones propias de la esclavitud y el feudalismo, lo que constituye una desmejora injustificada e inconstitucional a los derechos a ellos reconocidos por el sistema jurídico colombiano.

Frente a este asunto, la Corte Constitucional sentenció:

"no se define el tipo de alianza y sus características; no se establece ningún criterio de preferencia y, en particular, no se adopta ninguna acción positiva a favor del campesino que enajena su predio a título de venta y/o aporte en orden a mantener la igualdad material. Apenas se dispone que en caso de terminación o liquidación anticipada de cualquier proyecto que implique el aporte de predios adjudicados o adquiridos mediante el subsidio integral de tierras, los adjudicatarios de baldíos y/o beneficiarios del subsidio tienen la primera opción para recuperar la propiedad del predio aportado.

La asociatividad planteada tanto por el PND como por la Ley ZIDRES son modelos de alianzas similares al vasallaje, fundamentadas en la subordinación de la parte débil, en la



## Senador Jorge Enrique Robledo

pérdida de la libertad de los campesinos, quienes para acceder a la tierra deben entregar su libertad, donde el campesino queda atado a la tierra y la tierra atada a las ZIDRES, durante periodos muy extensos de tiempo, frente a los cuales los campesinos no pueden renunciar, quedando encadenados tanto ellos como sus familias a grandes latifundios, que por las características de los cultivos pueden vincular a varias generaciones.

Frente a este punto es importante referir lo que he sostenido en el Congreso de la República sobre el modelo de desarrollo de tipo dual que el campo colombiano necesita, donde coexistan empresarios y obreros agrícolas con derechos, por un lado, y campesinos e indígenas, por el otro, todos ellos protegidos y respaldados por el Estado que permitan generar condiciones de vida dignas para lograr el desarrollo nacional y la prosperidad de la población. Prosperidad contra la que conspiran, hasta destruirla, las políticas del libre comercio neoliberal y los TLC, calculadas para sustituir a los productores nacionales del campo y la ciudad por los productores extranjeros, que trabajan sus agros con todo tipo de respaldos de sus respectivos Estados.

La ausencia de mecanismos que permitan equiparar la desigual relación entre grandes empresarios y trabajadores agrarios, y eliminen las notorias asimetrías que existen entre las partes, deja en evidencia el carácter inconstitucional del modelo asociativo instaurado tanto por la normas del PND como por la Ley ZIDRES, pues ni la mejor de las asociaciones que se logren en el marco de tales disposiciones puede tapan el despojo al que han sido sometidos los trabajadores agrarios.

Contrario al despojo de los derechos de los campesinos, a la falta de mecanismos de protección especial para esta clase social y a las medidas regresivas en contra de sus intereses, la Constitución y la jurisprudencia constitucional ha reiterado la importancia de desplegar acciones afirmativas a favor de los trabajadores agrarios, que deben ser el centro de la focalización de los recursos públicos, y no los empresarios como lo establece tanto los artículos del PND como de la Ley ZIDRES.

Sobre este aspecto, la Corte Constitucional ha señalado:

“[La Constitución] otorga al trabajador del campo y en general al sector agropecuario, un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad y de la producción que encuentra justificación en la necesidad de establecer una igualdad no sólo jurídica sino económica, social y cultural para los protagonistas del agro, partiendo del supuesto de que el fomento de esta actividad trae consigo la prosperidad de los otros sectores económicos y de que la intervención del Estado en este campo de la economía busca mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social.

En consecuencia, los trabajadores agrarios requieren de un tratamiento diferencial plenamente justificado en los postulados del Estado Social de Derecho como la igualdad material, la solidaridad, la dignidad humana y la prevalencia del interés general, y que empieza por su acceso a la propiedad de una parcela y al derecho a explotarla como hombre



**Senador Jorge Enrique Robledo**

libre aspectos cabalmente desconocidos por las medidas normativas cuestionadas, que favorecen a los grandes empresarios y subordinan los intereses del campesinado nacional.

**1.3.4. Cosa juzgada sobre la inconstitucionalidad de no limitar el tiempo en el que se entrega la tierra.**

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	LEY ZIDRES
<p><b>PARÁGRAFO 2o.</b> El término mínimo del contrato de operación y funcionamiento de que trata el artículo 22 de la Ley 160 de 1994 y la condición resolutoria de que trata el artículo 25 de la misma ley, no serán aplicables a los beneficiarios del subsidio integral de tierras cuando se trate de predios aportados o vendidos para el desarrollo de los Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal”.</p>	<p>Artículo 14. De la retribución por el uso y goce de bienes inmuebles de la Nación. <u>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.</u></p> <p>(No definió un tiempo límite, al igual que las normas del PND, aspecto que fue uno de los fundamentos de inconstitucionalidad de dichas normas)</p>

La Ley ZIDRES al igual que los artículos del PND no determinaron una limitación en el tiempo para la entrega en arrendamiento o concesión de las tierras baldías, lo que teniendo en cuenta el tipo de cultivos a desarrollar en dichas zonas, equivaldría a arrendamientos a perpetuidad, afectando a generaciones enteras de trabajadores agrarios, quienes no podrán acceder a la propiedad de dichas tierras, independientemente del título mediante el cual hayan sido entregadas.

Así mismo, la referidas disposiciones apuntan a que los trabajadores agrarios propietarios de tierra se conviertan en simples rentistas del arrendamiento o la concesión, lo que desconoce las finalidades constitucionales que persiguen la promoción del acceso a la tierra por parte de campesino que carecen de ella, lo que no solo significa derecho de dominio, sino que involucra atributos determinantes como su uso, goce y explotación mediante los cuales se logre el aprovisionamiento de unas condiciones que permitan la sostenibilidad en el campo por parte de los trabajadores agrarios.

**1.3.5. Cosa juzgada sobre la inconstitucionalidad de las medidas regresivas relacionadas con el derecho al acceso a la tierra de los trabajadores agrarios.**

La Ley ZIDRES, al igual que los artículos del PND declarados inexecutable establecen que solo se podrá entregar el baldío a un campesino sin tierra si este se asocia en una ZIDRES y mediante un mecanismo establecido por los administradores del proyecto, creando unos requisitos adicionales que limitan el acceso, y lo someten a condicionamientos que antes no existían y que constituyen una carga adicional en contra de los trabajadores agrarios y en



## Senador Jorge Enrique Robledo

favor de las personas o empresas, nacionales o extranjeras que soliciten baldíos, quienes tendrán que administrar los terrenos, su explotación, así como establecer los sistemas específicos para otorgar el acceso a la tierra de los campesinos que se asocien dentro del proyecto.

En particular, el parágrafo 2° del artículo 7 de la Ley ZIDRES establece que dichas zonas tendrán derecho a una serie de incentivos y estímulos **solo si garantizan** que en desarrollo del proyecto los trabajadores agrarios sin tierra “puedan adquirir un determinado porcentaje de tierra calculado con base en sus posibilidades de explotación”.

Por su parte, el artículo 6° de la Ley ZIDRES establece que el Ministerio de Agricultura orientará y focalizará los estímulos e instrumentos de política a los proyectos ZIDRES, lo que significa que las escasas ayudas públicas ya no estarán dirigidas a los trabajadores agrarios directamente, sino a las nuevas Zonas, en las que se focalizará la política pública.

Las referidas disposiciones ponen en evidencia la desprotección de los derechos de los trabajadores agrarios respecto de la regulación anterior, pues en lugar de acceder de manera directa a los baldíos, ahora tendrán que asociarse obligatoriamente en un proyecto ZIDRES, en el que ya se tiene establecido el proyecto productivo, cuyo operador será el encargado, ya no el Estado, de garantizar que los trabajadores sin tierra puedan “adquirir un determinado porcentaje” de la misma, lo que en términos jurídicos implica que los trabajadores sin tierra tendrán mecanismos de compra sobre un porcentaje de tierra. Es decir, los trabajadores agrarios pobres a merced de las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras que desarrollen un proyecto en una ZIDRES, lo que a todas luces resulta regresivo respecto de la regulación anterior y contrario a los imperativos constitucionales de acceso progresivo a la tierra.

En el mismo sentido, el artículo 17 de la Ley ZIDRES señala que los proyectos asociativos que vinculen campesinos sin tierra, deberán establecer un mecanismo que permita que durante los primeros 3 años, estos se hagan propietarios de un porcentaje de la tierra, es decir, que las personas o empresas que adelanten un proyecto “asociativo” en una ZIDRES, son quienes deben crear un mecanismo para permitir el acceso a la tierra, tarea propia del Estado que se le entrega a un privado, intermediario que no existía en el régimen de acceso a baldíos anterior y que desmejora las condiciones de acceso a la tierra por parte de los trabajadores agrarios, y las supedita a las disposiciones de un particular que tiene como objetivo lograr la mayor ganancia.

Las medidas referidas son regresivas respecto de la regulación anterior, y no se encuentran justificadas por lo que vulnera el mandato de protección progresiva de los derechos sociales, previsto por la Constitución Política y los tratados internacionales, aspecto que constituye otro asunto sobre el cual se configura cosa juzgada pues la Corte Constitucional ya se pronunció declarando la inconstitucionalidad de las medidas regresivas.

**1.3.6. Cosa juzgada sobre el principio de reserva de ley en materia de baldíos, el cual es más estricto, y exige que el legislador regule la totalidad de los elementos que incidan en la disposición y adjudicación de baldíos.**



## Senador Jorge Enrique Robledo

Tal y como se expuso líneas atrás, la Ley ZIDRES deja en manos de personas o empresas, nacionales o extranjeras, y del Ministerio de Agricultura el diseño de los mecanismos para acceder a la propiedad de la tierra, aspecto que hace parte de los elementos esenciales sobre los que existe reserva expresa de ley, razón por la cual deben ser regulados de manera específica por el legislador y no ser delegados a otro órgano o autoridad del poder público, ni mucho menos a particulares por expreso mandato del artículo 150 numeral 18 de la Constitución Política.

Sobre este aspecto la Corte Constitucional ya se pronunció y al respecto indicó:

En primer lugar se destaca la función que el numeral 18 del artículo 150 C.P. le otorga al Congreso de *“dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías”*. Su especificidad permite reconocer en los baldíos, en cuanto tales, un valor específico importante y preponderante para el Estado, que reclama un tratamiento cuidadoso, diferenciado y detallado por parte del legislador, **en gran medida por el efecto determinante que su manejo tiene sobre el modelo económico.**

“En tal virtud, en desarrollo de dicha atribución le es dado regular lo relacionado con la **forma como se adquiere la propiedad de los baldíos, las limitaciones a su adjudicación, las restricciones que reclaman su disposición o enajenación una vez adjudicados, los procedimientos administrativos a través de los cuales se hacen efectivas tales limitaciones o restricciones y, en general, las cargas a las cuales puede someterse su aprovechamiento económico, con el fin de lograr los objetivos sociales y económicos a los cuales se hizo alusión anteriormente.**

“al tratarse de bienes públicos, no pueden ser las reglas del mercado las que lo ordenen ni la ausencia de medidas idóneas y con resultados las que legitimen situaciones de facto que ordenan por encima de la legislación y en contravía de los objetivos constitucionales.

Y finalizó la Corte de manera enfática al señalar:

**“la definición de todos los elementos que incidan en la disposición y adjudicación de baldíos deba ser materia definida por el legislador en leyes ordinarias específicamente dedicadas al sector rural y no dejada al arbitrio del Gobierno de turno, con el riesgo que ello entraña para la seguridad jurídica de los habitantes del campo y la estabilidad macroeconómica.**

En tal sentido, se configura una vez más la cosa juzgada en materia de reserva de ley, en la medida que tal y como sucedió con los artículos del PND, los artículos de la Ley ZIDRES no regulan de forma específica los aspectos esenciales sobre baldíos a pesar de ser una ley que modifica de manera profunda dicho régimen, entregando al gobierno de turno atribuciones y competencias que la propia Constitución Política le encargó de manera expresa al legislador.

El propósito de cambiar la Constitución por la puerta de atrás, violándola, que es evidente en las dos normas comparadas, sobresale de otras maneras. Primero, es notorio que en la Ley de ZIDRES, ni en su texto ni en sus debates, los promotores del proyecto –el gobierno y sus partidarios– aceptaron que se trataba de una reforma a la Ley 160 de 1994 y del régimen de tierras baldías, a pesar de que esa exigencia se les hizo en los debates. Y segundo, en el artículo 13, que es el que establece que las tierras baldías del Estado se les pueden entregar en cualquier área y a perpetuidad a cualquier magnate nacional o extranjero, el gobierno y sus mayorías se negaron a señalar que se trataba de las tierras baldías, palabra que cambiaron por inmuebles del Estado, con el obvio propósito de ocultar



### Senador Jorge Enrique Robledo

sobre qué se estaba legislando, con un agravante: al legislar no sobre baldíos sino sobre inmuebles abrieron la posibilidad de arrendar a perpetuidad bienes del Estado como las granjas de lo que fuera el ICA, que son de las mejores tierras del país y sobre las que hay poderosas pretensiones, propósito que nunca se explicó ni en la exposición de motivos ni durante los debates de la Ley de ZIDRES.

#### 1.3.7. Consecuencias de la cosa juzgada constitucional.

Visto lo anterior, se cumplen a cabalidad los 4 elementos señalados por la Corte para definir la configuración de la cosa juzgada constitucional, en la medida que: **i)** un acto jurídico fue declarado inexecutable, tal como sucedió con los artículos 60, 61 y 62 del PND declarados contrarios a la constitución mediante Sentencia C-644 de 2012; **ii)** como se advirtió, el contenido material de las disposiciones comparadas (artículos del PND y artículos de la Ley ZIDRES) tienen el mismo sentido normativo, cuya identidad se aprecia no solo en las similares redacciones, sino en el contexto y los objetivos de tales disposiciones, lo que indica que se ha realizado una reproducción normativa; **iii)** sumado a lo anterior, el texto reproducido en términos materiales, fue declarado inconstitucional por razones de fondo, no de forma, tal y como se desprende del análisis de la *ratio decidendi* de la Sentencia C-644 de 2012; y, **iv)** las disposiciones constitucionales que sirvieron de fundamento para sustentar las razones de fondo por las cuales se declaró la inexecutable, subsisten, tal y como sucede con los artículos 60, 64, 65, y 150 numeral 18, preceptos que continúan vigentes dentro del ordenamiento jurídico nacional.

Una vez se ha corroborado la presencia de los elementos que configuran la cosa juzgada, la Corte Constitucional tiene varias opciones, tal y como lo señaló dicha corporación mediante Sentencia C-241 de 2012, en la que indicó:

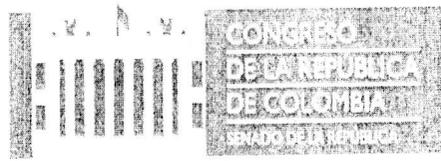
“La Corte Constitucional tiene varias opciones. La primera, es respetar el precedente, garantizando la preservación de la consistencia judicial, de la estabilidad del derecho, de la seguridad jurídica, del principio de la confianza legítima y de otros valores, principios o derechos protegidos por la Constitución y ampliamente desarrollados por la jurisprudencia de esta Corte.

(...) Otra alternativa, es que la Corte llegue a la misma conclusión de su fallo anterior pero por razones adicionales o diversas. La segunda posibilidad que tiene la Corte, es apartarse del precedente, asumiendo la carga argumentativa que la obliga a justificar por medio de “razones poderosas” que respondan a los criterios que también ha señalado la Corte en su jurisprudencia, que el cambio se hace para evitar la petrificación del derecho y la continuidad de eventuales errores. Ha dicho esta Corporación que los efectos de la cosa juzgada material de un fallo de executable son específicos y se enmarcan dentro de la doctrina sobre precedentes judiciales que garantiza la interpretación de la Constitución como un texto viviente.

Ahora bien, luego de exponer las alternativas, la Corte concluyó:

“En este orden de ideas, es natural y esperable que de la verificación de una cosa juzgada se derive, de suyo, el deber del juez constitucional de ajustar sus decisiones posteriores a los argumentos ya expuestos en un pronunciamiento anterior sobre un mismo asunto, que nuevamente se demanda, pues ya resolvió de manera definitiva la controversia puesta en conocimiento de la autoridad competente para desatarla”.

Bajo tales consideraciones, solicito a la Corte Constitucional que aplique su precedente, en razón a que las medidas legislativas introducidas por la Ley ZIDRES, en particular los artículos demandados, tienen el mismo sentido material de las normas declaradas inexecutable por la Sentencia C 644 de 2012, luego se trata de medidas regresivas con



## Senador Jorge Enrique Robledo

respecto al régimen jurídico anterior, que lesionan los derechos constitucionales de sujetos de especial protección como son los trabajadores agrarios, y violan el principio de progresividad en materia de derechos sociales, económicos y culturales, así como desconocen los principios de seguridad alimentaria y reserva de ley, razón por la cual deben ser retirados del ordenamiento jurídico, tal y como ya lo dispuso la Corte Constitucional en el importante precedente al que se hace referencia.

Al respecto, resulta preciso traer a colación las conclusiones de la Corte en la Sentencia C 644 de 2012, en la que manifestó:

“Las normas sustanciales objeto de demanda modifican condiciones jurídicas preexistentes de manera regresiva en razón a que: por un lado, reducen los radios de protección de los derechos sociales previstos en los artículos 64 y 65 Superiores, éstos son, el derecho de acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y el de seguridad alimentaria individual y familiar del campesino. De otro, retroceden por la vía de una figura jurídica borrosa, en la medida en que crea posiciones jurídicas visiblemente desiguales en relación con el nivel de satisfacción de los derechos de los trabajadores rurales. (...) Todas estas medidas regresivas no vinieron acompañadas de justificación suficiente para sacrificar los logros hasta ahora alcanzados por la población campesina y fueron establecidos sin presentar mecanismo proporcional alguno dirigido a asegurar un balance entre empresas agroindustriales y campesinos.

De otra parte, el Legislador en materia tan importante cede a la Administración la concreción del mecanismo creado, olvidando el contenido del artículo 150 numeral 18 Superior. De forma que la pobre regulación sobre estos mecanismos, incrementa la vulnerabilidad del campesino mientras el Congreso deslegaliza materias que imperativamente le corresponde definir y garantizar”.

Finalmente, y para efectos de evidenciar la necesidad de aplicar el precedente jurisprudencial contenido en la Sentencia C 644 de 2012, es pertinente citar las preguntas que se hizo la Corte al momento de analizar los artículos del PND, en ese momento la Corte se hacía los siguientes cuestionamientos:

“¿Qué exigió el Estado a favor de la población campesina por parte de las empresas agroindustriales? ¿Cómo protege el Estado a los campesinos que enajenan sus parcelas? ¿Qué exige el Estado a las Empresas Agroindustriales a favor de las regiones en las cuales operan? ¿Cómo controla o limita el Estado el proceso de concentración de la tierra, más aún en manos de personas extranjeras? ¿Por qué se justifica que no exista límite alguno en cuanto al número de UAF a adquirir por parte de las empresas agroindustriales? Lamentablemente ninguno de estos interrogantes y, otros más expuestos a lo largo de esta providencia fueron absueltos, razón por la cual se confirma la regresividad de sus contenidos en la medida en que estas disposiciones por sí solas dejan al campesino enajenante o desposeído en manifiesta situación de debilidad”.

Lamentablemente, y a pesar de la línea argumentativa desarrollada por la Corte Constitucional mediante Sentencia C 644 de 2012, la Ley ZIDRES sigue sin responder tales cuestionamientos.

### Cargo No. 2.

#### **Violación al derecho de acceso a la tierra de los trabajadores agrarios.**

Los artículos 3 (Parcial), 7 (Parcial), 13 (Parcial) y 17 (Parcial) de la Ley ZIDRES vulneran de manera directa los artículos 60 y 64 de la Constitución Política, tal y como se expone a continuación.



## Senador Jorge Enrique Robledo

### 2.1. Contenido y alcance de las normas acusadas.

Las normas de la Ley ZIDRES acusadas dentro del presente cargo, son las siguientes:

“Artículo 3. Componentes de los proyectos productivos. (...)”

Parágrafo 3°. 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”.

“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 que hace referencia el artículo 3° 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.

Parágrafo 1°. 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 7. De los incentivos y estímulos. (...)”

Parágrafo 2°. 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”.

“Artículo 17. Condición especial para los proyectos productivos que vinculen campesinos, mujeres rurales, jóvenes rurales y/o trabajadores agrarios sin tierra. Además de los requisitos generales previstos en el artículo 30, 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”.

En cuanto al alcance de las normas demandadas, se tiene que el artículo 13 de la Ley 1776 del 29 de enero de 2016 establece que el Gobierno Nacional podrá entregar en concesión, arrendamiento o **cualquier otra modalidad contractual no traslativa de dominio**, los bienes inmuebles de la Nación ubicados en las Zidres, aspecto que constituye una violación directa a los artículos 60, 64 y 93 de la Constitución Política, en la medida que cambia la destinación específica de los bienes baldíos que constitucionalmente deben destinarse para asegurar el acceso de los trabajadores agrarios, y que por virtud de la Ley demandada podrán ser entregados a personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras diferentes a los trabajadores agrarios, creando así intermediarios que no existían, y nuevos condicionamientos y requisitos que limitan seriamente los mandatos constitucionales y



## Senador Jorge Enrique Robledo

lesionan el principio de progresividad de los derechos sociales, económicos y culturales previstos en tratados internacionales ratificados por Colombia, y desarrollados por la jurisprudencia constitucional, tal y como se expondrá.

Por su parte, el párrafo 2º del artículo 7 y el artículo 17 de la Ley ZIDRES disponen que dichas zonas tendrán derecho a una serie de incentivos y estímulos solo si garantizan que en desarrollo del proyecto los trabajadores agrarios sin tierra “puedan adquirir un determinado porcentaje de tierra calculado con base en sus posibilidades de explotación” y establecen que en los proyectos se deberán crear mecanismos que permitan el acceso a la propiedad. Tales disposiciones asignan funciones públicas a particulares, pues serán las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, como administradores de los proyectos asociativos, quienes en adelante diseñen y establezcan los mecanismos de acceso a la tierra, creando un intermediario que no existía en el régimen de acceso a baldíos anterior y que desmejora las condiciones de acceso a la tierra por parte de los trabajadores agrarios, y las supedita a las disposiciones de un particular que tiene como objetivo lograr la mayor ganancia, situación que deteriora la materialización de la garantía constitucional prevista en los artículos 60 y 64 de la Constitución Política, y medida regresiva que atenta contra el principio de progresividad de los derechos sociales, económicos y culturales, artículo 93 de la Constitución.

En cuanto al párrafo 3 del artículo 3 de la Ley Zidres, tal disposición señala que los predios baldíos adjudicados antes de la ley 160 de 1994 podrán ser parte de los proyectos ZIDRES, lo que constituye una violación al artículo 64 de la Constitución, pues elimina medidas afirmativas destinadas a proteger los baldíos y a evitar la concentración de la tierra.

### 2.2. Normas constitucionales vulneradas.

Los artículos 60 y 64 de la Constitución señalan que el Estado deberá promover “el acceso a la propiedad” y “el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios”. Las normas demandadas violan estos mandatos porque permiten que los terrenos baldíos sean entregados en concesión, arrendados y explotados por operadores nacionales o extranjeros quienes administrarán las ZIDRES, lo que lesiona los derechos de los trabajadores agrarios.

### 2.3. Concepto de la Violación.

#### 2.3.1. Las tierras públicas en la Constitución y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

La Corte Constitucional ha explicado la naturaleza jurídica de los bienes baldíos en dos importantes fallos. Las Sentencias C-595 de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz, y C-536 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell, aclararon que “los baldíos son bienes públicos de la Nación catalogados de bienes fiscales adjudicables”<sup>3</sup>. Se trata entonces de tierras del Estado que tienen una destinación específica: ser adjudicadas a particulares.

Por ser tierras públicas, la adjudicación de baldíos debe cumplir con los principios y mandatos de la Constitución. Si los artículos 60 y 64 disponen que el Estado debe promover el acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, los baldíos deben ser

<sup>3</sup> Sentencia C-595 de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz.



## Senador Jorge Enrique Robledo

adjudicados a campesinos sin tierras. Así lo expresó la Corte Constitucional en la Sentencia C-595 de 1995;

“La adjudicación de terrenos de propiedad de la Nación, concretamente de baldíos, tiene como objetivo primordial, permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella, pues es requisito indispensable, según la ley acusada, que el presunto adjudicatario no posea otros bienes rurales, ni tenga ingresos superiores a mil salarios mínimos mensuales (arts. 71 y 72 Ley 160/94), como también contribuir al mejoramiento de sus recursos económicos y, obviamente, elevar su calidad de vida”<sup>4</sup>.

La obligación del Estado de adjudicar sus tierras a trabajadores agrarios se desprende de los postulados de la democracia. Una sociedad democrática no es sólo aquella en la que los ciudadanos eligen a sus gobernantes, sino también aquella en la que se materializan principios esenciales como la prevalencia del interés general, la solidaridad, la igualdad y la justicia social.

Lo equitativo y justo de acuerdo al sistema constitucional colombiano es que las tierras públicas sean adjudicadas a trabajadores agrarios que carecen de ellas, mandato que también responde al interés general, porque el desarrollo de la producción agropecuaria depende, entre otros factores, de la democratización de la propiedad rural.

Se debe resaltar que en la categoría de trabajadores agrarios se incluyen sectores de la población que, por mandato de la Constitución, son objeto de especial protección. La población desplazada, las mujeres y los campesinos, por su situación de pobreza y marginalidad, son sujetos de especial protección. De acuerdo con el DANE, la pobreza rural en el 2009 fue del 64,3%<sup>5</sup>, lo que quiere decir que 6 de cada 10 colombianos que viven en el campo son pobres. Esta situación obliga al Estado a adoptar políticas públicas que protejan a estos sectores de la población, entre las que se encuentra la adjudicación de tierras.

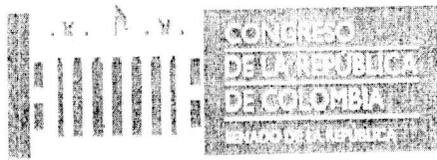
Dotar a los trabajadores agrarios de tierras es un mandato constitucional de gran importancia, especialmente si se tiene en cuenta la estructura de la propiedad rural en Colombia. De acuerdo con un estudio de Ana María Ibáñez y Juan Carlos Muñoz, el Gini rural en 2010 fue de 0.86, “uno de los más altos del mundo”<sup>6</sup>. El estudio señala que “la concentración de la propiedad rural en Colombia aumentó en el periodo comprendido entre 2000 y 2010. En el 2000, el 75,7% de la tierra estaba en poder del 13,6% de los propietarios, mientras que para el 2010 estas cifras aumentaron a 77,6% y 13,7%, respectivamente”<sup>7</sup>. Similares resultados arrojan metodologías diferentes de medición de la concentración, como es el caso del estudio realizado por el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada y Acción Social en el año 2010, el cual teniendo como unidad de medida la Unidad Agrícola Familiar, infiere que “Las cifras de tenencia o distribución de la tierra en escalas de propiedad según UAF hacen evidente la gran concentración de hectáreas en predios de gran propiedad. Para 2009 se observa que mientras el 10,5% del total de hectáreas están en la categoría de microfundio y corresponden al 80,5% de los predios y al 78,3% de los titulares de derechos, el 52,2% de

<sup>4</sup> Ibid.

<sup>5</sup> En: [http://www.dane.gov.co/files/noticias/MESEP\\_2009.pdf](http://www.dane.gov.co/files/noticias/MESEP_2009.pdf). Consultado el 12 de diciembre de 2011.

<sup>6</sup> IBÁÑEZ, Ana María y MUÑOZ, Juan Carlos. “La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué pasó entre 2000 y 2010?”. En: En M. Bergsmo, C. R. Garavito, P. Kalmanovitz, & y. M. Saffon, *Distributive Justice in Transitions*. Oslo: Torkel Opsahl Academic Epubisher and Peace Research Institute. Disponible en: [http://www.ficHL.org/fileadmin/ficHL/documents/FICHL\\_6\\_web.pdf](http://www.ficHL.org/fileadmin/ficHL/documents/FICHL_6_web.pdf)

<sup>7</sup> IBID.



## Senador Jorge Enrique Robledo

hectáreas están en la gran propiedad y se distribuyen en el 0,9% de los predios y el 1,1% de los propietarios/poseedores<sup>8</sup>. Esta es una de las razones por las cuales, de acuerdo con el último informe de desarrollo humano del PNUD, Colombia es el tercer país más desigual del mundo.

Que tan sólo el 13,7% de los propietarios concentren el 77,6% de las tierras, es una cifra que refleja la enorme inequidad del campo colombiano. Esto viola todos los principios de la democracia y lesiona el desarrollo nacional pues, como lo reconoció la Corte Constitucional, “tanto la concentración de la tierra como su atomización constituyen formas viciosas de la tenencia de la tierra, en cuanto atentan contra toda racionalidad en su aprovechamiento económico y ecológico y, además, contra la justicia social (...)”. Por esta razón una de las funciones más importantes del Estado es cumplir con los mandatos constitucionales que lo obligan a destinar las tierras públicas a la democratización de la propiedad rural.

En este orden de ideas, las normas que permitan que las tierras del Estado sean destinadas para que personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, diferentes a los trabajadores agrarios, puedan explotarlas económicamente, son normas que violan los mandatos constitucionales.

El legislador debe expedir normas que obliguen al ejecutivo a usar los bienes baldíos para dotar de tierras a los trabajadores rurales que carecen de ellas. Estas normas están contempladas en la Ley 160 de 1994, articulado que busca cumplir este objetivo a través de la figura denominada Unidad Agrícola Familiar, UAF.

La UAF es el número de hectáreas de tierra que requiere una familia para “remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio” (Art. 38 Ley 160/94). Se trata entonces de la cantidad de tierra que una familia campesina necesita para vivir dignamente.

De acuerdo con el artículo 66 de la Ley 160 de 1994, la regla general debe ser que “las tierras baldías se titul[en] en Unidades Agrícolas Familiares”. La ley también dispone que los beneficiarios de estas adjudicaciones no podrán tener otras propiedades y que su patrimonio deberá ser menor a 1.000 salarios mínimos mensuales. Esto garantiza que las tierras del Estado se adjudiquen a familias campesinas, evitando que ellas sean apropiadas por grandes propietarios. La UAF también permite que una mayor cantidad de trabajadores rurales se beneficien de la adjudicación de baldíos, pues si estos bienes se entregan en grandes tamaños, el número de familias beneficiarias será menor.

**La prohibición de la acumulación de baldíos es acorde con la Constitución.** Además de limitar el tamaño de los baldíos que se pueden adjudicar, en la Ley 160 de 1994 existen otras restricciones con las que se evita que las tierras públicas terminen en manos de poderosos propietarios. Una de ellas es la de restringir el comercio y uso de los baldíos que han sido adjudicados. El artículo 72: “Ninguna persona podrá adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por la Junta Directiva para las Unidades Agrícolas Familiares en el respectivo municipio o región. También serán nulos los actos o contratos

<sup>8</sup> Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada – Acción Social (2010). “Unidades Agrícolas Familiares, Tenencia y Abandono Forzado de Tierras en Colombia”, INDEPAZ Ediciones, Bogotá D.C.



## Senador Jorge Enrique Robledo

en virtud de los cuales una persona aporte a sociedades o comunidades de cualquier índole, la propiedad de tierras que le hubieren sido adjudicadas como baldíos, si con ellas dichas sociedades o comunidades consolidan la propiedad sobre tales terrenos en superficies que excedan a la fijada por el Instituto para la Unidad Agrícola Familiar”.

De acuerdo con esta prohibición, un bien baldío que ha sido adjudicado no puede venderse ni aportarse a un proyecto agropecuario si con ello se consolida una propiedad que supere el tamaño de una UAF. Esta norma fue declarada exequible por la Corte Constitucional, bajo el fundamento de que la prohibición garantiza que los bienes baldíos no terminen en manos de grandes propietarios. Por su importancia, a continuación se transcriben los apartes más importantes de la Sentencia C-536 de 1997:

“Los baldíos, como se ha visto, son bienes que pertenecen a la Nación, cuya adjudicación se puede hacer a los particulares o a las entidades públicas, bajo un criterio de utilidad y de beneficio social, económico y ecológico, según la filosofía que inspira la reforma agraria, la cual tiene pleno sustento en los arts. 60, 64, 65, 66 y 334 de la Constitución. Ello justifica las restricciones que ha establecido el legislador a su adjudicación, con el fin de que la explotación de los baldíos se integre al proceso de transformación agraria.

Acorde con los referidos propósitos el legislador ha determinado los baldíos que son inadjudicables, es decir, los que pertenecen a la reserva del Estado; el área adjudicable con el fin de prevenir su acaparamiento; el área mínima susceptible de titulación para evitar el minifundio; la prohibición de adjudicar baldíos en favor de quienes posean un patrimonio neto superior a mil salarios mínimos mensuales legales, etc. De esta misma laya, son otras limitaciones que el legislador ha establecido a la ocupación, adjudicación y disposición de baldíos, entre las que se encuentra la regulada en el artículo 72 de la referida ley, tachado parcialmente de inconstitucionalidad en el presente proceso, limitaciones que tampoco están prohibidas en la Carta Política, sino que por el contrario, resulta imperioso establecerlas como medios idóneos para poder dar cumplimiento a los deberes atribuidos al Estado en los artículos 64, 333 y 334 de nuestra Constitución.

(...)

Como es sabido, atendiendo al sentido y alcance del artículo 58 de la Constitución, la adquisición y ejercicio de la propiedad privada puede ser susceptible de una serie de condicionamientos y cargas impuestos por el Estado, en razón de que la propiedad no se concibe como un derecho absoluto sino relativo, lo cual se deriva del principio constitucional solidarista de que ‘la propiedad es una función social que implica obligaciones’.

(...)

La limitación introducida por la norma acusada sobre el tamaño transferible de la propiedad originada en una adjudicación de baldíos, no atenta contra el derecho de propiedad ni su libre enajenación. En efecto, ha sido la voluntad del legislador, amparada como se dijo en la previsión del art. 150-18 y en la persecución de los fines constitucionales de lograr el acceso de los campesinos a la propiedad rural, el de limitar la adjudicación de baldíos, salvo las excepciones que establezca la Junta Directiva del Incora, a una unidad de explotación económica denominada UAF (ley 160/94 art. 66). Por lo tanto, **este límite a la adjudicación guarda congruencia con el precepto acusado, que prohíbe a toda persona adquirir la propiedad de terrenos inicialmente adjudicados como baldíos si la respectiva extensión excede de una UAF, precepto que consulta la función social de la propiedad que comporta el ejercicio de ésta conforme al interés público social y constituye una manifestación concreta del deber del Estado de "promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios...con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos" (art. 64 C.P.).**

Es evidente que si se limita la posibilidad de adquirir la propiedad de los baldíos, o la que se deriva de un título de adjudicación de baldíos a una UAF, como lo prevé el acápite normativo acusado, más posibilidades tendrá el Estado de beneficiar con dicha propiedad a un mayor número de campesinos, aparte de que se logrará el efecto benéfico de impedir la concentración de la propiedad o su fraccionamiento antieconómico.



## Senador Jorge Enrique Robledo

Ahora bien, si la relativización de la propiedad se predica del dominio privado, con mayor razón debe predicarse del que se genera cuando la Nación adjudica los bienes baldíos, si se repara que éstos indefectiblemente están destinados a contribuir al logro de fines esenciales del Estado (C.P. art. 2), en lo económico y social, particularmente en lo que concierne con la creación de las condiciones materiales que contribuyan a la dignificación de la vida de los trabajadores del campo, mediante su acceso a la propiedad y a los bienes y servicios complementarios requeridos para la explotación de ésta y para su mejoramiento social y cultural<sup>9</sup>. (Énfasis fuera de texto).

En conclusión, la Corte Constitucional ha reconocido que, en cumplimiento de los artículos 60 y 64 de la Constitución, el legislador debe imponer límites a la adjudicación de baldíos y a su comercialización. Estas restricciones deben garantizar que las tierras públicas sirvan para que los trabajadores agrarios accedan a la propiedad de las mismas. Por esta razón, cualquier cambio de estas restricciones debe ser para mejorar los instrumentos que la ley ha creado para dotar de tierra a las familias campesinas.

### 2.3.2. Los apartes demandados de la Ley ZIDRES lesionan el acceso a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios (Art. 60 y 64 C.P.).

El artículo 64 de la Constitución Política establece que el Estado debe promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, y precisamente en ese sentido, se expidió el régimen de baldíos (Ley 160 de 1994), que señaló que dichos bienes fiscales deben ser adjudicados de manera exclusiva a trabajadores agrarios que no tengan tierra, ni ingresos, es decir, campesinos que se encuentren en condiciones económicas y sociales deficitarias. Dicha destinación se consideró constitucionalmente válida, y se entendió como una medida afirmativa de protección que se encaminaba hacia el cumplimiento progresivo y efectivo de los programas fijados en la Constitución Política de Colombia.

No obstante la claridad del objetivo constitucional, la Ley ZIDRES cambió el régimen de baldíos sin decirlo expresamente, pues señala que los bienes inmuebles de la Nación, dentro de los que se encuentran los baldíos, podrán ser solicitados y entregados mediante “concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslativa de dominio”, aspecto que afecta de manera directa el mandato constitucional de promover el acceso a la tierra y su democratización (art.60 C.P.), en especial por parte de los trabajadores agrarios (art. 64 C.P.), pues el destinatario exclusivo de los bienes baldíos deja de ser el campesinado pobre, para darle cabida a personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, quienes a diferencia de los trabajadores agrarios, no son sujetos de especial protección constitucional.

**La entrega de baldíos a título no traslativo de dominio es un engaño para ocultar la violación a los mandatos constitucionales.** El hecho de que no se entregue en propiedad los baldíos, sino a “cualquier título no traslativo de dominio”, no elimina la afectación constitucional, pues el objetivo de entregar la propiedad de la tierra está ligado a la posibilidad real y efectiva de poder explotarla económicamente, para poder derivar de dicha explotación un sustento que permita a los trabajadores agrarios un ingreso que permita alcanzar unas condiciones de vida dignas.

De nada sirve que los trabajadores agrarios tengan el derecho de propiedad si no pueden explotar la tierra, y de nada sirva que el Estado tenga dentro de sus propiedades tierras baldías que no puede adjudicar a los trabajadores agrarios porque se encuentran arrendadas

<sup>9</sup> Sentencia C-536 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell.



## Senador Jorge Enrique Robledo

o entregadas en concesión. La Ley ZIDRES entrega a sujetos privados, nacionales o extranjeros, la explotación, el uso, goce y usufructo de la tierra pública escasa que en virtud las normas constitucionales debe destinarse de manera exclusiva y prevalente a los campesinos, a quienes se les priva de este derecho programático.

Todo lo anterior para demostrar que el hecho de que no se entregue la propiedad, no elimina la afectación a los mandatos constitucionales previstos en los artículos 60 y 64, pues el propósito de la constitución no es la simple entrega formal de un título de dominio a los campesinos, sino asegurar la posibilidad real y efectiva de su uso y explotación. De allí que el artículo 64 constitucional acompañe el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, con una serie de servicios sociales para que los trabajadores agrarios puedan alcanzar un nivel de vida digno y se queden trabajando el campo.

Al respecto, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-536 de 1997, señaló:

“La función social que tiene la propiedad, y en especial la rural, obliga a que su tenencia y explotación siempre esté orientada hacia el bienestar de la comunidad; por ello, en materia de acceso a la propiedad se ha privilegiado a los trabajadores agrarios no sólo con el objeto de facilitarles la adquisición de la tierra, sino con el ánimo de procurarles un mejor nivel de vida y de estimular el desarrollo agropecuario y por consiguiente el económico y social del país”. (Énfasis fuera de texto).

La prelación que se había venido otorgando a los trabajadores agrarios derivada del artículo 64 y 65 de la Constitución, queda eliminada por los apartes demandados de la Ley ZIDRES, norma que destina dicha prerrogativa ya no a los campesinos, sino a persona o a compañías del agro, quienes a pesar de no ostentar la propiedad sobre la tierra, si serán los beneficiarios de su uso, goce y explotación, atributos principales de derecho de dominio sin los cuales los campesinos no podrán procurarse un nivel de vida digno, que permita a la familia campesina una remuneración por su trabajo a partir de la cual logre un excedente que coadyuve a la formación de su patrimonio.

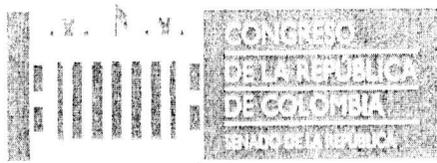
### 2.3.3. No garantizar el acceso a la propiedad de la tierra, también afecta las prestaciones y servicios sociales que debe proveer el Estado a los trabajadores agrarios por orden del artículo 64 Constitucional.

La lógica implementada por la Ley ZIDRES, desconoce que la Constitución Política no solo incorporó el deber estatal de promover el acceso a la propiedad de la tierra, sino que definió precisamente que dicho acceso, venía aparejado de una serie de prestaciones sociales, con miras al logro de una finalidad constitucional, “**mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos**”, eje a partir del cual se advierte que la simple propiedad es insuficiente, pues debe asegurarse también posibilidades reales para su efectiva explotación, por parte de los sujetos protegidos constitucionalmente.

Al respecto, la Sentencia C- 644 de 2012 señaló:

“Más allá del claro enunciado del deber general de promoción del acceso a la propiedad que contempla el artículo 60 superior, es el artículo 64 de la Carta el que contempla como deber del Estado garantizar el acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, **mandato que no sólo persigue asegurar un título de propiedad sino “mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”**”

“(…) 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



## Senador Jorge Enrique Robledo

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”. (Énfasis fuera de texto)

En ese sentido, resulta evidente que si el Estado ni siquiera garantiza el acceso a la tierra a los trabajadores agrarios, mucho menos les va a proveer los servicios sociales que deben acompañarla, y los cuales tienen razón de ser como complemento para la efectiva explotación de la tierra, dejando desamparados a los campesinos y condenándolos a su desaparición como clase social, en contravía de la lógica prevista en la Constitución Política.

Sobre este aspecto, es pertinente traer a colación lo señalado por la **Contraloría General de la República** en su estudio “Consideraciones sobre la Política de Baldíos En Colombia” (JUN.12.2013), en el que manifestó:

“De esta manera, el ámbito protector de bienes baldíos también busca impedir que el aprovechamiento económico de las tierras del Estado se produzca en detrimento de las finalidades constitucionales aquí señaladas e impedir que se toleren maniobras o estrategias para evitar la posesión agraria, es decir, la explotación económica directa de la tierra por parte de los destinatarios de la normatividad agraria. De esta manera, el acaparamiento de tierras que buscan prevenir restricciones a la disponibilidad de los baldíos como las contenidas en la Ley 160 de 1994, no hace referencia solamente a la concentración de la propiedad en cabeza de una persona o grupo determinado, sino al monopolio en uso, disfrute, aprovechamiento y explotación estratégica de los terrenos baldíos, independientemente del título jurídico con el que se esté produciendo”.

### **2.3.4. Los apartes demandados de la Ley ZIDRES desconocen la posesión agraria, elemento esencial para que los trabajadores agrarios puedan acceder a la propiedad de la tierra.**

El parágrafo 1º del artículo 13 de la Ley ZIDRES establece que los campesinos poseedores de bienes baldíos que no cumplan los requisitos previstos en la Ley 160 de 1994 para adjudicación, para ser beneficiarios de la titulación de dichos predios, podrán vincularse a los proyectos productivos de la ZIDRES o entregar tales predios mediante contrato de derecho real de superficie.

La referida norma, impide ejercer la posesión agraria donde se decreta una zona ZIDRES, elemento indispensable para ser adjudicatario de bienes baldíos, pues obliga a los campesinos poseedores a: i) asociarse a la ZIDRES, lo que impedirá que sigan ejerciendo su posesión y por lo tanto no podrán lograr la titulación, o, ii) tendrán que entregar su posesión mediante un contrato de derecho real de superficie lo que les podrá generar alguna contraprestación, pero nunca la titularidad del derecho de propiedad, pues se verá interrumpida su posesión.

Sin posesión agraria será imposible acceder a la propiedad de la tierra, imperativo constitucional que obliga a la totalidad de los poderes públicos.

Lo pretendido por la Ley ZIDRES es entregar las tierras públicas ya no a los campesinos sin tierra, sino a personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, quienes en caso de “asociar” a algún campesino sin tierra tendrán una serie de beneficios e incentivos. Este



### Senador Jorge Enrique Robledo

modelo impide la posesión agraria por parte del campesinado, precisamente porque radica toda la riqueza ya no en la propiedad de la tierra, sino en su posesión, en su tenencia, la cual es entregada en arrendamiento o concesión al operador privado de la ZIDRES quien detendrá el poder real de explotación, tal y como se desprende del parágrafo 1° del artículo 13 de la Ley ZIDRES.

En efecto, ¿para qué ser dueño de la tierra si no puede explotarse económicamente? Al final, la entrega de la tierra vía concesión o arrendamiento a operadores privados termina eliminando las cargas que implica la propiedad y otorgando los beneficios que implican el uso, goce y explotación.

Cabe señalar que valor real de la tierra radica en su potencialidad agrícola, en la riqueza que se puede generar mediante su explotación, lo que implica que todos los frutos, y la producción que se logre en la superficie constituye el mayor valor de la tierra, derechos de uso, goce y explotación que son despojados a los campesinos a través de la Ley demandada, en beneficio de las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras que soliciten los baldíos para sus proyectos asociativo, quienes tendrán los derechos de explotación y el acceso a toda la riqueza que produzca la superficie.

El desarrollo contemporáneo del derecho, y por supuesto el campo no es ajeno a dicha tendencia, ha logrado desligar la propiedad de la tierra de la propiedad sobre los derechos de superficie o explotación, lo que se conoce jurídicamente como el fenómeno de la desmaterialización de los derechos, lo que implica que se genera una mayor plusvalía por el ejercicio del derecho a la explotación, que por el ejercicio del derecho de dominio de la tierra. En la actualidad es ilustrativo el caso de una Mina de oro, en la cual los títulos de propiedad de la tierra donde queda la mina no son comparables en términos económicos con los derechos de explotación de la misma, es decir, el dueño del lote no obtiene los mismos rendimientos que el dueño de la explotación minera, pues la riqueza no se deriva de la propiedad de la tierra, sino de la explotación económica de los frutos que de ella se derivan.

En tal sentido, poco importa que los baldíos y otras tierras públicas sean entregadas a los operadores de las ZIDRES a título no traslativo de dominio, pues una interpretación integral del artículo 64 constitucional, en armonía con los fines del Estado Social de Derecho, esto es, la prevalencia del interés general, la igualdad material, la dignidad humana (Art. 2 C.P.), implica que el acceso a la tierra no tiene sentido si el mismo no va acompañado de la posibilidad real de su efectiva explotación, y de unas prestaciones sociales básicas. Solamente a partir de la conjunción de acceso a la tierra, prestaciones sociales y explotación efectiva, se logran las condiciones necesarias para efectivizar el mandato constitucional de proveer al campesinado un ingreso que le permita alcanzar un nivel digno en sus condiciones de vida.

#### 2.3.5. La Ley ZIDRES permite la acumulación de baldíos.

No siendo suficiente todo lo anterior, el parágrafo 3 del artículo 3 de la Ley ZIDRES establece que los predios baldíos adjudicados antes de la ley 160 de 1994 podrán acumularse y ser parte de los proyectos ZIDRES, lo que constituye una violación al artículo 64 de la Constitución, pues elimina medidas afirmativas destinadas a proteger a los trabajadores agrarios y a evitar la concentración de la tierra.



## Senador Jorge Enrique Robledo

El citado párrafo tiene por finalidad darle un viso de legalidad a una situación abiertamente ilegal que se ha venido discutiendo ante diferentes estrados judiciales, que consiste en señalar que antes de la expedición de la Ley 160 de 1994 no existían limitaciones sobre la enajenación de baldíos, ni sobre el límite de tierras adjudicables como baldíos, ni limitaciones sobre la concentración de la tierra.

Sin embargo, las normas sobre baldíos vigentes antes de la expedición de la Ley 160 de 1994, ya establecían limitaciones sobre la acumulación de baldíos, precisamente con el propósito de evitar la concentración de la tierra agraria y propender por su democratización.

No obstante las limitaciones sobre acumulación de baldíos contenidas en la Ley 30 de 1988 y la Ley 135 de 1968, diferentes personas naturales y jurídicas, la mayoría clientes del ex-embajador de Colombia ante Estados Unidos Carlos Urrutia, de manera ilegal acumularon grandes extensiones de bienes adjudicados como baldíos, muchos de los cuales se encuentran en litigio, y situación que cuando salió a la luz pública le costó el puesto al citado señor Urrutia. La introducción del párrafo citado, permite que los bienes adjudicados como baldíos antes de 1994 puedan ser parte de los proyectos de las ZIDRES, lo que significa que puedan acumularse y ser parte de una gran extensión destinada a una determinada explotación económica, desconociendo las limitaciones legales contenidas en las disposiciones anteriores a la Ley 160 de 1994, generando por vía de un párrafo ambiguo, un efecto retroactivo de la Ley, y saneando violaciones a las restricciones introducidas en el ordenamiento jurídico precisamente para evitar la concentración de la tierra como medida para tener más disponibilidad de baldíos para adjudicar a los campesinos sin tierra.

Al respecto, vale señalar que el artículo 13 de la Ley 30 de 1988 disponía lo siguiente:

“Sin perjuicio de su libre enajenación, a partir de la vigencia de la presente Ley, la propiedad de las tierras baldías adjudicadas, so pena de nulidad absoluta del acto o contrato, no podrá consolidarse en cabeza de un solo propietario, con tierras colindantes, en extensiones que sumadas entre sí excedan del límite de adjudicación individual de baldíos de que trata este artículo, ni aportarse a comunidades o a sociedades que directa o indirectamente las refundan en su patrimonio, a las que se incorporen inmuebles aledaños que excedan del mismo límite, ni fraccionarse por acto entre vivos o por causa de muerte, o por disposiciones judiciales, sin previa autorización de la Junta Directiva del Instituto”.

Entonces, si la Ley 160 sólo se aplica a los baldíos adjudicados después de 1994, los que se adjudicaron antes de este año están sometidos a la Ley 30 de 1988, y con anterioridad a ella gobernaban las disposiciones de la Ley 135 de 1968, normas que también prohibían la acumulación de baldíos y su aporte a comunidades o sociedades.

En el año 2009 el Consejo de Estado reconoció que desde la Ley 30 de 1988 nadie podía comprar baldíos para constituir grandes haciendas. En el Concepto del 22 de enero de 2009 la Sala de Consulta Civil del Consejo de Estado señaló:

“El artículo 13 de la Ley 30 de 1988, aunque mantiene la restricción general de adjudicar bienes baldíos a personas propietarias de predios rurales (si con ello se exceden los límites máximos adjudicables), modifica el artículo 37 de la Ley 135 en mención en el sentido de prohibir, de manera expresa, so pena de nulidad, la concentración en una sola persona de la propiedad de predios colindantes, inicialmente adjudicados como baldíos, si la sumatoria de sus extensiones excede el máximo de superficie adjudicable”.



## Senador Jorge Enrique Robledo

Ahora bien, en materia de bienes es preciso señalar que la ley aplicable no solamente es la ley vigente al momento de su adjudicación, sino también la ley vigente al momento de su enajenación, tal y como lo dispone el artículo 28 de la Ley 153 de 1887, norma que define cómo se deben interpretar las leyes, y que dispone lo siguiente:

“Todo derecho real adquirido bajo una ley y en conformidad con ella, subsiste bajo el imperio de otra; pero en cuanto a su ejercicio y cargas, y en lo tocante a su extinción, prevalecerán las disposiciones de la nueva ley”

Lo anterior quiere decir que las limitaciones incorporadas por la ley 160 de 1994 sobre los bienes baldíos, no aplican únicamente para los bienes adjudicados en vigencia de dicha ley, sino que también son aplicables a los bienes que aún cuando fueron adjudicados con anterioridad, se enajenaron después de 1994, pues en materia de derechos reales, el ejercicio y las cargas creadas por una nueva ley prevalecerán, y por lo tanto resultan plenamente aplicables.

En conclusión, las normas anteriores a la ley 160 de 1994, esto es la Ley 30 de 1988 y la Ley 135 de 1968 ya impedían la concentración en una sola persona de aquellos predios inicialmente adjudicados como baldíos, y prohibía aportarlos dentro de una sociedad o comunidad, es decir, impedían acumularlos, con el propósito de evitar el acaparamiento de la propiedad rural y la distorsión de la efectividad del proceso de democratización ordenado en la Constitución, luego eliminar de un plumazo tales restricciones vía parágrafo, constituye un desconocimiento al artículo 64 constitucional.

Finalmente, es preciso señalar con toda precisión que en Colombia existe un problema profundo en materia de acumulación ilegal de baldíos, aspecto que se debe solucionar a través de medidas de fondo, que suponen un debate de cara al país que encuentre alternativas que beneficien a todos los involucrados, lo que de ninguna manera se logra con la aprobación soterrada de un parágrafo que intenta dar visos de legalidad a una realidad absolutamente ilegal, medida que solamente agudizará la problemática e incrementará los pleitos judiciales.

### **2.3.6. Conclusiones sobre el Cargo 2: La Ley ZIDRES despoja a los trabajadores de sus derechos constitucionales.**

Hasta lo aquí expuesto, se tiene que la ley ZIDRES: i) elimina a los trabajadores agrarios como destinatarios exclusivos de las tierras baldías; ii) oculta el cambio de destinatario de los baldíos a través de la “astucia” de señalar que no se entrega la propiedad sino solamente el arrendamiento o concesión de la tierra, lo que en sí mismo resulta lesivo a los intereses del campesinado, quien materialmente no podrá explotar la tierra ni acceder a ella puesto que será entregada a personas o empresas diferentes a los trabajadores agrarios; iii) afecta las prestaciones sociales que el Estado debe proveer a los campesinos, las cuales respaldan la propiedad de la tierra para el logro efectivo de unas condiciones de vida dignas, y que en adelante serán canalizadas por personas o empresas, nacionales o extranjeras, diferentes a los trabajadores agrarios; iv) impide el ejercicio de la posesión agraria, condición material indispensable para ser adjudicatario de tierras baldías; y, v) permite y promueve la acumulación de la tierra, lo que genera mayor concentración de la propiedad y menoscaba el proceso de democratización ordenado por el constituyente.

Todo el conjunto de restricciones previstas por la Ley ZIDRES constituyen un despojo a los derechos de los trabajadores agrarios, quienes dejan de ser los protagonistas del régimen de



## Senador Jorge Enrique Robledo

tierras, y pasan a ocupar el papel de siervos del siglo XXI, sin acceso directo a la tierra, sin posibilidad de explotarla económicamente con el apoyo de sus familias, sin las ayudas públicas que en adelante podrán ser focalizadas en las nuevas zonas ZIDRES, sin mecanismos que los protejan de asociaciones desiguales y asimétricas, retrocediendo a relaciones propias del feudalismo, basadas en propiedades extensas y excesiva concentración de la tierra, donde el campesino no es un sujeto libre e independiente sino que se encuentra atado a “asociaciones” de largo plazo, a las que no puede renunciar, en las que no puede tomar decisiones, y donde no entran como propietarios de la tierra sino como simples jornaleros subordinados a lo que disponga su patrón.

En tal sentido, el modelo agrario incorporado por la Ley ZIDRES resulta absolutamente contrario a la concepción del campo y de los trabajadores agrarios instituida en los artículos 60, 64 y 65 de la Constitución y desarrollada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional.

### Cargo No. 3

#### **Violación al principio de progresividad de los derechos sociales.**

Los artículos 3 (parcial), 6 (parcial), 7 (parcial), 13 (parcial), y 17 (parcial) de la Ley ZIDRES violan el Principio de progresividad o de no regresividad, desconociendo el bloque de constitucionalidad previsto en el artículo 93 de la Constitución Política.

#### **3.1. Contenido y alcance de las normas acusadas.**

Las normas de la Ley ZIDRES acusadas dentro del presente cargo, son las siguientes:

**“Artículo 3. Componentes de los proyectos productivos. (...)**

**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”.

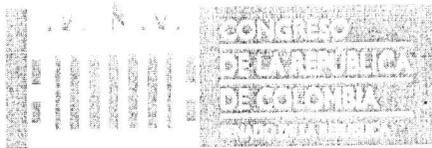
**“Artículo 6. Instrumentos para el fomento de proyectos productivos.** El establecimiento de las Zidres habilita al Gobierno Nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para orientar y focalizar estímulos e instrumentos de política a los proyectos productivos que se suscriban en esta.

**“Artículo 7. De los incentivos y estímulos. (...)**

**Parágrafo 2º.** 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”.

**“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 que hace 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



## Senador Jorge Enrique Robledo

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.

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 17. Condición especial para los proyectos productivos que vinculen campesinos, mujeres rurales, jóvenes rurales y/o trabajadores agrarios sin tierra. Además de los requisitos generales previstos en el artículo 30, 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”.

### 3.2. Normas constitucionales vulneradas

El artículo 93 de la Constitución prevé que los tratados internacionales que ratifique Colombia en materia de derechos humanos prevalecerán en el orden jurídico interno, lo que se conoce como bloque de constitucionalidad. El artículo 2.1 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC, tratado de derechos humanos ratificado por Colombia que hace parte del bloque de constitucionalidad, establece que en materia de derechos sociales económicos y culturales opera el principio de progresividad, el cual es vulnerado de manera flagrante por parte de la Ley ZIDRES en sus apartes demandados.

### 3.3. Concepto de la Violación.

#### 3.3.1. La Constitución, los tratados internacionales y la jurisprudencia reconocen la exigibilidad del principio de progresividad en materia de derechos sociales.

Los programas incorporados en la Constitución Política corresponden a finalidades que el Estado, dadas sus limitaciones, debe procurar en la medida de sus posibilidades, particularmente fiscales, lo que dificulta su realización total de manera inmediata, e implica por tanto una realización progresiva atendiendo la disponibilidad de recursos y capacidad del Estado.

No obstante, una vez se materializan políticas públicas y normativas destinadas a realizar las finalidades constitucionales, tales medidas no pueden ser desmontadas pues eliminar prestaciones reconocidas por el Estado de los derechos sociales, económicos y culturales desconocería abiertamente el principio de progresividad o de no regresividad, que constituye una garantía para evitar el retroceso de las conquistas sociales.

El principio de progresividad se encuentra desde el propio texto del artículo 64 constitucional en el que se indica que “Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios”, es decir, en la medida de las posibilidades públicas, el Estado debe procurar el logro de los fines constitucionales consignados en el contrato social fundamental.



## Senador Jorge Enrique Robledo

Así mismo, el artículo 93 de la Constitución Política señala que los tratados internacionales sobre derechos humanos prevalecerán en el orden interno, disposición en virtud de la cual, el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales PIDESC, resulta exigible dentro del ordenamiento jurídico nacional, en la medida que es un tratado de derechos humanos ratificado por Colombia, lo que lo hace parte del bloque de constitucionalidad. El artículo 2.1 del PIDESC, establece:

**“Artículo 2. (...)**

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos”.

Por su parte, la jurisprudencia constitucional ha reconocido la exigibilidad del principio de progresividad, y mediante sentencia C 644 de 2012 indicó:

**“El Principio de Progresividad es un mandato al legislador en el sentido de erradicar las injusticias presentes, de corregir las visibles desigualdades sociales y estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos”.** En el mismo sentido, dicho principio también ha sido interpretado como un límite al ejercicio de las competencias del Legislador cuya amplia libertad de configuración en materia de derechos sociales se ve restringida, al menos en un aspecto: **“todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado es constitucionalmente problemático y debe presumirse en principio inconstitucional”**<sup>10</sup>. (Énfasis fuera de texto)

Ahora bien, para efectos de establecer si una medida legislativa o de política pública afecta el principio de progresividad, la Corte Constitucional ha elaborado un test mediante el cual logra determinar cuando una medida resulta regresiva. Al respecto, la Corte Constitucional mediante Sentencia C- 644 De 2012 señaló:

“Para establecer si se ha cumplido con el régimen de protección constitucional de los derechos sociales se utiliza tradicionalmente a nivel jurisprudencial el test de no regresividad, que verifica tres elementos, a saber: 1) si la medida es regresiva, 2) si afecta contenidos mínimos intangibles de los derechos sociales, y 3) si de existir regresividad y afectar contenidos mínimos, la medida se encuentra justificada.

En ese orden, las modificaciones de orden económico no deben ser en principio regresivas en cuanto a la protección o reconocimiento de derechos, salvo que, el grado de regresividad que puede proponerse, esté precedido de una justificación incontrovertible a la luz de los derechos y principios”.

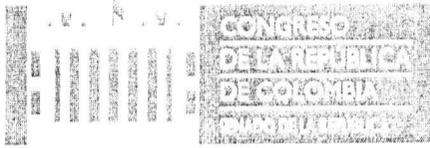
A continuación se aplicará el test de progresividad o de no regresividad para efectos de demostrar que los apartes demandados de la Ley ZIDRES constituyen una medida regresiva que lesiona la protección progresiva de los mandatos constitucionales.

### 3.3.2. Test de No Regresividad.

El Test analizará los siguientes 3 aspectos: **i)** si la medida es regresiva, **ii)** si afecta contenidos mínimos intangibles de los derechos sociales, y **iii)** si de existir regresividad y afectar contenidos mínimos, la medida se encuentra justificada.

#### **i) Determinar si la medida es regresiva.**

<sup>10</sup> Ver consideración 22, Sentencia C-038 de 2004, ya citada.



## Senador Jorge Enrique Robledo

La Corte Constitucional mediante la Sentencia C- 644 de 2012, señaló que “La regresividad (...) implica que la disposición demandada modifica las condiciones normativas que le preexisten, ya sea porque reduce el “*radio de protección de un derecho social*”, disminuye “*los recursos públicos invertidos en [su] satisfacción*”, aumenta “*el costo para acceder al derecho*”, o en términos generales, tal disposición “*retrocede, por cualquier vía, el nivel de satisfacción de un derecho social*”.

En ese sentido, es preciso realizar un contraste entre el régimen anterior y el régimen propuesto por la Ley ZIDRES a fin de evidenciar si el cambio normativo producido efectivamente resulta regresivo.

Sobre los destinatarios de los bienes baldíos	
Ley 160 de 1994	Ley 1775 de 2015
<p>“ARTÍCULO 67. (...) PARÁGRAFO 2o. Los terrenos baldíos objeto de la presente ley, serán adjudicados exclusivamente a familias pobres”.</p>	<p>“Artículo 13. <u>De bienes inmuebles de la Nación.</u> Para la ejecución de los proyectos productivos se podrá solicitar al Gobierno Nacional, <u>la entrega en concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslativa de dominio,</u> de bienes inmuebles de la Nación ubicados en las Zidres. (...).</p>
<p>“ARTÍCULO 38. Las tierras <u>cuya adquisición promuevan y obtengan los hombres y mujeres campesinos,</u> o las que compre directamente el Instituto para programas de Reforma Agraria, <u>se destinarán a los siguientes fines:</u></p> <p>a) <u>Establecer Unidades Agrícolas Familiares,</u> Empresas Comunitarias o cualquier tipo asociativo de producción.</p> <p>b) Para la constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de <u>resguardos indígenas.</u></p>	<p>“Artículo 6. <u>Instrumentos para el fomento de proyectos productivos.</u> 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.</p>

Al cotejar los destinatarios de los bienes baldíos que establece cada régimen, de entrada se advierte que la Ley 160 de 1994 establecía que los baldíos serían adjudicados de manera exclusiva a los campesinos pobres y a familias campesinas. Por el contrario, la Ley ZIDRES establece que los bienes inmuebles de la Nación, dentro de los que se encuentran los baldíos, podrán ser solicitados por “Personas jurídicas, naturales o empresas asociativas que decidan adelantar proyectos productivos en las ZIDRES”. Dicho cambio normativo constituye un retroceso en materia de protección de los derechos constitucionales, pues los trabajadores agrarios como sujetos de especial protección ya no serán los únicos que podrán acceder a las tierras públicas, sino que entraran a competir contra empresas, personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, en el marco de un régimen que privilegia la acumulación de tierras para adelantar proyectos en grandes extensiones.

Así mismo, el régimen jurídico anterior establecía que la destinación especial de los bienes baldíos estaría dirigida principalmente a la constitución de Unidades Agrícolas Familiar, entendida como la empresa básica de producción agrícola, la cual le permite a la familia campesina “remunerar su trabajo y disponer de excedentes capitalizables que coadyuven a la formación de su patrimonio”. Con la expedición de la ley ZIDRES, dicha finalidad es



Senador Jorge Enrique Robledo

eliminada, pues el objetivo principal de dicha norma es entregar las tierras públicas a proyectos "asociativos" manejados por personas o empresas, nacionales o extranjeras, diferentes a los campesinos sin tierra, quienes eventualmente podrán tener algún trabajo agrario desposeído dentro de su proyecto, pues con el cumplimiento de dicho requisito podrán ser beneficiarios de ayudas públicas.

Igual sucede con los instrumentos de política pública y de recursos de fomento, que en un principio debían dirigirse a los trabajadores agrarios como destinatarios exclusivos de los baldíos, con la finalidad de proporcionar servicios esenciales a partir de las cuales generar unas condiciones adecuadas para que el campesinado elevara su nivel de ingreso. En contraste, la Ley ZIDRES permite que con el establecimiento de una ZIDRES, el Gobierno a través del Ministerio de Agricultura este habilitado para orientar y focalizar estímulos e instrumentos de política en dichas zonas, lo que significa que los escasos recursos dirigidos a atender las necesidades del campo ya no se desatinarán a las Unidades Agrícolas Familiares UAF y al campesinado, sino que terminarán en los proyectos ZIDRES, siendo los operadores de dichas zonas los principales beneficiarios de los ya de por sí limitados recursos públicos.

En tal sentido, los apartes demandados de la Ley ZIDRES reducen el rango de protección de los trabajadores agrarios, quienes a pesar de ser sujetos de especial protección constitucional, son desmejorados en sus condiciones, y subordinados a las nuevas zonas ZIDRES y a los administradores de los proyectos "asociativos", quienes asumen el rol protagónico en el nuevo modelo de "desarrollo" agrícola que introduce la ley objeto de la presente acción de inconstitucionalidad.

Sobre la posesión agraria	
Ley 160 de 1994	Ley 1775 de 2015
"Artículo 65. (...) <u>No podrá hacerse adjudicación de baldíos sino por ocupación previa</u> , en tierras con aptitud agropecuaria que se estén explotando conforme a las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables, (...)".	"Art 13. (...) <u>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</u> , que permitan el uso, goce y disposición de la superficie de los predios rurales que ocupen, sin perjuicio de los derechos adquiridos".

La Ley 160 de 1994 establece de manera clara que no podrá haber adjudicación de baldíos si no existe ocupación previa, erigiendo como condición indispensable para que los trabajadores agrarios accedan a la tierra, la existencia de una posesión real sobre el predio, en el que se deben adelantar una serie de actos de explotación que permitan evidenciar que efectivamente la tierra se va a usufructuar económicamente.

La Ley ZIDRES limita seriamente la posesión agraria, pues establece que si el poseedor no cumple aún con los requisitos tendrá que: i) vincularse al proyecto de carácter "asociativo"; o, ii) celebrar contratos de derecho real de superficie. Ambas opciones impiden materialmente continuar con la posesión de la tierra. Luego entonces, la disposición prevista en la Ley ZIDRES afecta la posesión agraria, pues los campesinos no podrán seguir ejerciendo la tenencia acompañada de actos de señor y dueño sobre bienes ubicados en un proyecto ZIDRES, lo que les impedirá ser adjudicatarios de los bienes baldíos, pues



### Senador Jorge Enrique Robledo

como se explicó, solamente se puede ser adjudicatario si existe una ocupación previa, que solo se logra a partir de la posesión efectiva del bien.

En ese orden de ideas, el nuevo régimen establecido en la Ley ZIDRES constituye un retroceso en el nivel de satisfacción del derecho económico, social y cultural de acceso a la tierra, pues genera serias trabas para el ejercicio de la posesión, escenario previo y condición indispensable para acceder a la tierra, aumentando las barreras de acceso, y disminuyendo la materialización de la garantía constitucional.

Sobre las medidas para evitar la concentración de la Tierra	
Ley 160 de 1994	Ley 1775 de 2015
“ARTÍCULO 66. A partir de la vigencia de esta ley y como regla general, salvo las excepciones que establezca el Consejo Directivo del Inceder, <u>las tierras baldías se titularán en Unidades Agrícolas Familiares</u> , según el concepto definido en el Capítulo IX de este Estatuto”.	“Artículo 3. 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”
“ARTÍCULO 71. No podrá ser adjudicatario de baldíos la persona natural o jurídica cuyo patrimonio neto sea superior a mil salarios mínimos mensuales legales, salvo lo previsto para las empresas especializadas del sector agropecuario en el Capítulo XIII de la presente Ley. Para determinar la prohibición contenida en esta norma, en el caso de las sociedades deberá tenerse en cuenta, además, la suma de los patrimonios netos de los socios cuando éstos superen el patrimonio neto de la sociedad”.	“Artículo 13. <u>De bienes inmuebles de la Nación.</u> Para la ejecución de los proyectos productivos se podrá solicitar al Gobierno Nacional, <u>la entrega en concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslativa de dominio</u> , de bienes inmuebles de la Nación ubicados en las Zidres, con el fin de ejecutar los proyectos productivos que hace referencia el artículo 3° de esta ley”.
“ARTÍCULO 72. No se podrán efectuar titulaciones de terrenos baldíos en favor de personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional”.	“Art. 3. (...) <u>Parágrafo 3°. 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</u> ”  (Esta disposición permite la acumulación de baldíos)

La ley 160 de 1994 estableció como uno de sus ejes centrales en materia de baldíos, que la titulación de éstos se hará en Unidades Agrícolas Familiares UAF, pues dicha medida de economía campesina que fue entendida como el justo medio para la explotación económica del campo, ya que no producía grandes latifundios, ni tampoco generaba la atomización del campo. A la medida encontrada se le asignaron una serie de limitaciones cuyo propósito consistía en evitar la acumulación de la tierra y su acaparamiento por parte de sectores económicos poderosos, y promover el acceso a la tierra por parte de los campesinos más pobres. De ahí que no podían ser adjudicatarios de baldíos personas con un patrimonio considerable, ni aquellos dueños de predios rurales, y tampoco estaba permitida su acumulación.



Senador Jorge Enrique Robledo

Por el contrario, la Ley ZIDRES permite que personas naturales, jurídicas o empresas asociativas puedan solicitar la entrega en arrendamiento y concesión de los bienes inmuebles de la nación, incluidos los baldíos que se encuentren en una zona ZIDRES, sin importar si tales empresas o personas ya tienen otras propiedades rurales, e independientemente de su patrimonio. Adicionalmente, el parágrafo 3º del artículo 3º permite que puedan acumularse a proyectos ZIDRES los baldíos adjudicados con anterioridad a la expedición de la Ley 160 de 1994, lo que desconoce las limitaciones a la acumulación y concentración de la tierra previstas en el régimen de baldíos vigente con anterioridad a la Ley de 1994.

Con base en lo anterior, salta a la vista que las modificaciones introducidas por los apartes demandados de la Ley ZIDRES, eliminan las restricciones concebidas con el propósito de evitar la acumulación, acaparamiento y concentración de la tierra, permitiendo la constitución de grandes latifundios de explotación agraria, en los que las personas o empresas, nacionales o extranjeras, diferentes a los trabajadores agrarios serán los beneficiarios de las tierras y las políticas públicas, y solo indirecta o eventualmente podrán resultar beneficiados algunos campesinos sin tierra, situación que desmejora el estándar de protección previsto en el régimen anterior, y pone en evidencia el carácter regresivo de las medidas legislativas tachadas de inconstitucionales.

Sobre las barreras de acceso	
Ley 160 de 1994	Ley 1775 de 2015
<p>“ARTÍCULO 65. La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables, sólo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio <u>otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria</u>, o por las entidades públicas en las que delegue esta facultad”.</p>	<p>“Artículo 7. De los incentivos y estímulos. (...) Parágrafo 2º. Los proyectos que asocien a los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales, sin tierra, <u>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</u>”.</p> <p>“Artículo 17. Condición especial para los proyectos productivos que vinculen campesinos, mujeres rurales, jóvenes rurales y/o trabajadores agrarios sin tierra. Además de los requisitos generales previstos en el artículo 30, los proyectos asociativos que vinculen campesinos, mujer rural y/o trabajadores agrarios sin tierra <u>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</u>”.</p>

La Ley 160 de 1994 establecía que los terrenos baldíos solo serían adjudicados exclusivamente a familias pobres por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria INCORA, contrario a lo que sucede con la Ley demanda, donde personas o empresas que hayan solicitado baldíos, y solo si quieren ser beneficiarios de estímulos e incentivos, deberán diseñar un mecanismo para que los campesinos sin tierra que asocien,



## Senador Jorge Enrique Robledo

puedan adquirir un porcentaje de tierra agrícola, lo que constituye un menoscabo respecto de sus condiciones anteriores, pues no podrán ser adjudicatarios de las tierras baldías, solamente podrán aspirar a que los administradores de los proyectos “asociativos” le permita adquirir, es decir, comprar un porcentaje de tierra, que antes le era otorgada directamente por el Estado, no por una empresa, posiblemente extranjera, a título de adjudicación, y no de compra, lo que evidentemente deteriora la garantía constitucional y afecta el acceso a la propiedad de la tierra de los campesinos agrarios.

Las nuevas medidas establecidas por los apartes demandados de la Ley ZIDRES, crean nuevas barreras de acceso a la propiedad de la tierra, pues los baldíos que antes debían entregarse a campesinos pobres, ahora se entregarán en concesión principalmente a empresas nacionales o extranjeras, quienes podrán o no vincular a campesinos sin tierra. Y solo en caso tal de vincular a campesinos pobres, deberán diseñar mecanismos para que los trabajadores agrarios puedan adquirir, no ser adjudicatarios, de los baldíos, aumentando significativamente los costos de acceso al derecho previsto por la constitución y los tratados internacionales.

**El nuevo régimen es regresivo.** En definitiva, luego de hacer un minucioso cotejo entre el régimen anterior y el previsto en la Ley objeto de la presente demanda, se puede concluir que los apartes demandados de la Ley ZIDRES son regresivos, en tanto que reducen el rango de protección de los derechos de los trabajadores agrarios, aumentan el costo para acceder a los derechos constitucionalmente reconocidos, y disminuyen por múltiples vías el nivel de satisfacción de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos, en especial los relacionados con el acceso a la propiedad agraria y su efectiva explotación económica.

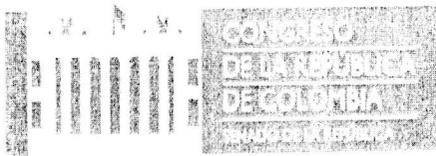
### ii) Determinar si afecta contenidos mínimos intangibles de los derechos sociales.

Del análisis concreto de las nuevas disposiciones introducidas por la Ley ZIDRES, en particular de los apartes demandados dentro del presente cargo, se advierte que los nuevos mandatos legales lesionan de múltiples maneras los contenidos mínimos de los derechos en cuestión.

Precisamente, el cambio de destinatarios de los baldíos afecta ostensiblemente el núcleo esencial del derecho al acceso progresivo a la tierra, pues su anterior exclusividad en beneficio de los campesinos pobres constituía una acción afirmativa dirigida a proteger a unos sujetos de especial protección, mecanismo mediante el cual se venía cumpliendo de manera progresiva y programática el mandato constitucional, que se verá seriamente afectado en su materialización con la eliminación de las medidas especiales de protección.

Así mismo, la afectación a la posesión agraria impide el ejercicio de la misma, elemento inexorable sin el cual no se puede lograr la adjudicación de baldíos en favor de campesinos sin tierra lo que constituye una contrarreforma agraria que privilegia la confrontación de la tierra y la acumulación de grandes latifundios, lesionando el ámbito esencial de los derechos de los campesinos incorporados en la constitución de 1991.

La eliminación de las restricciones a la acumulación de tierras agrarias, y su adquisición por parte de empresas o personas naturales y jurídicas con grandes patrimonios y propiedades, también constituye una lesión a las medidas especiales direccionadas a proteger a un segmento de la población que se encuentra en situaciones deficitarias y que



## Senador Jorge Enrique Robledo

en aplicación del principio constitucional de la igualdad material requieren de mayor protección por parte del Estado.

Pero la nueva legislación no solo desmejora y menoscaba los estándares de protección de los derechos de los trabajadores agrarios, también permite que las políticas y los recursos públicos del Estado puedan ser reorientados y dirigidos a los nuevos territorios ZIDRES, lo que afecta no solo el acceso a la tierra, sino el acceso a las prestaciones esenciales básicas para alcanzar el mandato constitucional de proveer al campesinado unas condiciones dignas de vida.

Y ni que decir de las nuevas barreras de acceso creadas por la Ley Zidres, que impiden que la garantía constitucional se materialice de manera real y efectiva, creando trabas, intermediarios, y nuevos condicionamientos que limitan las posibilidades reales de ejercer los derechos que han sido reconocidos, elementos que son de la esencia de los derechos constitucionales previstos en los artículos 60, 64 y 93 de la Constitución, y cuyo contenido ha resultado seriamente afectado, situación que amerita la salvaguarda de los mandatos políticos fundamentales por parte del juez constitucional.

En este punto es válido traer a colación el precedente fijado por la Corte Constitucional, que mediante Sentencia C -644 de 2012 examinó la constitucionalidad de los artículos 60, 61 y 62 del Plan Nacional de Desarrollo que modificaban el régimen de baldíos como lo hace la Ley ZIDRES. En dicha oportunidad, la Corte Constitucional al momento de hacer una valoración sobre si las medidas introducidas eran regresivas o no, manifestó:

“A simple vista, este modelo resulta regresivo porque incumple no sólo la obligación constitucional de garantizar acceso a la tierra de los trabajadores del campo sino de recibir otros beneficios inherentes a esa propiedad también contemplados en el artículo 64 Superior, para inclinarse a favor del crecimiento nudo, la competitividad agrícola y las tendencias económicas de acumulación de la tierra en el mundo. Tendencias ajenas a los mandatos constitucionales de pluralidad de actores en el mercado, equilibrio en las contraprestaciones, garantías de igualdad material y acciones afirmativas de distinción positiva que ameritan los sujetos de especial protección”.

Se puede concluir entonces, que las nuevas medidas legislativas no contemplan los mínimos dispuestos por los artículos 60, 64, 65, relativos al acceso a la tierra y las prestaciones sociales que la acompañan.

**iii) Determinar si de existir regresividad y afectar contenidos mínimos, la medida se encuentra justificada.**

Sobre este punto, la Corte Constitucional ha indicado que:

“Finalmente, el tercer elemento del test es la justificación de la medida regresiva. El Legislador debe dar cuenta de las razones por las cuales la medida regresiva está justificada. Las reglas sobre el tipo de justificación y la forma en que debe adelantarse el escrutinio varían de caso a caso. Está ordenado por el texto de los tratados en la materia, en especial el PIDESC y el Protocolo de San Salvador, que las restricciones a los derechos sociales solamente podrán ser introducidas mediante leyes formales “promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general” y en la medida “en que no contradigan el propósito y razón” de los derechos sociales (art. 4 del Protocolo de San Salvador)

En este sentido, el Comité PIDESC ha indicado que “las medidas de carácter deliberadamente retroactivo (...) requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto.”



## Senador Jorge Enrique Robledo

En la aplicación de este método la Corte ha exigido que el Legislador demuestre que, con la medida restrictiva, persigue “una finalidad constitucionalmente imperiosa”, que es “adecuada y necesaria” y que es “estrictamente proporcional en términos costo beneficio”.

Igualmente, la Corte ha considerado que las medidas regresivas no se encuentran justificadas cuando en el trámite legislativo no fueron discutidas las razones por las cuales la medida regresiva era necesaria, o cuando no fueron estudiadas otras alternativas menos lesivas, porque por ejemplo, no “existen reportes sobre la existencia de un debate, en el curso del trámite legislativo de [la disposición demandada]” o no “existan datos precisos sobre la real afectación [del contenido del derecho en cuestión].”

Sobre la justificación de la medida, lo primero es advertir que en el trámite surtido ante el congreso se intentó ocultar de múltiples maneras que se trataba de una ley que modificaba los baldíos. Todo el tiempo se dijo que de ninguna manera afectaría dichas tierras públicas, haciendo alusión únicamente a bienes inmuebles de la Nación, no obstante la evidencia de los hechos y numerosos apartes de la misma norma, demuestran que la Ley ZIDRES sí afecta el régimen de baldíos, pues modifica sus ejes centrales y las finalidades perseguidas.

Así mismo, es pertinente anotar que desde un principio se manifestó que la Ley ZIDRES era una ley exclusivamente para la zona de la altillanura. No obstante de un momento a otro, la Ley cambió su objeto y dejó de ser una medida legislativa para la altillanura y se convirtió en una ley que sería aplicable a lo largo y ancho del país, situación sumamente relevante pues modifica buena parte del debate que se surtió, a más de demostrar los poderosos intereses que existen detrás de este nuevo intento de grandes grupos económicos de apoderarse de los baldíos.

Es pertinente indicar, que la desmejora y el menoscabo de los derechos de los campesinos no fue justificado de ninguna manera, pues se partía de la base de que el nuevo régimen no afectaría al campesinado en la medida que las ZIDRES se implementarían en zonas despobladas y alejadas que no afectarían a los campesinos, no obstante, como se ha demostrado con suficiencia, las ZIDRES absorberán buena parte de los derechos, las políticas y los recursos públicos, lo que indudablemente afecta los intereses y derechos de los campesinos.

Durante el debate en el Congreso, se expuso por parte del senador JORGE ENRIQUE ROBLEDO, que no tiene ningún sentido destinar grandes cantidades de dinero, recursos, y ayudas públicas a zonas alejadas, que no cuentan con infraestructura y cuyos costos de producción no son competitivos, cuando hay sectores agrarios que requieren de un importante respaldo del Estado para salir adelante, que se encuentran mejor ubicados, que cuentan con mano de obra agraria disponible, y donde los costos de producción son más competitivos.

En adición, no tiene ningún sentido apostarle importantes recursos al desarrollo de grandes zonas de explotación, que se concentrarán en producir alimentos o agroinsumos para comercializarlos en el mercado externo, como lo demuestra la tendencia internacional y la realidad nacional, desatendiendo el mercado interno, y profundizando con ello la inmensa crisis de importaciones que está aniquilando la agricultura nacional.

Es decir que, el resultado que busca la Ley ZIDRES, desarrollar zonas rurales apartadas, de difícil acceso, despobladas, sin infraestructura no debe ser la prioridad de un Estado que cuenta con millones de hectáreas aptas para la explotación y que se encuentran en mejores



## Senador Jorge Enrique Robledo

condiciones de aprovechamiento económico, luego las medidas lesivas introducidas por la Ley ZIDRES no son adecuadas, no son necesarias, ni mucho menos proporcionales, y si se examina desde una perspectiva constitucional, los eventuales beneficios que se produzcan de ninguna manera podrán superar los grandes costos que implica para el campesinado y el desarrollo del agro nacional.

Sobre este punto, aplican idénticas consideraciones a las expuestas por la Corte en Sentencia C – 644 de 2012, en la que manifestó:

“Es así como a partir del juicio estricto de proporcionalidad que amerita este asunto, encuentra la Corte que liberalizar el mercado de la tierra de los campesinos pobres de Colombia, para que en el marco de su necesidad enajenen la titularidad plena de su propiedad, sin criterios ciertos de equidad o compensación de derechos equiparables, no se aprecia *adecuada y necesaria*”.

Así las cosas, los apartes demandados de la Ley ZIDRES **no superan el test de progresividad**, lo que significa que son medidas legislativas regresivas, que desmejoran el estándar de protección de los derechos sociales, económicos y culturales del campesinado, en especial el relativo al acceso progresivo a la propiedad de la tierra y a los servicios sociales necesarios para el aseguramiento de una condiciones de vida dignas, regresividad que afecta los mandatos constitucionales previstos en los artículo 60, 64 y 93 de la Constitución, situación que amerita la declaratoria de inconstitucionalidad de los apartes cuestionados.

### Cargo No. 4

#### **Violación de la seguridad y la soberanía alimentaria.**

Los artículos 1° (Parcial), 3° (Parcial), 6° (Parcial), 8° (Parcial) y 13 (Parcial) de la Ley ZIDRES vulneran de manera directa los artículos 9 y 65 de la Constitución Política, tal y como se expondrá a continuación.

#### **4.1. Contenido y alcance de las normas acusadas.**

Las normas de la Ley ZIDRES acusadas dentro del presente cargo, son las siguientes:

“**Art. 1. Inciso 3.** 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”.

“**Art. 3 (...)** **Parágrafo 5°.** 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”.

“**Artículo 6. 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”.

“**Artículo 8. 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.



## Senador Jorge Enrique Robledo

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.

**“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 que hace referencia el artículo 3° 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”.

En el artículo 1° aquí demandado se deja claro que los proyectos ZIDRES deben estar adecuados y corresponder con la internacionalización de la economía, lo que significa que se realizarán en el marco de los Tratados de Libre Comercio, y con base en las garantías establecidas tanto en los TLC como en los acuerdos de protección a la inversión.

Por su parte, el artículo 3° parágrafo 5 de la Ley demandada deja claro que en los proyectos ZIDRES podrán participar **tanto inversionistas nacionales como extranjeros**, quienes deberán garantizar que no se afecte la autonomía y seguridad alimentaria, cuestión que no deja de ser una simple formalidad carente de aplicación efectiva, máxime si se tienen en cuenta que los inversionistas extranjeros están protegidos por las cláusulas de los TLC, en especial la cláusula denominada prohibición de requisitos de desempeño, según la cual, el Estado no podrá exigirle a los inversionistas que destinen una parte de su producción al mercado interno, pues solicitudes en ese sentido se encuentran proscritas, y constituyen limitaciones inaceptables para los inversionistas.

El artículo 8° de la Ley ZIDRES ratifica lo anteriormente expuesto, pues incorpora como una de las garantías de los proyectos ZIDRES la seguridad jurídica para los inversionistas, a quienes no se les podrán cambiar de ninguna manera las condiciones pactadas en los contratos, razón por la cual frente a cualquier cambio en la regulación agraria “se dejarán a salvo los derechos adquiridos por los inversionistas (...) sin perjuicio de que pueda acogerse a lo que les resulte favorable”.

Finalmente, el artículo 13 constituye uno de los elementos esenciales introducidos por la Ley objeto de demanda, pues permite que los operadores ZIDRES, bien sean inversionistas nacionales o extranjeros, puedan solicitar tierras públicas, incluido baldíos, para que le sean entregadas en arriendo o concesión, y poder explotarlas económicamente amparados por las normas de inversión que los protegen.

### 4.2. Normas constitucionales vulneradas.

El artículo 65 de la Constitución Política establece que “la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado” y por lo tanto se “otorgará prioridad al desarrollo de actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras”. Así mismo, el Estado “promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario”.

Por su parte, el artículo 9° incorporó el concepto de soberanía nacional, como fundamento de las relaciones internacionales, y el cual es entendido como “el respeto a la



## Senador Jorge Enrique Robledo

autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia”.

### 4.3. Concepto de la Violación.

#### 4.3.1. El fenómeno de la extranjerización de tierras.

En el mundo se ha acentuado la adquisición de tierras por parte de Estados y empresas extranjeras, fenómeno que se conoce como la extranjerización de las tierras. Un estudio del Banco Mundial señala que desde el año 2008 varios países y empresas privadas han anunciado la adquisición de 46,6 millones de hectáreas de tierras agrícolas en África, América Latina, Asia y Europa Oriental<sup>11</sup>. Los inversionistas son principalmente países que dependen de la importación de alimentos y empresas vinculadas al sector financiero que han encontrado en la producción agrícola un lucrativo negocio para contrarrestar las inmensas pérdidas sufridas por la crisis económica mundial.

Como consecuencia de la crisis alimentaria de 2008, los países no autosuficientes en alimentos decidieron adquirir tierras en el extranjero para resolver sus problemas de inseguridad alimentaria, y para especular con los precios de las tierras. El alza en los precios de los alimentos y las restricciones a las exportaciones de comida<sup>12</sup> pusieron en evidencia la vulnerabilidad de varias naciones para asegurarse el suministro de alimentos. La respuesta de estos países ha sido adquirir mediante compras, arrendamientos o concesiones, extensas áreas de tierras agrícolas en el extranjero, donde puedan producir los alimentos necesarios para abastecer sus mercados. Se trata entonces de una política diseñada para producir en el exterior la comida que no producen en sus territorios para satisfacer las necesidades de su población.

Así lo reconoció el presidente de la Asociación China del Sector de Granos (CAGS por sus siglas en inglés), Song Tingming, quien afirmó que la producción de alimentos en el extranjero es una necesidad para su país<sup>13</sup>.

En la medida en que a los alimentos se les da el tratamiento de *commodities*, es decir, productos con los que se especula en las bolsas de valores, los precios de la comida aumentan y la tierra entra a ser objeto de especulación. El magnate de las finanzas George Soros afirmó en junio de 2009 que “la tierra agrícola va a ser una de las mejores inversiones de nuestros tiempos. Eventualmente, por supuesto, los precios de los alimentos serán lo suficientemente altos como para que el mercado se inunde con la producción en nuevas tierras o con nuevas tecnologías, o con ambas, y este gran mercado se acabe. Pero eso está aún muy lejos”<sup>14</sup>.

Los inversionistas privados están adquiriendo una gran cantidad de tierras alrededor del mundo. “La empresa BlackRock Inc, con sede en Nueva York, una de las mayores administradoras de dinero del mundo, con casi 1.5 billones de dólares en sus libros, creó un fondo de cobertura agrícola de 200 millones de dólares, 30 millones de los cuales se

<sup>11</sup> BANCO MUNDIAL. Rising Global Interest in Farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits? septiembre, 2010, p. 35.

<sup>12</sup> Argentina, Rusia, Kazajstán y Ucrania restringieron las exportaciones de trigo, y China, Indonesia, Vietnam, Egipto, India y Camboya hicieron lo mismo con el arroz.

<sup>13</sup> Li Ping, “Hopes and strains in China’s overseas farming plan”, Economic Observer, Pekín, 3 de julio de 2008. En <http://www.eeo.com.cn/ens/Industry/2008/07/03/105213.html>.

<sup>14</sup> Citado por GRAIN, “Los nuevos dueños de la Tierra”, octubre de 2009. En: [www.grain.org/acontrapelo/](http://www.grain.org/acontrapelo/)



## Senador Jorge Enrique Robledo

utilizarán para adquirir tierras en todo el mundo”<sup>15</sup>. Morgan Stanley, una de las principales entidades financieras de Estados Unidos, compró 40 mil hectáreas de tierras agrícolas en Ucrania y Renaissance Capital, un fondo de inversión de Rusia, se apropió de 300 mil hectáreas en el mismo país<sup>16</sup>. En 2008, el gobierno de Madagascar le entregó a Daewoo (Corea del Sur) 1,3 millones de hectáreas para producir maíz con destino al mercado coreano. Desde 2009, empresas y fondos privados han adquirido cerca de 9 millones y medio de hectáreas en el mundo<sup>17</sup>.

La Ley ZIDRES, en particular los artículos 1, 3, 8 y 13 permiten que inversionistas nacionales o extranjeros soliciten en concesión, arrendamiento o a cualquier título no traslativo de dominio tierras públicas, dentro de las que están incluidas los baldíos, las cuales no estarán limitadas por las Unidades Agrícolas Familiares UAF, sino que podrán acumularse grandes extensiones a perpetuidad, medida legislativa que facilita una gran acumulación de tierras por parte de inversionistas extranjeros, quienes podrán así desarrollar proyectos de explotación que les permitan garantizar la seguridad alimentaria de sus respectivas naciones.

En otras palabras, la Ley ZIDRES permite que se acentúe la ya preocupante extranjerización de la tierra, con el agravante de que la citada ley elimina buena parte de las restricciones a la acumulación de baldíos, lo que significa que la extranjerización será mayor, en la medida que se permite mayor concentración y acumulación de la tierra.

Es preciso resaltar que esto no es una suposición, pues las normas demandadas disponen que las personas jurídicas, nacionales o extranjeras podrán beneficiarse de esta medida, sumado a las prerrogativas otorgadas mediante las cuales se les garantiza la seguridad jurídica de sus inversiones.

Colombia es uno de los países que cuenta con una importante cantidad de tierras no cultivadas, lo que la hace muy atractiva para países y empresas que desean adquirir o arrendar predios. De acuerdo con el informe *Generando el interés global sobre las tierras de cultivo*, el Banco Mundial (2010) señala que Colombia tiene cerca de 21.5 millones de hectáreas de tierras no cultivadas aptas para la agricultura, lo que representa el 7,5% del total de América Latina, y convierte a nuestra nación en el cuarto país con mayor cantidad de tierras disponibles, detrás de Brasil, Bolivia y Argentina<sup>18</sup>.

Los inversionistas extranjeros –gobiernos y empresas privadas– están avanzando en la adquisición de tierras en Colombia. En el municipio de Pivijay, Magdalena, el grupo económico Merhav, de Israel, adquirió 10 mil hectáreas para sembrar caña de azúcar que usará para la producción de etanol<sup>19</sup>. De acuerdo con un artículo del diario *El Tiempo*, inversionistas extranjeros están adquiriendo grandes extensiones de tierra en la altillanura<sup>20</sup>. El informe de prensa señala que “al menos cinco empresas extranjeras ya tienen proyectos

<sup>15</sup> GRAIN. ¡Se adueñan de la tierra! El proceso de acaparamiento agrario por seguridad alimentaria y de negocios en 2008-2009, p. 10.

<sup>16</sup> Ibid. P. 10

<sup>17</sup> GRAIN. Los nuevos dueños de la tierra. Octubre, 2009.

<sup>18</sup> BANCO MUNDIAL, Op. Cit.

<sup>19</sup> Grupo de Israel Merhav trae US\$350 millones al campo, Portafolio. Consultado el 21 de noviembre de 2010. En [http://www.portafolio.com.co/economia/pais/ARTICULO-WEB-NOTA\\_INTERIOR\\_PORTA-8343389.html](http://www.portafolio.com.co/economia/pais/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-8343389.html).

<sup>20</sup> Domínguez, J.C. (2010, 30 de agosto). Altillanura, una despensa con claro acento extranjero. *El Tiempo*, pp. 2.1-2.2.



## Senador Jorge Enrique Robledo

en la zona (altillanura) para cultivar maíz en rotación con soya, y, en otros casos, caña azucarera o palma de aceite para biocombustibles. Entre las compañías foráneas se destacan el grupo Maggi, de Brasil; Mónica Semillas, de Bolivia, con 12.000 hectáreas, y Cargill, multinacional estadounidense que está entre las 10 empresas más grandes del mundo en comercialización de materias primas agrícolas, con 25.000 hectáreas”.

El fenómeno de la extranjerización de la tierra también ha sido objeto de rigurosos estudios como el informe realizado por la investigadora Yamile Salinas para la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe en mayo de 2011<sup>21</sup>, el cual señala que diversas multinacionales agropecuarias, estados y conglomerados financieros, están adquiriendo (y/o pretenden hacerlo) vastas extensiones de tierra en los departamentos de Meta y Vichada, dinámica que se había visto obstaculizada según los mismos inversionistas por la “limitante burocrática” que imponía la Unidad Agrícola Familiar – UAF<sup>22</sup>, pero que con lo dispuesto en la ley ZIDRES objeto de la presente demandada, es “superado”, en la medida que queda abierta la posibilidad para la acumulación de grandes extensiones de tierra y su arrendamiento o entrega en concesión a inversionistas nacionales o extranjeros, con el agravante de que no solo se realizarán en la altillanura como lo indicó el proyecto de ley en sus inicios, sino en cualquier zona del país.

Por esta razón, con las modificaciones introducidas por los apartes demandados de la Ley ZIDRES se está autorizando la acumulación y la extranjerización de los terrenos baldíos, situación que viola la seguridad alimentaria y la soberanía nacional.

### **4.3.2. Los artículos demandados de la Ley ZIDRES violan el principio de la seguridad alimentaria previsto en el artículo 65 de la Constitución Política.**

De las disposiciones demandadas, se puede colegir que las tierras públicas, incluidos los bienes baldíos pueden ser entregados en concesión, a tiempo indefinido a inversionistas nacionales o extranjeros, a quienes no se les puede exigir que la producción de las tierras entregadas en arrendamiento a concesión se destine a suplir las necesidades del mercado interno, es decir, las necesidades alimentarias de la Nación. Es más, ni siquiera podría exigírsele a los inversionistas nacionales o extranjeros, que cultiven alimentos, ni el tipo de cultivos que deben realizar, pues serán los operadores de las ZIDRES quienes según sus conveniencias económicas decidirán qué tipo de producción realizar.

En ese sentido, los apartes demandados de la Ley ZIDRES terminan no solo permitiendo sino privilegiando por una parte la empresarización del campo en menoscabo de la producción de pequeños y medianos campesinos, y por otra la extranjerización de la tierra pues los grandes inversionistas extranjeros, ávidos de tierras para la especulación y la producción de alimentos, sin lugar a dudas aprovecharán la oportunidad que permite la Ley ZIDRES de acumular y solicitar en concesión o arriendo grandes porciones de tierra.

Ahora, tanto la empresarización del campo, como la extranjerización de la tierra tienen por finalidad la exportación de su producción, que en su mayoría estará dirigida al mercado externo, tal y como lo demuestran las reglas de la experiencia, y la lógica económica, pues

<sup>21</sup> SALINAS, Yamile. (2011). “Dinámicas en el Mercado de la tierra en Colombia”, Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), regional América Latina y el Caribe. Disponible en:

[http://www.indepaz.org.co/attachments/608\\_COLOMBIA%20TIERRAS%20SALINAS%20MAYO-11.pdf](http://www.indepaz.org.co/attachments/608_COLOMBIA%20TIERRAS%20SALINAS%20MAYO-11.pdf)

<sup>22</sup> Reportaje de la Federación Nacional de Cultivadores de Cereales y Leguminosas titulado “Detrás de Mónica otros vendrán”, disponible en: [http://www.fenalce.org/arch\\_public/reportaje.pdf](http://www.fenalce.org/arch_public/reportaje.pdf)



## Senador Jorge Enrique Robledo

es en el mercado externo donde se encuentran mayores rendimientos para sus inversiones. Es decir, las políticas y los recursos públicos focalizados en estimular la producción para la exportación, y así satisfacer las necesidades del mercado internacional de alimentos y asegurar las ganancias de las personas o empresas que operen en una ZIDRES, dejando a la población nacional sin la seguridad de contar con su dieta básica.

Bajo tales consideraciones, los apartes demandados de la Ley ZIDRES desconocen el mandato del artículo 65 de la Constitución, el cual incluye como imperativo del Estado garantizar la producción y el aprovisionamiento de alimentos para los colombianos, lo que se conoce como el principio de seguridad alimentaria.

Sobre la seguridad alimentaria se ha pronunciado la Corte Constitucional, quien mediante sentencia T-506 de 1992, reiterada en la sentencia C-864 de 2006 indicó:

“se vulnera el deber de seguridad alimentaria reconocido en el artículo 65 del Texto Superior, cuando se desconoce el grado de garantía que debe tener toda la población, de disponer y tener acceso oportuno y permanente a los alimentos que cubran sus requerimientos nutricionales, tratando de reducir la dependencia externa y tomando en consideración la conservación y equilibrio del ecosistema para beneficio de las generaciones”. (Énfasis fuera de texto).

La población es la sociedad colombiana, y por lo tanto la producción de alimentos debe estar dirigida a satisfacer en primer lugar las necesidades alimentarias del mercado interno, y garantizar la disponibilidad y el acceso oportuno de los alimentos de los colombianos.

Así mismo, la jurisprudencia constitucional también ha reconocido la seguridad alimentaria a partir de lo dispuesto en el artículo 78 superior, al reconocer como posiciones jurídicas fundamentales de los derechos del consumidor, el control de calidad de los bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, y la responsabilidad en todo caso en que se produzcan y comercialicen bienes y servicios que, “atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios”.

Ahora bien, la seguridad alimentaria no solo es reconocida por la Constitución Política, también ha sido objeto de regulación mediante tratados de derechos humanos como el Pacto de Derechos Sociales Económicos y Cultural, en cuyo artículo 11 se indicó que toda persona tiene derecho a estar protegida contra el hambre, y prescribe que los Estados adoptarán medidas que se orienten al mejoramiento de los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales.

En línea con lo anterior, el Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación de las Naciones Unidas de 11 de agosto de 2010, señaló que “El acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia son esenciales para asegurar el disfrute no solo del derecho a la alimentación, sino también de otros derechos humanos, incluido el derecho al trabajo (de los campesinos que no poseen tierras) y el derecho a la vivienda”

Por su parte, la FAO declaró que la seguridad alimentaria “a nivel individual, familiar, nacional, regional y mundial, se alcanza cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana” (FAO, noviembre de 1996).



## Senador Jorge Enrique Robledo

Por esa razón, el Comité de Alimentos de la FAO precisó que el derecho a la alimentación tiene cuatro aristas: 1) la disponibilidad, 2) la accesibilidad, 3) la estabilidad y 4) la utilización de los alimentos. Frente al aspecto de la disponibilidad y el acceso señaló:

“por disponibilidad se entienden las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda”. En cuanto a la accesibilidad hace referencia a que los individuos tengan acceso a alimentos adecuados, tanto en términos económicos como físicos.

En ese orden de ideas, la seguridad alimentaria, reconocida por la constitución y los tratados internacionales, es lesionada por los apartes demandados de la Ley ZIDRES, pues permite la acumulación de tierras y la extranjerización de su explotación económica, pues los inversionistas de tales proyectos, tal y como lo indica la tendencia económica mundial, provendrá principalmente del exterior, y la producción realizada se destinará a los mercados internacionales, como lo indican las reglas de la experiencia y la lógica económica, pues allí se obtienen mayores rendimientos que su comercialización en el mercado interno.

### **4.3.3. La extranjerización de tierras afecta el principio constitucional de la seguridad alimentaria y lesiona la soberanía nacional.**

Verificada la relevancia constitucional del principio de seguridad alimentaria, y puesto en evidencia que la Ley ZIDRES promueve en la práctica la extranjerización de la tierra, resulta pertinente evidenciar la estrecha relación que existe entre la seguridad alimentaria y la adquisición o arrendamiento de tierras por extranjeros. Al respecto, la FAO y el relator especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, Olivier De Schutter, señalan que la compra de tierras o su entrega en concesión o arriendo a inversionistas extranjeros en países pobres puede ser extremadamente peligrosa para la seguridad alimentaria, pues aumenta la dependencia de las poblaciones locales de los volátiles e inseguros mercados internacionales (Schutter, 2010).

La reciente crisis de alimentos evidenció que la seguridad alimentaria es la capacidad de las naciones de producir la comida que su población necesita. Entre 2005 y 2008 los precios de los alimentos en el mercado internacional aumentaron en un 83%<sup>23</sup>, lo que hizo que el número de personas en extrema pobreza aumentara 150 millones<sup>24</sup>. De acuerdo con el relator especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, “una porción significativa del incremento de los precios de alimentos esenciales solo puede ser explicada por el surgimiento de una burbuja especulativa”<sup>25</sup>. Dependier entonces de la importación de alimentos, o de la producción de alimentos concentrada en cabeza de grandes inversionistas, es un riesgo que no se puede asumir en un mundo donde predomina la especulación, más cuando el informe del relator de las Naciones Unidas advierte que de no hacerse profundos cambios al sector financiero internacional, las crisis alimentarias seguirán siendo una amenaza para el mundo.

23 A. Mittal. The 2008 food Price Crises: Rethinking Food Security Policies. Junio de 2009, G-24 Discussion Paper Series No. 56.

24 BANCO MUNDIAL. Global Economic Prospects. Commodities at the Crossroads, 2009.

25 DE SHUTTER, OLIVIER. Food Commodities Speculation and Food Prices Crises. Septiembre de 2010, p. 1.



## Senador Jorge Enrique Robledo

Para que en Colombia haya seguridad alimentaria es necesario que el país produzca los alimentos que demanda su población y que dicha producción se destine a las necesidades alimentarias del país, es decir, que se produzca para el mercado interno. La adquisición y la entrega en arrendamiento o concesión de tierras agrícolas a inversionistas extranjeros lesiona el principio de seguridad alimentaria, y afecta la soberanía nacional porque la principal finalidad de los inversionistas, sean nacionales, o sean Estados o de empresas extranjeras, es la de abastecer mercados externos, dejando de lado las necesidades de los colombianos, y afectando la autodeterminación del país.

Los gobiernos que están adquiriendo o alquilando tierras en otras naciones lo hacen porque no son autosuficientes y necesitan hacerse al control de grandes extensiones de tierra en el extranjero para producir en ellas lo que no pueden producir en sus territorios. Los inversionistas privados también adquieren tierras para exportar alimentos, dado que su intención es la de aprovechar los altos precios internacionales. Los fondos de inversión y la banca multinacional se mueven en búsqueda de la máxima tasa de ganancia, por lo que para ellos los mercados extranjeros son más atractivos.

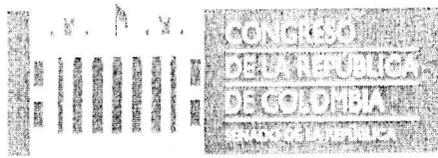
### **4.3.4. Los TLC prohíben los requisitos de desempeño, lo que impide exigirles a los inversionistas que destinen su producción al mercado nacional, situación que pone en serio peligro la Seguridad Alimentaria del País y la Soberanía Nacional.**

Colombia ha firmado y está negociando varios Tratados de Libre Comercio TLC y acuerdos de protección de inversiones que incluyen una cláusula conocida en el comercio internacional como *prohibición de requisitos de desempeño*. Esta norma impide que el Estado colombiano les imponga a inversionistas extranjeros cualquier tipo de condiciones, incluidas aquellas relacionadas con la producción de alimentos para el consumo interno. Con ello, el gobierno queda impedido para obligar a las empresas extranjeras a destinar parte o la totalidad de su producción a satisfacer las necesidades alimentarias de los colombianos, quedando en completa libertad para exportar todo lo que produzcan.

Si la comida que se produce en el país no está dirigida principalmente a la demanda interna, Colombia queda expuesta a perder la capacidad de alimentar a su población, lo que significa una grave pérdida de la seguridad alimentaria y una afectación a su capacidad de autodeterminarse, lo que constituye una infracción a los imperativos constitucionales.

El artículo 65 de la Constitución dispone que “la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras”. Esta norma prevé el principio de la seguridad alimentaria, obligando al Estado a proteger e impulsar la producción de alimentos.

Aunque la Constitución no lo diga, se entiende que dicho deber está orientado a la satisfacción de las necesidades del mercado interno, dado que no sería lógico que la norma constitucional privilegiara la exportación de comida. Justamente, la seguridad alimentaria implica la posibilidad real y efectiva de acceder al alimento en el momento que se requiera, lo que no puede garantizarse si se golpea la economía campesina que produce el 60% del alimento nacional, y se concentra el modelo agrario en la explotación de las ZIDRES, a las cuales no se les podrá exigir nada acerca de la destinación de sus productos, y quienes



## Senador Jorge Enrique Robledo

debido a la altísima demanda mundial de alimentos encontraran grandes rendimientos en el mercado exterior.

### 4.3.5. El artículo 6º de la Ley ZIDRES atenta contra la economía campesina, y va en contravía del mandato constitucional previsto en el artículo 65.

De una lectura integral de los artículos 64 y 65 en conjunto con la cláusula del Estado Social de Derecho, se advierte que uno de los fines previstos en la Constitución consiste en promover el desarrollo de los trabajadores agrarios y la economía campesina, sector al que se deben destinar recursos y medidas para que logre desarrollarse.

Sin embargo, la nueva orientación y focalización tanto de las políticas como de los recursos públicos, en virtud del artículo 6º de la Ley ZIDRES podrán redireccionarse hacia las ZIDRES, lo que evidencia la profundización de la tendencia que se viene imponiendo en Colombia que consiste en la destrucción de la economía campesina. Como lo señala el Informe Nacional de Desarrollo Humano de 2011 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD,<sup>26</sup> la empresarización del campo excluye de las políticas públicas a los campesinos, favoreciendo únicamente a grandes empresas. Entre los problemas de los campesinos, este informe destaca “los limitantes del acceso a la propiedad de la tierra, al capital, la tecnología y los mercados”, “el deterioro de su importancia y reconocimiento como sujeto político”, “la exclusión de los beneficios de programas de desarrollo rural, de apoyos y subsidios” y “la consideración del campesinado solo como fuerza de trabajo (es decir, como obreros) y no como un estrato rural con capacidad productiva para los mercados”. El PNUD considera que esta situación es una consecuencia de la aplicación de políticas que se han concentrado en favorecer la explotación empresarial del campo, excluyendo a los campesinos. Al respecto, afirma:

“Estos procesos configuran la llamada “falla de reconocimiento” del campesinado; es decir, la falta de valoración y reconocimiento de un sujeto particular para dar paso a sus derechos y constitución de ciudadanía. Esta falla niega a su vez la redistribución de activos a favor del sujeto no valorizado y deriva también en una “falla de redistribución”, a partir de las cuales la sociedad no reacciona para integrarlo al desarrollo.

En épocas recientes, esta falla de reconocimiento tiene su expresión en las preferencias de las políticas públicas por los empresarios, a quienes se ve como los protagonistas de la integración a la dinámica global y sus exigencias de competitividad y eficiencia”<sup>27</sup>.

Los campesinos cumplen un papel fundamental en la producción de alimentos. De acuerdo con el citado informe del PNUD, el 66,3% de la producción agropecuaria lo aporta la economía campesina<sup>28</sup>, por lo que “el campesinado sigue teniendo una participación relevante en la producción agropecuaria y de alimentos”<sup>29</sup>. Por esta razón, el respaldo del Estado a la producción campesina no sólo responde a los postulados de la justicia social, de acceso progresivo a la propiedad y explotación de la tierra, también es un deber que se desprende del principio de seguridad alimentaria.

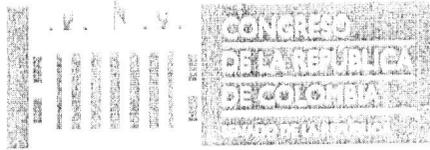
Por lo tanto, el artículo 6º de la Ley ZIDRES debe declararse inconstitucional, en la medida que orienta las escasas ayudas públicas ya no hacia sujetos de especial protección

<sup>26</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. “Colombia rural 2011 Razones para la esperanza”, septiembre de 2011.

<sup>27</sup> *Ibid.*, Pág. 116.

<sup>28</sup> *Ibid.*, Pág. 118.

<sup>29</sup> *Ibid.*, Pág. 119.



## Senador Jorge Enrique Robledo

constitucional como los trabajadores agrarios, sino que dirige todo el poder de fomento del Estado hacia unos operadores privados, nacionales o extranjeros quienes en adelante serán los destinatarios de las tierras públicas, de las políticas públicas y los recursos públicos, operadores privados que podrán cultivar lo que consideren y venderlo o exportarlo a donde prefieran, dejando la demanda interna de alimentos a merced de los precios internacionales, y permitiendo la quiebra de la economía campesina a través de la cual se garantiza buena parte del aseguramiento alimentario de Colombia.

### 4.3.6. La extranjerización de la tierra permitida por la Ley ZIDRES constituye una violación a la soberanía Nacional.

La pérdida de la seguridad alimentaria permitida por la Ley ZIDRES, no sólo viola el derecho a la alimentación de los colombianos, sino que también lesiona la soberanía nacional, es decir, el derecho de los pueblos a autodeterminarse, a decidir autónomamente las políticas que deben regir sus relaciones políticas, económicas y sociales de acuerdo con lo que mejor les convenga. La relación entre seguridad alimentaria y soberanía nacional fue explicada por el expresidente de Estados Unidos George W. Bush en los siguientes términos:

“Es importante para nuestra nación cultivar alimentos, alimentar a nuestra población. ¿Pueden ustedes imaginar un país que no fuera capaz de cultivar alimentos suficientes para alimentar a su población? Sería una nación expuesta a presiones internacionales. Sería una nación vulnerable. Y por eso, cuando hablamos de la agricultura (norte)americana, en realidad hablamos de una cuestión de seguridad nacional”. (G.W. Bush, The Future Farmers of America Jul.27.01, Washington).

Con el control de los inversionistas extranjeros sobre la comida que el país necesita, a pesar de estar utilizando tierras nacionales, se aumenta la dependencia de Colombia de la producción extranjera, en especial cuando se trata de un tema tan sensible como lo es la producción de alimentos, lo que hace que la Nación quede expuesta a imposiciones y presiones del exterior. Si la alimentación de los colombianos pasa a depender de los que se decida en el extranjero, Colombia se verá obligada a someterse a imposiciones foráneas. Por esta razón la defensa de la soberanía nacional es otro principio violado por las normas demandadas.

### Cargo No. 5.

#### Violación al derecho a la igualdad en materia de Asociatividad.

Los artículos 3 (parcial), 4 (parcial), 7 (parcial), y 13 (parcial) de la Ley ZIDRES violan el derecho fundamental de la igualdad material previsto en el artículo 13 de la Constitución Política.

#### 5.1. Contenido y alcance de las normas acusadas.

Las normas de la Ley ZIDRES acusadas dentro del presente cargo, son las siguientes:

“Artículo 3. 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 (...)

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



## Senador Jorge Enrique Robledo

misimos: 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”.

### “Artículo 7. De los incentivos y estímulos.

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”.

“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 que hace 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”.

Las disposiciones demandadas, condicionan los estímulos y beneficios concebidos por la ley para las ZIDRES a la vinculación de pequeños y medianos productores, y promueven un esquema de asociación entre grandes inversionistas y campesinos sin tierra. No obstante, la concepción de asociatividad incorporada en la Ley objeto de la presente demanda, se efectuó más como un requisito formal cuyo cumplimiento le permite a los grandes inversionistas acceder a los baldíos y a una serie de beneficios, que como una fórmula efectiva mediante la cual se logre el desarrollo de un sector tan desprotegido y en condiciones tan deficitarias como son los trabajadores agrarios.

## 5.2. Normas constitucionales vulneradas.

El artículo 13 de la Constitución establece el derecho fundamental a la igualdad, según el cual “todas las personas recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades”. Así mismo, el precepto constitucional señala que “El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados”. Y finaliza diciendo que “el Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta”

## 5.3. Concepto de la violación.

**5.3.1. El modelo asociativo previsto en la Ley ZIDRES viola el artículo 13 constitucional, en la medida que no cuenta con mecanismos de protección para la parte débil de la relación entre inversionistas y campesinos.**

Al examinar en detalle la Ley ZIDRES se puede advertir que siempre se hace alusión a los campesinos sin tierra o a los pequeños y medianos productores, para indicar que su participación es una condición indispensable para entregar a las personas naturales o empresas diferentes a los trabajadores agrarios tierras baldías, así como recursos, créditos, y una serie de prestaciones que antes debían ser asignadas de manera directa a los campesinos pobres, y que ahora se destinará a personas o empresas nacionales o extranjeras, si y solo si cumplen el requisito de vincular campesinos pobres.



## Senador Jorge Enrique Robledo

Dicho modelo asociativo incorporado por la Ley ZIDRES, no viene acompañado de medidas o mecanismos mediante los cuales se pueda brindar protección efectiva a esos pequeños y medianos productores, quienes se encuentran en condiciones sumamente desiguales respecto de los grandes inversionistas, quienes podrán hacer valer todo su poder económico y de negociación ante los desposeídos campesinos, que entran desprotegidos a hacer parte de una relación económica de la cual dependerá su futuro.

La ausencia de mecanismos de protección especial, mediante los cuales se logre eliminar las profundas asimetrías existentes entre las partes de la “sociedad”, violan el principio de igualdad material, pues establece reglas iguales frente a sujetos que se encuentran en condiciones sumamente diferentes. Al respecto, la Corte constitucional mediante Sentencia C 644 de 2012 indicó:

“La construcción de la igualdad material del Estado social de derecho desde las desigualdades y los ámbitos que no deben o no pueden ser resueltos por el mercado, son ciertamente un imperativo que se debe construir de manera progresiva”.

Es decir que la existencia de realidades abiertamente desiguales, como las que se presentan entre inversionistas y campesinos sin tierra, activan la obligación del Estado de crear mecanismos a partir de los cuales se produzca cierto equilibrio entre las partes, pues dicha situación de desigualdad manifiesta abandonada a las reglas del mercado, solo ahondará las asimetrías, incrementando la desprotección de sectores que requieren medidas especiales.

En ese sentido, en la citada Sentencia C 644 de 2012, la Corte Constitucional declaró inexecutable las normas que modificaron el régimen de baldíos, y fundamentó su decisión entre otras razones por lo siguiente:

“Que (i) las medidas no prevén un tratamiento especial para los grupos vulnerables y, en consecuencia, desconocen la obligación de darles prioridad, dejando en la misma situación a las grandes empresas y a los campesinos en relación con el acceso a la tierra, siendo obligación del Estado darles trato diferenciado, atendiendo la desigualdad existente entre unos y otros”

En consecuencia, la Ley ZIDRES no solo elimina las acciones afirmativas establecidas por el régimen anterior de baldíos en favor de los trabajadores agrarios, sino que se ocupa de manera diligente de entregar grandes beneficios y poderes a los inversionistas privados, en perjuicio de los intereses de los campesinos pobres, quienes se encuentran absolutamente desprotegidos.

### 5.3.2. El Caso Cargill y el Caso Indupalma.

Las anteriores aseveraciones, que se desprenden de la sola lectura de la Ley ZIDRES, cobran mayor relevancia si se analizan en el contexto de la realidad concreta de las asociaciones que se vienen presentando en el campo, a partir de la denominada agricultura por contrato, prueba incontrovertible de la manifiesta desigualdad en la que se llevan a cabo las asociaciones entre inversionistas y campesinos. Para el efecto, solo es preciso traer a colación dos casos, Cargill en el ámbito internacional e Indupalma en el nacional, que ilustran las notorias inequidades al momento de asignar cargas y beneficios entre las partes.

**El Caso de Cargill.** El modelo de alianzas entre pequeños y medianos propietarios con un operador-intermediario es una aplicación del modelo Cargill de agricultura por contrato, con pésimos resultados para los trabajadores agrarios y pequeños y medianos propietarios y



## Senador Jorge Enrique Robledo

jugosos ingresos para las grandes compañías quienes operan los proyectos. Respecto al modelo Cargill, el analista económico Aurelio Suárez explicó:

“En los inicios del siglo XXI se proclamó “un nuevo Cargill” con el objetivo de convertirse en el primer proveedor de soluciones para los consumidores de alimentos y productos agrícolas. Destacando que la nueva modalidad es la “cooperación” y la “asociación”, habla de “centrar esfuerzos (...) en ayudar al hombre del campo a comercializar sus productos hasta facilitar el manejo de la cadena logística de suministros y riesgos a los clientes de alimentos”.

“Kneen explica el trasfondo de estas manifestaciones altruistas de Cargill. “Lo que realmente está haciendo es crear la política agrícola desde la base (...) ayudar al agricultor a cultivar más de lo que Cargill necesita como ‘insumos’ para comercializar y procesar, y al ayudarlos a vender ‘su producto’ en el sistema mundial sobre el cual ejerce considerable control (...) está construyendo el tipo de sistema agrícola por el cual puede obtener el mejor beneficio”. La clave para la construcción de ese sistema es el uso de su enorme “palanca de capital”, y es, a la vez, proveedor de insumos y “garantía de compra”, claro está, bajo los parámetros ya descritos, riesgos y costos para los productores y beneficios para el “gigante”.

“Una forma de operación de este sistema, en el caso del sector de la carne en Estados Unidos, se describe así. “Cargill vende semillas y químicos a los agricultores, compra sus granos, los transporta a los cebaderos de Cargill, mata al ganado y vende la carne” y la conclusión es casi obvia, “las llamadas eficiencias del mercado son ganancias extraídas de los ganaderos que no pasan a los consumidores”. Así sucedió entre 1998 y 2008 con el precio de la carne molida, comprada a los ganaderos, ajustado por la inflación, a 90 centavos de dólar, y vendida a los consumidores a 2,50 dólares.

“La esencia es que, dado que Cargill tiene información de mercado y análisis global, el agricultor o productor puede firmar distintas modalidades de contrato, personalizado, con precios fijos a futuro, inscribiendo el 50% de su producción esperada y transándola por anticipado. “Queda amarrado” y, mientras más lo sea, recibe mayores “garantías”. En la actualidad, a quienes firman para 2015, antes del 15 de octubre de 2013, se les aseguraría un precio piso. Desde luego, nada se dice del techo, cotización que Cargill controla.

“El arbitraje de Cargill de los mercados agrícolas es imposible sin los subsidios estatales existentes en Estados Unidos, Europa, Brasil y Japón. La inmoralidad de estos operadores del agronegocio está anclada ahí, se soporta en mecanismos de comercio como el dumping; no en vano, Cargill es el primer exportador de granos de Estados Unidos y del mundo. En últimas son los primeros beneficiarios de la agricultura subsidiada y el vehículo expedito para eliminar excedentes de los poderosos en los mercados externos.”<sup>30</sup>

En otras palabras, si Cargill necesita algún insumo para su producción, le propone a los campesinos que lo cultiven bajo su cuenta y riesgo, encargándose de la operación de dicho negocio y garantizando que los compradores de dichos insumos (Cargill) se los compren. Al ser el operador de la nueva asociación con campesinos, cobra un porcentaje jugoso por la operación del proyecto, y canaliza todos los subsidios del Estado, quien ya no se los dará directamente a los campesinos, sino al operador (Cargill), quien decide en qué destinarlos, con quien contratar (filiales de Cargill o directamente con Cargill), aparte de fijar los precios de los productos del proyecto, las más de las veces por debajo de los precios del mercado, garantizando así: i) insumos baratos para su producción, ii) ganancias por la operación del negocio, iii) ganancias por la intermediación en las compras del proyecto, y iv) lo mejor, sin correr riesgo alguno, pues la totalidad de ellos son asumidos por los campesinos.

<sup>30</sup> <http://confidencialcolombia.com/es/1/103/9594/Pacto-Agrario-en-Colombia-%C2%BFa-lo-Cargill-siglo-XXI-Pacto-Agrario-Colombia-Aurelio-Su%C3%A1rez-Cargill.htm> Recuperado el 22 de abril de 2016.



## Senador Jorge Enrique Robledo

**El Caso Indupalma.** El modelo de Cargill es aplicado en Colombia por Indupalma, quien respaldado en los subsidios del Estado y cobrando el ¡8 por ciento! de los ingresos operacionales del proyecto, desarrolló en el Magdalena Medio la agricultura por contrato. Los propietarios de la tierra corren todos los riesgos, Indupalma les provee asistencia técnica, semillas, insumos, etc., facilita las operaciones de crédito de los bancos pero no pone en riesgo su patrimonio mientras los agricultores hipotecan sus tierras. Así mismo, Indupalma define los precios de compra al productor y las formas de comercialización de los productos. Con dicho modelo, los propietarios de la tierra terminaron de siervos modernos de Indupalma y solo recibiendo ingresos por la vía de un trabajo mal pago mientras el intermediario-operador capturó gran parte de las rentas de la tierra y del trabajo sin correr riesgos patrimoniales de ningún tipo.

Es un modelo asociativo inmensamente favorable –de cero riesgo– pero solo para Indupalma. Porque maneja el proyecto contratando todo cuanto requiera, el montaje e instalación de los cultivos, las compras, la administración, y por ellos recibe una jugosa comisión, sea que el negocio agrícola dé utilidades o pérdidas. Y tiene el monopolio de la compra del fruto –barato, como lo han denunciado productores miembros de las “asociaciones”– para procesarlo en su extractora, de la que recibe otra importante ganancia, de acuerdo con los precios de compra fijados por empresas cercanas a Indupalma - Fedepalma-, que comparten miembros de juntas directivas.

En cambio los campesinos están perdiendo, porque, en la práctica, han pasado de ser propietarios libres a una especie de aparceros de Indupalma. Son como una especie de siervos del siglo XXI, atados a contratos leoninos durante 18 años o más, que pasan de obtener ingresos por la producción –ganadería, arroz, etc.– a ingresos por su mano de obra y que pierden el dominio sobre sus tierras, porque Indupalma decide qué se hace en sus predios. Además, asumen todo el riesgo financiero y si el proyecto fracasa, deben responder por la deuda con sus tierras. Y si se retiran del proyecto, terminan demandados por Indupalma, por incumplimiento de contrato.

Las alianzas planteadas por la Ley ZIDRES relegan al campesinado a un segundo plano, produciendo el mismo efecto de las normas del PND declaradas inexecutable por la Corte Constitucional, que al respecto afirmó: “Es así como con las reformas introducidas, los campesinos adjudicatarios pasan a un segundo plano para priorizar a las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras con capacidad jurídica y económica para formular proyectos de desarrollo agropecuario o forestal, a partir de una exposición de motivos casi inexistente”, lo que conduce no solo al despojo del campesino de su derecho al acceso a la tierra sino que a su vez lo somete a las imposiciones de un operador que concentra los beneficios y crea medidas especulativas para capturar en forma creciente las rentas de la tierra pública y privada y del trabajo sin hacer mayores inversiones de capital.

En ese sentido, resultan aplicables las consideraciones expuestas en la Sentencia C-644 de 2012, por la Corte Constitucional, quien sobre el esquema asociativo de los artículos del PND, reproducidos materialmente en la Ley ZIDRES, señaló:

“En esta línea, el esquema asociativo propuesto, hace posible canalizar la inversión privada y, promueve una más eficiente explotación de la tierra baldía o comprada por el Estado, como riqueza nacional. Pero contrario al propósito del Plan de Desarrollo, como efecto definitivo se tiene inhibir el acceso de los trabajadores agrarios, despojarlos de sus UAF bajo el supuesto insostenible que allí existe un acuerdo de voluntades entre iguales: el campesino, por un lado y, por otro los empresarios e inversionistas de los PEDAF y que además se estableció un proceso de aprobación igualmente equilibrado con corte garantista. Pero vale recordar que el libre mercado garantiza la existencia de los



## Senador Jorge Enrique Robledo

actores económicos fuertes, que cuentan con el capital necesario para impulsar los proyectos de compra y explotación de tierras, los de uso y usufructo sobre los baldíos del Estado. Mas la norma brilla por la ausencia de medidas que respalden al pequeño propietario campesino en la decisión de venta o aporte a proyectos empresariales, las normas acusadas no señalan alternativas y tampoco, medidas con las que se generen las condiciones más adecuadas para que los campesinos efectivamente, como sujetos de especial protección, accedan a los procesos de integración económica regional y global que amparados en la Constitución vienen desarrollándose.”

En conclusión, el modelo implementado en la Ley ZIDRES promueve asociaciones asimétricas y desiguales donde todos los beneficios son para los “inversionistas” nacionales o extranjeros y todas las cargas para los trabajadores agrarios, y los pequeños y medianos productores, lo que constituye una trasgresión directa al derecho fundamental a la igualdad y viola el principio constitucional de la igualdad material previsto en el artículo 13 de la Constitución Política.

### Cargo No. 6.

#### **Violación a la autonomía territorial**

Los artículos 2 (parcial), 4 (parcial), 20 (parcial), y 21 (parcial) violan los artículos 1º, 286, 288, 298 y 313 de la Constitución Política que regulan la autonomía de las entidades territoriales.

#### **6.1. Contenido y alcance de las normas acusadas.**

Las normas de la Ley ZIDRES acusadas dentro del presente cargo, son las siguientes:

“**Artículo 2. Objetivos.** Las Zidres deberán constituir un nuevo modelo de desarrollo económico regional (...)”

“**Artículo 4. Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las Zidres. (...)**

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”.

“**Artículo 20. Aprobación de Zidres.** 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”.

“**Artículo 21. Identificación de las Zidres. (...)**

La delimitación de las Zidres identificadas será establecida por el Gobierno Nacional a través de documento Conpes.

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”.



## Senador Jorge Enrique Robledo

Las normas acusadas de inconstitucionalidad en el presente cargo, en primer lugar establecen como objetivos de la ley, constituir a las ZIDRES como nuevo modelo de desarrollo, no municipal, ni departamental, sino un nuevo modelo de desarrollo regional.

Los apartes demandados también establecen que serán las UPRAS las encargadas de establecer el uso actual y potencial del suelo, aspecto que es de la esencia de las facultades de los entes territoriales, desconociendo competencias constitucionales que hacen parte de la autonomía territorial.

Así mismo, las citadas disposiciones señalan que el Consejo de Ministros es quien aprueba cada una de las zonas ZIDRES, el Ministerio de Agricultura será el encargado de aprobar los proyectos de las ZIDRES, previa delimitación establecida por el Gobierno Nacional a través de documento Conpes, lo que constituye una afectación directa a las competencias de las entidades territoriales quienes no participan en definiciones que impactan de manera considerable sus territorios, lo que afecta no solo sus competencias legales y constitucionales, sino que lesiona la descentralización administrativa por la que propende la Constitución Política.

### 6.2. Normas constitucionales vulneradas.

El artículo 1º de la constitución establece que “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista”, luego dentro de los pilares sobre los cuales descansa el Estado Social de Derecho, se encuentra tanto la descentralización política y administrativa, como el principio de autonomía de las entidades territoriales.

Por su parte, el artículo 286 superior, establece que las entidades territoriales son los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas, y que la ley podrá darles el carácter de entidades territoriales a las regiones y provincias que se constituyan en los términos de la Constitución y de la ley.

El artículo 288 constitucional establece que “la ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. Mientras que el artículo 298 señala que “los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio en los términos establecidos por la Constitución.

Finalmente, el artículo 313 prevé las competencias de los concejos municipales o distritales, dentro de las que se encuentran: “2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas (...) 7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda.

### 6.3. Concepto de la Violación.

#### 6.3.1. Los artículos demandados afectan la descentralización, que hace parte de la estructura del Estado Social de Derecho.

La jurisprudencia constitucional se ha ocupado del tema de la descentralización, y por ejemplo, mediante Sentencia C-1051 de 2001, manifestó:

55



## Senador Jorge Enrique Robledo

“descentralización consiste en la facultad que se otorga a entidades diferentes del Estado para gobernarse por sí mismas, a través de la radicación de ciertas funciones en sus manos y autonomía significa la capacidad de gestión independiente de los asuntos propios”

La descentralización entonces, corresponde a un modelo de organización del Estado, en donde si bien existe un poder central, el mismo no concentra todas las funciones, y donde las entidades territoriales son depositarias de importantes facultades que les confiere autonomía. Dentro de tales facultades, se encuentra la capacidad de gestionar sus propios asuntos, aquellos que hace parte de su órbita más cercana, en los cuales no puede tener injerencia el poder central. Al respecto, la Corte en la sentencia referida señaló:

“La autonomía de las entidades territoriales implica que éstas tienen derechos y competencias que deben ser protegidos de las interferencias de otras entidades y, en especial, de la Nación, teniendo en cuenta que las autoridades locales son quienes mejor conocen las necesidades de la región que tienen a su cargo, por tener contacto directo con la comunidad.

En consecuencia, el legislador no puede establecer reglas que vacíen la competencia de las entidades territoriales consagrada en el artículo 287 superior, punto sobre el cual la Corte se ha pronunciado en reiteradas ocasiones, afirmando que la ley no puede, so pretexto de diseñar el régimen de ordenamiento territorial, establecer normas que limiten la autonomía de las entidades territoriales hasta el punto de que la capacidad para gestionar sus intereses llegue a ser simplemente nominal o formal”.

En ese sentido, que sea el Consejo de Ministros quien apruebe todas y cada una de las zonas ZIDRES, y que sea el Ministerio quien apruebe los proyectos sin que exista participación por parte de las entidades territoriales, afecta seriamente la descentralización del Estado y la autonomía de tales entes, quienes verán el impacto en sus territorios de unas decisiones tomadas desde el sector central, en las que no han tenido oportunidad de intervenir, sustrayéndose en la práctica las competencias a ellas asignadas y restringiendo la posibilidad real y efectiva de decidir sobre sus propios asuntos.

Lo anterior cobra mayor relevancia si se tiene en cuenta que el artículo 298 señala que “los departamentos tienen autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social dentro de su territorio”.

Por lo tanto, los apartes demandados de la Ley ZIDRES constituyen un retroceso en materia de descentralización política y administrativa, pues decisiones de gran envergadura, que afectan de manera significativa los territorios, son definidas por el Consejo de Ministros y el Ministerio de Agricultura, quienes no cuentan con toda la información y conocimiento del territorio para tomar decisiones trascendentales para la comunidad, afectando la autonomía de las que han sido investidas las entidades territoriales por mandato directo de la Constitución Política.

### **6.3.2. La Ley ZIDRES desconoce las competencias constitucionales asignadas a las entidades territoriales**

Para materializar el modelo de Estado unitario y descentralizado, la Constitución Política se ocupó de asignar de manera específica una serie de competencias a las diferentes entidades territoriales, entregando por ejemplo a los departamentos autonomía para la administración de los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social. A los municipios se les asignaron funciones relacionadas con la prestación de servicios públicos entre otros, y a los concejos municipales y distritales, como órganos de



## Senador Jorge Enrique Robledo

administración político-administrativa se les encargó la labor de “adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social (...) y reglamentar los usos del suelo”.

Tales facultades asignadas por el propio texto constitucional, son sustraídas por la Ley ZIDRES, y entregadas a la Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria, UPRA, que en virtud del artículo 4º demandado, será la encargada de establecer el uso del suelo, competencia que hace parte del núcleo esencial de las facultades de las entidades territoriales.

En efecto, la Constitución y la Ley de Ordenamiento Territorial establecen que entre los fines del ordenamiento territorial está la descentralización, la cual se materializa en el traslado de competencias y en especial en que tanto los alcaldes como otras autoridades puedan gestionar y administrar el uso del suelo por medio de los instrumentos que les da la ley. La responsabilidad del gobierno nacional es la de dar los lineamientos generales, mientras los alcaldes entre una de sus principales funciones tienen la de reglamentar los usos del suelo.

Sumado a lo anterior, las disposiciones acusadas de inconstitucionales, desconocen los especiales mandatos relacionados con el ordenamiento territorial, los cuales están sujetos a reserva de ley orgánica, lo que quiere decir que solamente una ley de especial categoría, será la encargada de distribuir competencias entre la nación y las entidades territoriales, atribución que se arroga de manera inconstitucional la Ley ZIDRES, norma que a pesar de versar sobre baldíos, usurpa asuntos que cuentan con una regulación constitucional especial, como lo son todos los relativos al ordenamiento territorial.

En conclusión, las Zidres serán extensiones territoriales sin límite que podrán comprender las jurisdicciones de uno o más municipios y departamentos, serán creadas vía decreto expedido por el gobierno nacional y durante su delimitación no participarán los entes territoriales ni las organizaciones que los agremian, y los usos del suelo, facultad de la esencia de las entidades territoriales, serán regulados por el Ministerio de Agricultura y la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA), quedando las autoridades locales a merced de las disposiciones del sector central, a quienes en adelante quedarán subordinados.

Finalmente, es pertinente señalar que las implicaciones en el ordenamiento territorial introducidas por la Ley ZIDRES no fueron objeto de discusión a lo largo del trámite de la ley, y solamente hasta el tercer debate se incorporó dicho aspecto, lo que desconoce el principio de unidad de materia, y afecta la discusión democrática que ha debido surtir, pues un hecho de tal envergadura solamente aparece al finalizar el proceso legislativo. Por las razones expuestas, los apartes demandados de la Ley ZIDRES violan la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales y usurpan competencias que constitucionalmente les han sido asignadas, situación que justifica su declaratoria de inconstitucionalidad.

### Cargo No. 7.

**Violación de la reserva legal en materia de baldíos.**



## Senador Jorge Enrique Robledo

Los artículos 3 (parcial), 7 (parcial), 13 (parcial), 14 (parcial) y 17 (parcial) de la Ley ZIDRES violan la reserva legal que la Constitución contempla para la regulación de los bienes baldíos prevista en el artículo 150 numeral 18 de la Constitución Política, pues delega en el gobierno nacional la facultad de definir aspectos esenciales de esta materia.

### 7.1. Contenido y alcance de las normas acusadas.

Las normas de la Ley ZIDRES acusadas dentro del presente cargo, son las siguientes:

**“Artículo 3. 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:

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

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.

**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.

**Artículo 7. De los incentivos y estímulos. (...)**

**Parágrafo 2º.** 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.

**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 que hace referencia el artículo 3 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.

**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.

**Artículo 17. Condición especial para los proyectos productivos que vinculen campesinos, mujeres rurales, jóvenes rurales y/o trabajadores agrarios sin tierra.** Además de los requisitos generales previstos en el artículo 30, 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



## Senador Jorge Enrique Robledo

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.

Las disposiciones demandadas, dejan aspectos esenciales de la regulación en materia de baldíos a la libre configuración del poder reglamentario. En efecto, no es posible que el legislador delegue al gobierno de turno la facultad de regular aspectos tan relevantes como “la definición de las políticas de seguridad alimentaria del país”, la cual, como se demostró con suficiencia, se verá seriamente afectada con la extranjerización que permite y promueve la Ley ZIDRES. Tanto la soberanía, como la seguridad alimentaria son aspectos que deben ser regulados directamente por la ley, máxime si están relacionados con la disposición de baldíos.

Igual sucede con la “determinación del terreno destinado a ser adquirido por los campesinos, los trabajadores agrarios y/o mujeres rurales”. ¿Cómo es posible que sea el ejecutivo y peor aún, un particular, el encargado de establecer que tierra puede ser destinada a ser adquirida por los campesinos? La posibilidad de acceder a la propiedad agraria por parte de los trabajadores agrarios es un elemento determinante en materia de baldíos, que incide profundamente en el contenido mínimo de derechos constitucionales, luego no puede ser desconocido por la regulación, y debe ser configurado de manera directa por el congreso de la república.

Ni que decir de la facultad entregada ya no al ejecutivo, sino directamente a un particular, para que sea él, al momento de diseñar el proyecto, quien defina “un sistema que garantice que el grupo de campesinos y trabajadores agrarios sin tierra, puedan adquirir a través de un programa de dotación de tierras”. Un aspecto tan importante como es la definición del sistema para acceder a la tierra no puede ser obviado por la ley, pues hace parte del núcleo esencial de los asuntos sobre los que debe pronunciarse el poder legislativo.

Adicionalmente, al momento de regular lo relacionado con la entrega de los baldíos en concesión o arrendamiento a los inversionistas nacionales o extranjeros que la soliciten, no se estableció de manera clara el término máximo de duración de tales arriendos o concesiones de tierra, elemento determinante de dichos contratos, pues establecer una regulación ilimitada en el tiempo puede conducir a la entrega de la tierra a perpetuidad, elemento que intensificaría la violación a los derechos de los trabajadores agrarios.

### 7.2. Normas constitucionales vulneradas.

El artículo 150 de la Constitución Política establece que corresponde al Congreso de la República hacer las leyes, y por medio de ella ejercer una serie de funciones que enlista. El numeral establece 18 de la citada disposición señala que le corresponde al Congreso “dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías.”

### 7.3. Concepto del a Violación

#### 7.3.1. La reserva legal en materia de baldíos.

La Constitución dispone que el marco jurídico de ciertas materias solo puede ser determinado por una ley aprobada por el Congreso de la República. Por ello, la ley es inconstitucional si faculta al ejecutivo a configurar aspectos que deben ser regulados por el legislador, pues se violarían los presupuestos básicos de la democracia. Al respecto la Corte Constitucional mediante Sentencia C-530 de 2003 afirmó:

59



## Senador Jorge Enrique Robledo

“Además, esta Corte ha precisado que ‘la extensión del campo para ejercer la potestad reglamentaria no la traza de manera subjetiva y caprichosa el Presidente de la República, sino que la determina el Congreso de la República al dictar la ley, pues a mayor precisión y detalle se restringirá el ámbito propio del reglamento y, a mayor generalidad y falta de éstos, aumentará la potestad reglamentaria’<sup>31</sup>. Sin embargo, lo que no puede el Legislador es atribuir integralmente la reglamentación de la materia al Gobierno, pues el Congreso se estaría desprendiendo de una competencia que la Carta le ha atribuido. Por ello este Tribunal ha señalado que el desarrollo de la potestad reglamentaria por el Gobierno exige que la ley haya configurado previamente una regulación básica o materialidad legislativa, a partir de la cual, el Gobierno puede ejercer la función de reglamentar la ley con miras a su debida aplicación, que es de naturaleza administrativa, y está entonces sujeta a la ley. Y es que si el Legislador no define esa materialidad legislativa, estaría delegando en el Gobierno lo que la Constitución ha querido que no sea materia de reglamento sino de ley.”<sup>32</sup>

En tal sentido, es contrario a la Constitución que el legislador regule una materia que es objeto de reserva legal en términos tan amplios y ambiguos que le dé un gran margen de libertad al ejecutivo para establecer el marco jurídico que deberá regir la materia. Por lo tanto, una ley que regule una tema que es objeto de reserva legal debe contener al menos unas pautas y criterios mínimos que limiten la potestad reglamentaria del ejecutivo. La falta de ellos supone la inconstitucionalidad de la norma.

Para el caso concreto de los baldíos se presenta una reserva legal sobre la cual se ha pronunciado la Corte Constitucional, que mediante Sentencia C – 644 de 2012 manifestó:

“el numeral 18 del artículo 150 C.P. le otorga al Congreso la facultad de “dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías”. Su especificidad permite reconocer en los baldíos, en cuanto tales, un valor específico importante y preponderante para el Estado, que reclama un tratamiento cuidadoso, diferenciado y detallado por parte del legislador (...).”

De lo anterior, se puede evidenciar que la función del legislador prevista en el artículo 150, numeral 18 de la Constitución, constituye una “competencia propia de las funciones del Estado” a partir de la cual se logra materializar valores constitucionales de primer orden como la igualdad material y el desarrollo económico, y en consecuencia no puede delegarse de ninguna manera a la potestad reglamentaria del ejecutivo, pues dicha materia involucra libertades económicas y relaciones de mercado en el marco de las finalidades que persigue el Estado social de derecho.

En ese sentido, la Corte Constitucional en la citada sentencia de 2012 indicó:

“El establecimiento de las políticas de adjudicación de baldíos no es otra cosa que una clara manifestación de la función general de intervención del Estado en la economía (artículo 334 superior) y es tal vez la política agraria la que mayor sensibilidad despierta por sus implicaciones sociales. De allí que la definición de todos los elementos que incidan en la disposición y adjudicación de baldíos deba ser materia definida por el legislador en leyes ordinarias específicamente dedicadas al sector rural y no dejada al arbitrio del Gobierno de turno, con el riesgo que ello entraña para la seguridad jurídica de los habitantes del campo y la estabilidad macroeconómica”.

### 7.3.2. La regulación de la Ley ZIDRES en materia de baldíos es insuficiente.

En primer lugar, habrá de considerarse si se trata de una materia que haga parte de la cláusula general de competencia o si es un asunto propio de una reserva legal. En segundo

<sup>31</sup> Sentencia C-508 de 2002. Fundamento 4,6.

<sup>32</sup> Sentencia C-530/03, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.



## Senador Jorge Enrique Robledo

lugar, deberá evaluarse si la regulación se vincula o no estrechamente con el ejercicio de derechos constitucionales. En tercer lugar, deberá considerarse si la disposición examinada adopta o no las decisiones políticas fundamentales relativas a la materia regulada. En cuarto lugar, deberá determinarse si la regulación examinada deja o no al reglamento “en la posibilidad de erigirse en una fuente autónoma de deberes, obligaciones o limitaciones a la actuación de los asociados”. Adicionalmente deberá establecerse, si la regulación examinada establece los contenidos mínimos en función de la materia de que se trate.

Al contrastar la Ley ZIDRES, en especial los apartes demandados, con la reserva de ley prevista en el artículo 150 numeral 18 de la Constitución Política, salta a la vista que en la medida que la ley demandada versa sobre bienes baldíos, la misma cuenta con una reserva de ley, luego el legislador tiene mayores responsabilidades al momento de efectuar la configuración normativa, lo que hace más exigentes los mínimos básicos que deben ser parte de la regulación.

Los apartes demandados de la Ley ZIDRES no regularon aspectos centrales de los baldíos, como sucede con el término de duración de los contratos de arrendamiento o concesión mediante los cuales se le entregan a los operadores ZIDRES los bienes públicos incluidos los baldíos, omisión que permite la entrega de tierras públicas a perpetuidad, lo que agrava la lesión a los derechos de acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios. Al legislador le está vedado ceder al ejecutivo la regulación de un aspecto tan importante como el relativo al término de duración de la entrega de los bienes baldíos, omisión que viola de manera directa la reserva de ley.

Así mismo, aspectos como la cantidad de hectáreas que se pueden entregar, quien las entrega, cuales son los lineamientos para su entrega y cuáles son los límites y condiciones de la misma, son elementos que tratándose de baldíos no pueden ser dejados al arbitrio del ejecutivo, sino que requieren del análisis, y la discusión propia del órgano deliberativo, y la máxima expresión de la democracia como lo es el Congreso de la República, órgano competente para definir aspectos de honda importancia como los señalados, en especial cuando están de por medio derechos trascendentales como el acceso de los campesinos a la tierra, como elemento determinante para la satisfacción de sus derechos constitucionalmente reconocidos.

La regulación efectuada por la Ley ZIDRES en materia de baldíos, es supremamente general, amplia, y se presta para ambigüedades, lo que se explica en parte por el procedimiento soterrado que se hizo de la misma, pues de múltiples maneras se intentó encubrir que se trataba de una ley de baldíos, precisamente para sustraerse de las específicas obligaciones adicionales que genera regular esta materia.

Lo anteriormente expuesto, es agravado por el hecho de que el legislador no solo reguló de manera insuficiente, sino que delegó de manera expresa facultades que hacen parte de su órbita indelegable ya no al ejecutivo, sino directamente particulares, lo que resulta aún más lesivo del principio de reserva de ley. En efecto, los apartes demandados le asignan a los operadores privados la potestad de definir “un sistema que garantice que el grupo de campesinos y trabajadores agrarios sin tierra, puedan adquirir a través de programa de dotación de tierras”, cuando solamente el Congreso es quien debe establecer el sistema para que los trabajadores sin tierra accedan a ella. Precisamente ese es el objeto de la reserva de ley establecida en la Constitución, imperativo que obliga al congreso a que regule por los menos los elementos esenciales sobre la materia, dentro de los que se encuentran, por supuesto, el