

## **INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 133 DE 2014 CÁMARA.**

por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico, y se adiciona el artículo 52 y se interpreta el artículo 72 de la Ley 160 de 1994.

### **Introducción**

El Gobierno nacional presentó el Proyecto de ley número 133 de 2014 Cámara, con el cual se busca crear las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico (ZIDRE) e introducir una modificación a la Ley 160 de 1994, así como aclarar la interpretación del artículo 72 inciso 9°, como aparece en el título del proyecto de ley.

Sobre el trámite de este proyecto de ley es importante hacer referencia a tres (3) hechos puntuales. En primer lugar, sobre la presentación del proyecto. Esta fue realizada por el Ministro del Interior, Juan Fernando Cristo, quién firmó como Ministro de Agricultura ad hoc, ante el impedimento del actual Ministro, Aurelio Iragorri, por las denuncias del ex Representante a la Cámara, Wilson Arias Castillo. De acuerdo con la información expuesta por el doctor Arias que coincide con los hallazgos fiscales de la Contraloría General de la República, los familiares del actual Ministro de Agricultura, incurrieron en la adjudicación irregular de tres predios baldíos en el departamento del Vichada y su posterior acumulación por cuatro empresas, controladas por la familia del Ministro, desconociendo los postulados de la Ley 1579 de 2012, la Resolución número 041 de 1996 y el artículo 72 de la Ley 160 de 1994.

Este hecho es de especial relevancia ya que como se presentará en detalle en el análisis del proyecto, se pretende legalizar el acaparamiento ilegal de tierras, especialmente en la región de la Altillanura, en donde está involucrado tanto la familia del actual Ministro, Iragorri, como el anterior, Lizarralde, importantes multinacionales como Cargill, Mónica Semillas, entre otras, y empresarios nacionales como la familia Santodomingo.

El segundo hecho para resaltar sobre el trámite de este proyecto es el momento político en que se desarrolla. La presentación del proyecto se realizó el pasado 3 de octubre, el mismo día en que el Presidente Juan Manuel Santos Calderón instaló la mesa de diálogo y negociación entre el Gobierno y el proceso unitario de la Cumbre Agraria, Étnica y Popular, lo cual envía un mensaje confuso a las organizaciones campesinas y populares que están entablando un camino de concertación con el gobierno para el desarrollo de las políticas rurales, pero que al mismo tiempo, se tramita una agenda paralela que tiene el potencial de estar ante un incumplimiento anticipado de lo que se pueda acordar, toda vez que el proyecto de ley no fue objeto de la concertación, sino que hace parte de las políticas que el Gobierno de Santos en sus dos periodos ha intentado llevar a cabo, mediante la imposición de un modelo agroindustrial en detrimento de las economías campesinas.

El último hecho, está íntimamente ligado a que no es la primera vez que se intenta tramitar en el Congreso una iniciativa que modifique el régimen de reforma agraria de la Ley 160 de 1994 a favor de los intereses de la extranjerización, el acaparamiento y el agro-negocio.

Los cinco (5) intentos anteriores, que tanto el actual gobierno como el anterior han promovido, se han llevado a cabo para modificar las prohibiciones que introduce la Ley 160 de 1994, las cuales tienen como fin impedir el acaparamiento, la acumulación y la extranjerización de las tierras que deben ser objeto de reforma agraria, y que por diversas estrategias jurídicas se ha intentado superar, sin éxito hasta el momento.

La presente ponencia para primer debate tiene la siguiente estructura. En primer lugar se analizan las tendencias mundiales sobre los procesos de extranjerización y acaparamiento de tierras. Luego se hace una breve reseña histórica sobre los bienes baldíos, centrales en el proceso de colonización de la frontera agraria, pero también objeto de disputa y de protesta social. Desde este contexto histórico se exponen brevemente las características contemporáneas del sector agropecuario colombiano, haciendo referencia a los conflictos sobre los baldíos y las denuncias de acaparamiento y concentración.

En segundo lugar se exponen en detalle los elementos del proyecto sobre: 1. Las ZIDRE. 2. El modelo asociativo. 3. Los bienes baldíos; que también desconoce la Constitución y los derechos de los campesinos, como sujeto de especial protección constitucional, y que este tipo de medidas deben ajustarse al principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales.

Desde estos comentarios sobre la iniciativa se exponen los argumentos que sustentan la inconveniencia del proyecto de ley, razones tanto de carácter político como jurídico. En primer lugar, exponemos las razones políticas sobre la inoportunidad en atención a la falta de información y al momento político de un proceso de paz con la insurgencia.

Finalmente, nos concentramos en los elementos jurídicos que hacen inviable dicho proyecto, por no ajustarse a los parámetros de nuestro ordenamiento constitucional, desconoce el precedente jurisprudencial fijado por el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, en relación con la consulta previa, la suplantación del legislador y la violación de la cosa juzgada constitucional.

## **1. Contexto global de extranjerización y acaparamiento de tierras en el mundo**

Desde el año 2000, numerosos Estados y empresas privadas se han apropiado de una gran cantidad de tierras agrícolas en diferentes partes del mundo. Este fenómeno se conoce como acaparamiento o extranjerización de tierras y es una de las principales amenazas para los países pobres. Un estudio del Banco Mundial señala que desde el año 2008, varios países y compañías privadas han anunciado la adquisición de 46,6 millones de hectáreas de tierras agrícolas en África, América Latina, Asia y Europa Oriental<sup>[1][1]</sup>.

Un estudio de Fernando Barberi Gómez, Yesid Castro Forero y Jose Manuel Álvarez, señala: ¿De acuerdo con las cifras recopiladas por *Land Coalition Partnership*, desde 2001 hasta mediados de 2011, en los países en desarrollo *‘han sido vendidas, arrendadas,*

*cedidas bajo permisos o están siendo negociadas 227 millones de hectáreas*’, la mayor parte con inversionistas internacionales[2][2];[3][3].

Los inversionistas son principalmente países que dependen de la importación de alimentos, entidades financieras que adquieren tierras para las especulaciones inmobiliarias y multinacionales del agronegocio que buscan lucrarse en el mercado mundial de los *commodities*. El estudio *Rising Global Interest in Farmland* (SEPT.2010) del Banco Mundial, señala lo siguiente:

¿En el lado de la demanda se pueden distinguir tres grupos de actores: un primer grupo incluye gobierno s de países que estaban iniciando inversiones cuando, especialmente en la crisis alimentaria de 2007 y 2008, se preocuparon por su incapacidad para proveer comida a partir de recursos domésticos. Un segundo grupo de jugadores relevantes son las entidades financieras que, en el contexto actual, encuentran atractivas las inversiones en tierras. Esto incluye posibles valorizaciones de la tierra por encima de la inflación y la proyección de retornos seguros a largo plazo, algo de gran importancia para los fondos de pensiones con extenso horizonte. Aunque los mercados de tierras son algo ilíquidos, algunos de los inversionistas más activos pueden beneficiarse de medidas que mejoren el funcionamiento del mercado de tierras y, en algunos casos, usar técnicas cuantitativas sofisticadas para identificar tierras subvaloradas. El tercer grupo, con mayor concentración en los procesos del agro y en los avances técnicos que favorecen operaciones a escala, son operadores tradicionales agrícolas, agroindustriales y comercializadores que pueden tener un incentivo para expandir la escala de operaciones o para integrarse hacia adelante o hacia atrás y adquirir tierras, aunque no siempre a través de compras¿[4][4].

Desde la crisis alimentaria de 2008, los países no autosuficientes en alimentos decidieron adquirir tierras en el extranjero para producir los alimentos que no pueden cultivar en sus territorios. El alza en los precios de los alimentos y las restricciones a las exportaciones de comida[5][5] evidenciaron la vulnerabilidad de varias naciones para asegurarse el suministro de alimentos. La respuesta de estos países ha sido la de apropiarse de extensas áreas de tierras agrícolas en otras naciones donde pueden producir los alimentos para abastecer su mercado interno. Se trata entonces de una política diseñada para producir en el exterior la comida que no producen en sus territorios.

De acuerdo con el informe *Tenencia de la tierra e inversiones internacionales en agricultura* del Grupo de Alto Nivel de Expertos del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de las Naciones Unidas,

¿China ha estado aplicando una estrategia nacional de seguridad alimentaria, que incluye una inversión pública importante en la producción, así como en la investigación y el desarrollo, en el sector de la agricultura en el país (Foresight 2010). Sin embargo, el gobierno reconoce que cada vez es más difícil cumplir con su compromiso de satisfacer el 95% de las necesidades de alimentos de fuentes nacionales. Esto se debe en parte al incremento de los ingresos y la creciente demanda de carne, pescado y fruta. Al mismo tiempo, se ejerce una mayor presión sobre la tierra y el agua, debido al cambio climático, la conversión de tierras agrícolas para usos urbanos y la detracción de terrenos para la ordenación de cuencas hidrográficas y el control de la erosión. Como consecuencia de ello, el gobierno de China ha estado apoyando la inversión de sociedades chinas en grandes extensiones de tierra más allá de sus fronteras para garantizar el suministro de soja y aceite

de palma, así como caucho y madera, como en el Brasil, la Argentina, Angola, la República Democrática del Congo, Camboya, Lao, Rusia, Kazajstán, Mozambique, Tanzania, Zambia, Filipinas, Camerún y Sierra Leona (Visser y Spoor, 2011; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA], 2011).

Las empresas vinculadas al sistema financiero internacional también están acaparando tierras en varias naciones. En medio de una crisis económica mundial de enormes proporciones, el capital financiero ha buscado nuevas fuentes de ganancias que sustituyan las que se han desplomado como consecuencia de la especulación financiera. La adquisición de tierras para la especulación inmobiliaria se ha convertido en una inversión bastante atractiva para bancos y fondos de inversión.

El Grupo de Alto Nivel de Expertos del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de las Naciones Unidas destaca en su informe *Tenencia de la tierra e inversiones internacionales en agricultura* que desde la crisis financiera de 2007-2008, causada en gran parte por la especulación en una amplia gama de instrumentos financieros, ha habido preocupación por el hecho de que la inversión internacional en la tierra se haya convertido en otro capítulo en las carteras de las instituciones financieras. La especulación en cualquier activo implica la adquisición del mismo en la expectativa de que su valor aumente, en lugar de planificar inversiones productivas a largo plazo. **La información disponible sugiere que numerosas transacciones de tierras no han ido seguidas de una inversión productiva; únicamente el 20% de las inversiones que se han anunciado se destinan en realidad a la producción agrícola sobre el terreno** (Deininger *et al.*, 2011). La especulación podría ser una de las razones subyacentes a este respecto (resaltado fuera del texto).

Las multinacionales del sector agropecuario también están adquiriendo tierras en los países pobres. Las principales inversiones son en proyectos de agrocombustibles. De acuerdo con el estudio *Negocios Transnacionales sobre Tierras Agrícolas del Sur* (ABR.01.2012), realizado por el Centro de Desarrollo y Medio Ambiente de la Universidad de Bern, el Centro de Cooperación Internacional para la Investigación Agrícola y el Desarrollo (Francia), el Instituto Alemán de Estudios Globales y la Coalición Internacional, el 34% de las adquisiciones de tierras por extranjeros ha sido para proyectos que no producen alimentos (Forestales, agrocombustibles) y el 26% de los proyectos han invertido en cultivos que pueden o no producir alimentos, como azúcar, maíz y palma de aceite.

El informe *Tenencia de la tierra e inversiones internacionales en agricultura* del Grupo de Alto Nivel de Expertos del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de las Naciones Unidas señala, que:

los biocombustibles están alimentando el aumento de la demanda de tierra y agua. En 2006 se estimó que 14 millones de hectáreas estaban produciendo cultivos para biocombustibles, es decir, el 1% de las tierras cultivables del mundo. Se espera que esta superficie aumente entre 35 y 54 millones de hectáreas en 2030 (del 2,5% al 3,8% de la tierra cultivable disponible) (Cotula *et al.*, 2008). El auge se debe a una percepción generalizada de que se ha llegado al pico petrolero y del supuesto, según el cual los biocombustibles reducen la emisión de gases de efecto invernadero.

¿los biocombustibles se sumarán a los desafíos de la seguridad alimentaria en los próximos 20 años. La UE estima que se necesitan entre 20 y 30 millones de hectáreas para cumplir su objetivo de que el consumo de biocombustibles alcance el 10% para el año 2020. Se espera que el 60% de sus suministros provenga de cultivos ubicados fuera de sus fronteras (Franco *et al.*, 2010). La Agencia Internacional de Energía (AIE), estima que para que los biocombustibles satisfagan entre un 20% y un 30% de la demanda prevista de combustible para el transporte en el año 2050 se necesitarían entre 100 y 650 millones de hectáreas de tierra (Murphy *et al.*, 2011). Actualmente, la superficie total destinada a la producción agrícola asciende a 1.600 millones de hectáreas, aproximadamente. El mercado de la bioenergía tiende a promover las grandes plantaciones industriales con un manejo y elaboración eficientes de los cultivos. Esas grandes plantaciones industriales suelen ser empresas que ahorran mano de obra (Li, 2011; McCarthy, 2011). Las plantaciones industriales han provocado la deforestación en muchas zonas y pérdidas enormes de carbono procedente del cultivo de turberas. En muchos lugares, cuando se establecen plantaciones de cultivos para la producción de biocombustibles, los pequeños agricultores locales pierden tierras y el acceso a recursos forestales.

En la medida en que los alimentos son tratados como *commodities*, es decir, mercancías con los que se especula en las bolsas de valores, sus precios han aumentado y, con ello, ha crecido el interés de la banca internacional en las tierras agrícolas.

## 2. Contexto histórico de los baldíos en Colombia

El conflicto rural de América Latina, como explica LeGrand, tiene sus raíces en el proceso de colonización española, en donde las colonias americanas eran exportadoras de materias primas. Este modelo se mantuvo tras las gestas independentistas. Sin embargo, se dio un cambio en el tipo de productos a exportar: mientras en la colonia predominó la plata y el oro, en el siglo XIX se da el auge de las exportaciones agrícolas y la ganadería, para abastecer a los centros industriales de Europa y Estados Unidos.

LeGrand plantea una breve síntesis sobre el caso colombiano en los siguientes términos, sobre el sector agropecuario y sus características particulares:

¿Colombia, una de las más grandes y pobladas de las naciones latinoamericanas, posee una estructura agraria especialmente compleja y una larga tradición de protesta campesina. El desarrollo económico del país entre 1850 y 1930 se basó en la exportación de una serie de productos agrícolas, de los cuales el café era el más importante. La intensificación de la producción comercial, consiguiente ampliación de los mercados externos, se presentó primordialmente en las regiones occidentales y en la costa Atlántica, zonas que permanecían baldías en 1850. Así, Colombia es un ejemplo excelente de la expansión de la agricultura exportadora a tierras de dominio público y de los consiguientes conflictos entre colonos y campesinos y empresarios territoriales en torno al control de las regiones fronterizas¿[6][6].

Renán Vega Cantor explica la estructura de la tierra a través de la tipología que propuso José Mar. La distribución se da entre grandes propiedades representados por los latifundios ganaderos de la costa Atlántica y los Llanos Orientales, así como las haciendas cafeteras. La pequeña propiedad campesina, asentada en Boyacá, Cundinamarca y Nariño donde vivía

el minifundista, que ante las presiones ecológicas, económicas y demográficas se enfrentaba a la parcelación de la tierra y a rendimientos económicos decrecientes, limitado a economías de subsistencia y mercados locales y veredales. Por otra parte, estaban los enclaves agrícolas, siendo el de la United Fruit Company el más representativo, que según Renán Vega, dicha compañía ¿se apropió de miles de hectáreas de tierras baldías y durante el tiempo que permaneció en la zona tuvo innumerables conflictos con los colonos de la región bananera¿[7][7]. Los resguardos indígenas, principalmente en la región del Cauca y La Guajira que conservó formas autónomas de organización socioeconómica de los pueblos indígenas asentados en dichos territorios. Finalmente, se encuentran las zonas de colonización en donde predominaban los bienes baldíos de la Nación.

Al respecto Renán Vega explica que las zonas de colonización estaban caracterizadas por:

¿la existencia de áreas baldías, selváticas e inhabitadas, desde comienzos del siglo XIX el poblamiento y la ampliación de la frontera agrícola se han dado por la vía de la colonización campesina. En esos procesos sobresalen el antioqueño y el boyacense¿. Sobre este proceso de ampliación de la frontera agrícola y la colonización campesina se ha caracterizado por ser un proes antidemocrático, como explica Vega: ¿La apropiación violenta de los territorios colonizados por los campesinos muestra el carácter antidemocrático del proceso de colonización interna en el país, lo cual, entre otras cosas, desmiente abiertamente las teorías ¿rosas¿ sobre el tan mentado carácter democrático, e igualitario de la colonización antioqueña. En verdad, la ampliación de la frontera agraria nunca tuvo un carácter democrático, puesto que su característica principal fue la apropiación por parte de empresarios y terratenientes de las tierras, cultivadas y mejoradas por el trabajo campesino, así como la sujeción de la fuerza de trabajo por todos los medios, incluyendo el uso de la violencia. Además teniendo en cuenta la vasta extensión de los terrenos baldíos existentes en el país, la ampliación de la frontera agrícola asumió visos de un proceso prolongado e ininterrumpido que ha cobijado las más diversas áreas del territorio colombiano¿[8][8].

### **3. Contexto contemporáneo sobre el acceso a la tierra y el desarrollo agropecuario**

Los diversos análisis sobre el sector agropecuario en Colombia coinciden en afirmar que el Estado colombiano mantiene una deuda histórica con el campo. Esta situación ha llevado a plantear, según Jaramillo (1998) la tesis de una ¿crisis semipermanente de la agricultura¿, como un rasgo dominante en la década de los años noventa, tanto en Colombia como en la región. Adicionalmente, Colombia presenta la particularidad del prolongado y profundo conflicto armado, el desarrollo del narcotráfico, y el ¿sesgo financiero¿, que mantienen las políticas económicas del Estado.

Durante la Administración de César Gaviria en la década de los años noventa se llevó a cabo una reforma estructural hacia una reconfiguración del Estado orientado hacia la construcción de una economía competitiva de cara a los mercados internacionales, que si bien es un proceso de largo alcance, bajo la Administración Gaviria se llevó a cabo de forma acelerada, considerado como punto de inflexión en el proceso del neoliberalismo en Colombia (Estrada, 2004).

En este amplio proceso de transformación, el sector de la agricultura fue expuesto a la competencia en los mercados internacionales, quedando en evidencia su ¿baja competitividad¿, en razón a los cambios dirigidos a la eliminación de instrumentos de protección, altos costos de producción, aunados con la tasa de interés, la renta del suelo y el manejo de la tasa de cambio, como lo señala Fajardo (2002).

La baja competitividad del sector agrícola también está asociado con la desaparición de los recursos públicos asignados al sector. Según la Contraloría General de la República los recursos públicos destinados al agro pasaron del 4.8% en 1990 al 0.8% en el 2000.

Por otra parte, según el estudio de José Leibovich en el *¿Diagnóstico y recomendaciones de política para mejorar la competitividad del sector agropecuario¿*, se señala que a pesar de la vocación agrícola de Colombia, ¿la participación de este sector en el PIB total ha venido descendiendo de una participación cercana al 17% en 1990, al 12% en 2007¿.

Los resultados para el sector, luego de veinte años, no son positivos en términos macroeconómicos, como de búsqueda de redistribución del ingreso. El sector agropecuario ha perdido participación en la producción nacional de forma significativa en los últimos treinta años, en 1980 era el segundo en participación (19,3%) después de la industria manufacturera (23,2%); en 1990 ese lugar se mantenía (17,0%) y ya presentaba síntomas de la baja y la arremetida de la apertura neoliberal; en la siguiente década, el sector fue desplazado a un tercer lugar (8,3%) por el incremento en sectores como el alquiler de vivienda (10,4%) que se quedó en el segundo y la industria se mantuvo en el primero (13,9%); en 2011 la producción nacional muestra en primer lugar a la minería (11,3%), después el alquiler de vivienda (7,7%) y en tercer puesto la agricultura (6,3%).

La pérdida de peso del sector agropecuario en la estructura de la producción nacional es producto de varios factores, uno de carácter global, que guarda estrecha relación con los desarrollos económicos y otros que atañen al modo de producción agropecuaria que se ha venido desarrollando a escala global. La evidencia arroja que el 100% de la producción nacional se distribuyó, en un 50%, entre siete (7) sectores de la producción nacional (agropecuario, industria, minería, servicios financieros, alquiler de vivienda, comercio y administración pública), entre 1980 y 2003. En los últimos ocho (8) años, con excepción de la minería y los servicios financieros, los otros cinco sectores perdieron participación en el PIB.

En las últimas tres décadas, la agricultura perdió participación en 9,3 puntos, siendo el segundo sector después de la industria (15,7 puntos) y, por encima del comercio (8,2%) y el alquiler de vivienda (4,2%). La menor participación en los cuatro sectores descritos fue compensada por las mayores participaciones de la minería, los servicios financieros, la administración pública, así como el crecimiento del resto de ramas de actividad económica. La tendencia anterior se expresa a su vez en el comportamiento del sector exportador, donde se observa una pérdida constante desde 1994; el sector agropecuario participaba en las exportaciones con el 37,8%, el industrial con el 32,7% y la minería ocupaba el 29,3%.

En el curso de diecinueve (19) años, tanto el sector agropecuario como el industrial perdieron peso en la estructura de las exportaciones, el primero con el 30% y el segundo con el 14,1%, pérdida que fue ganada por el sector minero que a 2012 alcanza una participación del 73%.

Las cifras anteriores del comportamiento interno como del sector exportador de la economía, revelan el cambio que ha tenido la producción hacia una economía que favorece la extracción de los recursos naturales y les da menor peso a la posibilidad de transformación de los recursos, tanto en la agricultura como en la industria.

En la época del modelo de sustitución de importaciones (años cincuenta y sesenta), la agricultura fue considerada la fuente de materias primas para la industria naciente, además de cumplir la función de alimentar a las poblaciones, tanto rurales como urbanas, lo que suponía entender el sector agropecuario integrado a la estructura del desarrollo económico de todo el país. Es decir, que una de las fuentes del crecimiento agrario estaba en la demanda de insumos a la industria, para la cual, el Estado aplicó una amplia gama de políticas de protección, que de paso, podían acoger al sector agropecuario.

Hoy ese mundo ha cambiado a favor de una política de tipo neoliberal, orientado hacia los mercados competitivos y expuesta al modelo imperial desigual y de un nuevo concepto para la agricultura, al pasar de la agroindustria a lo que algunos han llamado el sector agroterciario de la agricultura, donde las grandes empresas multinacionales ocupan cada vez más un lugar mayor de preponderancia. Estas empresas están más cerca del consumidor final; pero ya no sólo se venden alimentos, el desarrollo de la ingeniería financiera ha generado que hoy en día la materia prima agrícola se cotice en el mercado internacional, a través del modelo de *commodities*, y el proceso de financiarización de la agricultura. La materia prima agrícola representa menos del 20% del valor del producto final en el mercado internacional, el resto son actividades asociadas al embalaje, transporte, mercadeo, seguros, etc.[9][9].

Las políticas desarrolladas por el Gobierno colombiano en los últimos años no van destinadas a insertarse apropiadamente, por medio de un desarrollo integrador, al mercado mundial. El proyecto propuesto profundiza esta tendencia, con el agravante de aumentar el detrimento de la población campesina colombiana.

### **¿ La concentración de la tierra**

Otro aspecto que debe considerarse para evaluar la efectividad de la política pública de acceso y distribución de la tierra desarrollada en los últimos años es revisar la estructura de la propiedad rural y su concentración. Para 2010, según Ibáñez y Muñoz, el área destinada a la producción agropecuaria ascendió a 39,2 millones de hectáreas, que corresponden al 31,2% de la superficie nacional, en predios donde el 41,7% son mayores a 200 ha, 40,1% entre 20 y 200 ha y 18,1% menores de 20 ha[10][10].

Por rangos de predios respecto a su superficie, se nota un decrecimiento del 38% de la gran propiedad entre 1960 y 2010, distribuido en aumentos de la mediana (7%) y pequeña propiedad (26%), aunque de manera disgregada se resalta el fortalecimiento de los rangos entre 20 y 50 ha (aumento 34%) y los menores de 5 ha asociados a microfundio (ascendió 26%), evidenciando un fraccionamiento de la propiedad campesina.

A pesar de una aparente redistribución de la tierra en la mediana propiedad, sigue siendo evidente el grado de concentración de la tierra, ya que mientras en 1960 el 75,8% de la superficie estaba en manos del 6,9% de los propietarios, para 2000 el 75,7% del área era del

13,6% de los dueños de los predios, lo cual no cambia para 2010 donde el 13,7% de los propietarios poseían el 77,6% de las hectáreas agropecuarias[11][11].

Lo anterior es ratificado cuando se observa el comportamiento del índice de Gini para predios rurales privados, el cual ha aumentado de 1985 a 2010, siendo según Machado uno de los más altos para América Latina[12][12]. *Ibáñez y Muñoz calcularon igualmente el* Gini de propietarios, observando una concentración aún mayor, y que al tener en cuenta propietarios con más de un predio, el indicador pasa de 0.877 en 2000 a 0.891 en 2010.

Revisando el comportamiento a nivel municipal se tiene una gran heterogeneidad, donde para 2010, los Gini municipales están entre el rango de 0,4 y 0,92; pero también se realiza una gran concentración, ya que en el 50% de los municipios el indicador de Gini supera el 0.732. Lo anterior se ve agravado cuando el 54,3% de los municipios incrementaron la concentración de la tierra entre 2000 y 2010. Estos cálculos son ratificados por Machado quien concluyó que para 2009, el 15,6% de los municipios superan el Gini de 0,8.

Observando la evolución histórica de la estructura de la propiedad de la tierra en Colombia, se evidencia la marginalidad del impacto de los programas de redistribución ofrecidos por el Estado. Según Balcázar (2009) más que la política pública de acceso a la tierra para la población campesina, los cambios son explicados por dinámicas normales del mercado y de herencias. Lo anterior va en contravía de la exuberante expedición de leyes y normatividad orientada a una mejor distribución de la tierra en el país, que configurar desde la letra de la ley un amplio y completo marco jurídico para la protección del derecho de los campesinos al acceso a la tierra, pero que cuando se van a implementar los mandatos legales, se evidencia una falta de voluntad política para hacer realidad dichas disposiciones.

Esto se evidencia cuando se compara la gestión del Incora con el Incoder, que responden a la misma figura institucional para el acceso a la tierra, pero que tienen desempeños distintos, que contrastan con lo estipulado en los documentos jurídicos. La evidencia arroja que se ha afectado un total de 60,7 millones de hectáreas en beneficio de 946 mil familias, notándose una importante disminución de su accionar para la última década, ya que mientras para los periodos 1962-1984 y 1985-2000 se intervenían 1.812.374 ha/año y 1.928.385 ha/año, respectivamente, para 2001-2011 tan solo se alcanzó el 30% de estas cifras.

Por otra parte se muestra que para este periodo (1962-2011), la principal acción desarrollada por estas entidades, ha sido orientada hacia las comunidades étnicas, en donde la conformación y ampliación de resguardos indígenas constituye en términos de superficie el 52,1% de la gestión; mientras que para las comunidades afrodescendientes corresponde al 9%. Si se adiciona a lo anterior la titulación de los baldíos a colonos (33%), se infiere que la orientación de estas entidades ha obedecido a esquemas de titulación por adquisición del derecho por razones ancestrales, culturales y de posesión de baldíos, es decir, que tan solo el 6% corresponde al impacto de la política estatal de redistribución de la tierra.

Esta intervención fue sobre 889 mil familias, con mayor concentración en las que obtuvieron sus títulos en propiedad en predios baldíos (62,5%). La atención promedio de familias por año para 2001-2011 también se ha visto disminuida, pasando a la mitad de lo alcanzado en el periodo 1962-1984 y al 75% de lo obtenido entre 1985 y 2000.

El subsidio integral de tierras introducido por la Ley 160 de 1994 como mecanismo para dinamizar el mercado de las tierras, fue el cambio más significativo de los últimos tiempos en la intervención estatal sobre las tierras rurales. Sin embargo, Machado afirma que el hecho de que este mercado para el caso colombiano está lleno de imperfecciones, ha resultado en que la estructura de la tenencia de la tierra permanezca igual y que los factores propiciadores de la concentración se mantuvieran, lo cual se magnificó con la presencia del narcotráfico y el despojo por parte de actores ilegales. Lo anterior se evidencia con los limitados resultados de esta estrategia, al no alcanzar ni el 1% de las entregas de tierras en el accionar de las entidades responsables.

Aunado a lo anterior, el conflicto social y armado, y el desarrollo de expansión de la frontera agrícola, así como el crecimiento de las áreas dedicadas a la ganadería extensiva y de gran propiedad, aportan elementos adicionales sobre el acceso a la tierra para los campesinos. En efecto, en el periodo comprendido entre 1984 a 1996 se expandió la frontera agraria de 35.4 millones de hectáreas a 50.7 millones. Según Absalón Machado: ¿La característica básica de la última década (1984-1996) es el avance de la gran propiedad, el deterioro de la mediana y la continua fragmentación de la pequeña, tres fenómenos acompañados de violencia, desplazamiento de pobladores rurales y masacres continuas en las que fuerzas paraestatales han ido conformando, a sangre y fuego, dominios territoriales en un proceso de acumulación de rentas institucionales al estilo de una acumulación originaria¿ (Machado, 1998).

Estos procesos han generado en Colombia un patrón concentrador de la tierra, que no han permitido el afianzamiento de la mediana propiedad como base confiable para el desarrollo; esta concentración está dirigida al uso extensivo, especialmente ganadero, en detrimento, al menos aparente, de la agricultura. Por lo tanto, la distribución y uso del suelo se proyecta sobre la producción y el empleo y definen el modelo de desarrollo rural. El uso inadecuado del suelo, en tanto que de los 9 millones de hectáreas aptas se utilizan en agricultura únicamente se utilizan 5 millones; en cambio para la ganadería existen aptas 16.8 millones de hectáreas pero se utilizan 35 millones para dicho fin. Esto en parte explica la brecha social que se genera en el campo, que se mantiene constante en el tiempo y que espacialmente se va expandiendo, que han generado el ambiente para el arraigo de la violencia y la narco-economía, como alternativa para generar subsistencias y recursos desde el campo.

Sobre las consecuencias generadas por esta dinámica de concentración de las tierras, la FAO destaca para el caso colombiano que:

*¿se destacan los procesos de concentración y de extranjerización de tierras destinadas a la producción de materias primas para la elaboración de biocombustibles. Especialmente, se trata de la palma africana (concentrada en 4 empresas con 22.000 ha c/u), remolacha, caña de azúcar (predios entre 3.000 y 11.000 ha) y yuca¿. (¿) se realizan por parte de grandes grupos económicos del país y recientemente por empresas extranjeras favorecidas por políticas que incentivan la inversión extranjera, estímulos e incentivos a las plantaciones a gran escala y reformas a la legislación agraria para levantar las restricciones a la compra de grandes extensiones de tierras (¿) se puede señalar presencia de transnacionales en el agro, cuyo origen es EE.UU., Japón, Israel, Chile y España. La presencia de capitales colombianos se constata a través de inversiones que realizan en*

*Bolivia y Perú. El incremento en la concentración de la propiedad de la tierra y de su uso también se relaciona, al igual que en Perú, con el estímulo a la explotación de recursos mineros y de hidrocarburos por parte de empresas transnacionales. La presencia de situaciones de violencia política altera el funcionamiento del mercado de la tierra, ya que importantes áreas no se encuentran incorporadas a él o se encuentran pendientes de cumplir con el compromiso gubernamental de restituir las tierras a la población desplazada por la violencia. Se estima que la violencia es causa del desplazamiento de más de 5,1 millones de personas, de las cuales el 98% provienen del campo, que abandonaron o fueron despojadas de entre 6,6 millones de hectáreas a más de 8 millones de hectáreas (37% del área con vocación agropecuaria)¿[13][13].*

## **Análisis de la iniciativa legislativa del gobierno: Proyecto de ley número 133 de 2014 Cámara**

### **a) El modelo de producción agrícola en el que está sustentado el proyecto**

El proyecto de ley plantea un modelo de desarrollo agrícola fundado en el principio, según el cual, la asociación entre gestoras y campesinos, con o sin tierra, puede generar actividades de producción a gran escala que permitirían maximizar la productividad de la mano de obra y la reducción de los costos unitarios de la producción.

Según el proyecto de ley está previsto que esas asociaciones se hagan mediante contratos, en los que el Estado a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural actuará como garante de los derechos de los campesinos. Todo ello se realizará dentro de unas zonas geográficas especiales denominadas ZIDRE, las cuales contarán con el apoyo del Estado, que desarrollará los mecanismos jurídicos, de financiamiento e infraestructura para que dichas zonas se desarrollen plenamente.

Con el fin de hacer posible ese modelo, el proyecto de ley plantea la modificación de la Ley 160 de 1994, adicionando el artículo referido a la expropiación y al aporte de baldíos en asociaciones, sociedades o comunidades de cualquier índole, para que no le sean aplicables las prohibiciones que se disponen en términos de extensión de la Unidad Agrícola Familiar (UAF).

El modelo del proyecto de ley se plantea como una alianza virtuosa del siguiente tipo: por un lado el sector empresarial, que según el proyecto son las gestoras dentro del modelo asociativo; los campesinos, aquellos con tierra, la aportarían para el proyecto asociativo, así como su mano de obra, y aquellos campesinos que no tengan tierra aportarían únicamente su fuerza de trabajo al proyecto de asociación. El Estado dentro de la alianza Empresario-Campesino actuaría bajo el modelo de ente regulador de vigilancia y control, en especial de la parte débil de la relación, el campesino. Es por ello que el Ministerio de Agricultura asume las funciones de garante de los contratos; la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) como autoridad competente para identificar las ZIDRE; el Incoder encargado de adjudicar los terrenos baldíos en concesión y firmar los contratos; el Fondo de Desarrollo Rural y Económico de Inversión, el cual se propone crear como un mecanismo de fondo cuenta en el Incoder que se constituiría con los ingresos obtenidos de los contratos de los proyectos asociativos, con la finalidad de invertir ¿los recursos [¿] en los proyectos

de desarrollo rural vinculados con los proyectos asociativos, según lo dispone el artículo 8° del proyecto de ley. Esto es, el pago por la concesión de la tierra a los proyectos asociativos serán reinvertidos en la propia ZIDRE.

Todo lo anterior debe propender a los siguientes objetivos en el desarrollo de los proyectos: 1. Disminuir la pobreza; 2. Promover el desarrollo económico y social de la zona. 3. Mejorar las condiciones agrológicas del suelo. 4. Incentivar la conservación del medio ambiente. 5. Promover el acceso a la propiedad de la tierra de los campesinos, y 6. Promover el empleo campesino, según lo define el artículo 2° como los objetivos que se pretenden alcanzar con este modelo productivo en el que está sustentando el proyecto de ley.

### **b) La ZIDRE como una zona franca especial**

El Proyecto de ley número 133 de 2014 Cámara propone la creación de las Zonas de Interés y Desarrollo Rural y Económico (ZIDRE), como áreas geográficas que tienen unas condiciones especiales que las hacen altamente costosas para adaptarlas a la producción y resultan por ello inapropiadas para desarrollar unidades de producción familiar. Según el proyecto estas áreas geográficas están caracterizadas por:

1. Su aislamiento a los centros urbanos, con una baja densidad poblacional y altos índices de pobreza.
2. No existe en estas zonas infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos.
3. Las características agroecológicas (suelos de baja productividad) y climáticas, no aptas para producción a escala pequeña.

El proyecto parte de la hipótesis que la creación de las ZIDRE beneficia a los campesinos, con o sin tierra, y promueven la inversión de capital en el sector agropecuario, a través de alianzas productivas entre pequeños productores organizados por los gestores empresariales, de forma que puedan generar economías de escala y hacer más eficiente la productividad, pues mitigarían las distorsiones entre los productores, el encadenamiento productivo y el mercado, tanto de insumos como de productos.

### **c) El modelo asociativo: Empresarios ¿ Campesinos - Estado**

La asociatividad se prevé por intermedio de contratos de asociación; sin embargo, ni en la exposición de motivos, ni en el articulado del proyecto son claros los alcances de los contratos, ni sus contraprestaciones entre las partes, ni cuáles son las responsabilidades del Estado, en términos de ¿royalty¿, regalía o ingreso por el uso del suelo o los terrenos, en este caso baldíos. Eso se determinaría a través de la dirección de un documento Conpes. Al tratarse de un proyecto empresarial, no se observa cuál es el lugar que ocupa la inversión de capitales de las grandes empresas, tampoco la responsabilidad del empresario.

El proyecto de ley deja entrever dos mecanismos en los cuales se da la asociatividad a través de un proyecto agroindustrial entre empresas gestoras forestales, ganaderas o agrícolas con campesinos:

1. Concesión o entrega a título no traslativo de dominio de predios baldíos para la ejecución de proyectos asociativos; artículo 7°.

2. Adquisición o aporte de predios adjudicados inicialmente como baldíos para la realización de proyectos asociativos; artículo 9°.

En el primer mecanismo se aplicaría algo similar a lo ya dispuesto para las Zonas de Desarrollo Económico, de la Ley 160 de 1994, en donde no hay transferencia de propiedad sobre el baldío, el Incoder aporta el terreno que se incorpora al modelo asociativo.

Sin embargo, en el artículo 9° del proyecto de ley se desarrolla una modalidad que implica la transferencia no solo del dominio sino de la propiedad del terreno baldío, volviéndolo enajenable, y en consecuencia, generando un mecanismo de mercantilización de la tierra hacia la configuración de un mercado de terrenos otrora baldíos que ahora pueden ser adquiridos en el mercado que surge de esta disposición normativa.

Exclusivamente en las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico (ZIDRE), los gestores de proyectos asociativos aprobados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrán adquirir o recibir en aporte predios inicialmente adjudicados como baldíos, sin que les sea aplicable la restricción prevista en el inciso 9° del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, como lo señala el artículo 9° del Proyecto de ley número 133 de 2014 Cámara.

En este marco entra el aporte de las tierras de los pequeños campesinos, que por lo general es un baldío. No hay claridad en el proyecto si el aporte se hace con transferencia de dominio, pero adiciona el verbo *adquirir* lo cual implicaría una transacción comercial de compra y/o venta, contraviniendo el hecho de que estos bienes, según la Sentencia C-595 de 1999, son inalienables e imprescriptibles, es decir, que no es posible adquirir la propiedad de tales bienes, así se hayan ocupado durante largo tiempo, C-595 de 1999.

Además el proyecto contempla que ¿Los gestores solo podrán adquirir o recibir en aporte predios inicialmente adjudicados como baldíos si, habiéndole ofrecido al propietario la posibilidad de asociarse al proyecto productivo sin desprenderse del derecho de dominio, este decide de todos modos vender el terreno o darlo en aporte¿, artículo 9°, inciso 2°. Aquí queda clara la posibilidad de venta de la tierra si así lo decidiere el campesino adjudicatario del baldío y participante del proyecto productivo.

Llama la atención que la penalidad de ley que comporta este artículo recae sobre el campesino que vende, pero no sobre el empresario que compra; así como el rol que entra a jugar el Ministerio de Agricultura como garante de la ¿seriedad de la oferta¿, sin mayores elementos dentro del proyecto que permitan establecer elementos de garantía y seriedad de la oferta, por el contrario, el proyecto delega todo al Ministerio. Aquí también se configura una posible falta de inconstitucionalidad del proyecto, toda vez que delega elementos nodales a la vía regulativa, que puede terminar suplantando al legislador en sus funciones, o establecer medidas que desconozcan los derechos fundamentales de los campesinos.

Es bastante singular que el artículo 10 contempla que una vez adquirido o aportado el bien baldío al proyecto asociativo, es necesario establecer ¿un mecanismo que permita que

antes de los dos primeros años de iniciado el proyecto, los campesinos asociados se hagan propietarios de por lo menos el 15% del área del proyecto que exceda una UAF.

El manejo de la propiedad de los terrenos entre los asociados no es completa y precisa en el marco legal, sino que más bien queda a la discrecionalidad del regulador detallar cada uno de estos elementos, que como se explicará en detalle constituye una suplantación de las funciones exclusivas del legislador. Por ejemplo, esta falta de precisión queda en evidencia cuando no se tiene contemplado una distribución de beneficios para los campesinos. En cambio, de su redacción, al parecer se desprende una doble transferencia:

Baldío con transferencia de propiedad por venta a proyecto asociativo como aporte a una UAF para el campesino como propiedad del proyecto.

Hasta aquí solo se contempla la parte en que el campesino con o sin baldío es el aportante a la asociación, no sabemos qué pasa cuando el campesino no tiene tierra, en ese caso, el proyecto de ley solo dice en uno de sus objetivos que busca promover el acceso a la propiedad de la tierra de los campesinos y su empleo, sin embargo, no hay el mismo detalle operativo que se describe para el tenedor de baldíos, así ¿el acceso a la propiedad de la tierra es solo un postulado retórico, el proyecto de ley está diseñado básicamente para las empresas.

En las ZIDRE los empresarios estarían completamente cubiertos frente al riesgo de los capitales invertidos y no estarían obligados a redistribuir las ganancias.

#### **d) Un proyecto de ley para la Altillanura**

De acuerdo con la exposición de motivos del proyecto de ley, se especifica el proyecto a la región de la altillanura colombiana, compuesta por los departamentos de Arauca, Casanare, Meta y Vichada, así como las sabanas de la Orinoquía.

También hay otras como la Altillanura o las sabanas de la Orinoquia con muy baja presencia de población y muy baja fertilidad de los suelos, en donde la eficiencia se logra a través del desarrollo de proyectos productivos a mayor escala que maximizan la productividad de la mano de obra y permiten reducir los costos unitarios de producción a niveles que garantizan la rentabilidad del negocio. Este es el caso de productos como el maíz, el trigo, la soya, el sorgo, la palma y varios maderables, cuya estructura de costos le impide al productor ser rentable a una escala pequeña.

Es decir, se trata de la creación de condiciones óptimas, en una zona especial para la producción de unos bienes básicos en la generación de alimentos y biocombustibles, como el trigo, el maíz, la soya, el sorgo, la palma, entre otros. Esas condiciones óptimas, según el Proyecto de ley número 133 de 2014 Cámara, se logran en unidades de escalas muy grandes y no podrían ser generadas en escala pequeña. El proyecto no reconoce que el campesinado en pequeña escala también puede ser productivo y asume únicamente la eficiencia en el sentido económico (la tasa de retorno del capital por los recursos utilizados) y no hace referencia a la eficiencia social que se gana cuando se miden los costos correctamente, como costos de oportunidad social.

#### **e) La liberación de las tierras baldías**

La Constitución Política garantiza el derecho a la propiedad privada (artículo 58), define que los bienes de uso público son inalienables, imprescriptibles e inmebargables (artículo 63), promueve el acceso a la tierra a los trabajadores agrarios (artículo 64) y garantiza el ambiente sano (artículo 73). La institución de la propiedad privada, en este ámbito constitucional, está ligada a la existencia de derechos y deberes con el principio de solidaridad, así en ella son inherentes la función ecológica y la consulta de los intereses de la comunidad, por lo tanto, ya no se constituye como un derecho fundamental de orden individual sino social. En este sentido, la propiedad implica la conciliación del derecho privado con las necesidades de la colectividad, comprometiendo al propietario con el deber de solidaridad expresado por la Constitución. Esta interpretación ha sido reafirmada por la Corte Constitucional, C-066 de 1993 Cifuentes.

En relación con los trabajadores agrarios, el artículo 64 de la C. P., es desarrollado en la Ley 160 de 1994, que crea el sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural campesino, y establece los procesos relacionados con la administración de los baldíos de la Nación. Dentro de sus objetivos se destacan:

1. Dotar de tierras a campesinos, indígenas y beneficiarios de programas especiales, buscando una mejor equidad sin concentración de este factor productivo y su fraccionamiento antieconómico.

2. Fomentar el uso adecuado y buscando su ordenamiento y utilización racional.

3. Propender por el desarrollo económico, social y cultural de la población campesina y la participación de sus organizaciones en el proceso integral de reforma agraria y desarrollo rural.

4. Regular la ocupación y uso de los terrenos baldíos, dando prioridad a campesinos de escasos recursos y al establecimiento de zonas de reserva campesina, bajo criterios de conservación de los recursos naturales y ordenamiento territorial.

En relación con este último objetivo, el Consejo de Estado en 2012 señaló:

*¿La Ley 160 de 1994 consagra diversos mecanismo básicos de acceso a la propiedad rural, siendo importante en todos ellos el énfasis que hace el legislador en la promoción e inclusión a la propiedad de las personas que carecen de un medio para ello, es el deber de Estado de evitar y corregir los procesos de concentración de la tierra y en la necesidad de evitar el acaparamiento de bienes baldíos. Para ello la ley prevé mecanismos de apoyo, como subsidios directos para la compra de tierras, adquisición directa de tierras por el Estado para entregarlas a grupos que son objeto de protección constitucional reforzada y adjudicación de tierras baldías¿. Consejo de Estado. Sala de Consulta y del Servicio Civil, 29 de noviembre de 2012. Radicación interna 2114.*

Los bienes baldíos se definen como ¿(¿) todas las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales carecen de dueño particular, por lo tanto pertenecen a la Nación¿. **Artículo** 675 de Código Civil.

Son bienes susceptibles de ser adjudicados con criterio de utilidad y beneficio social, económico y ecológico. En concordancia con el marco constitucional y la Ley 160 de 1994, reglamentada por el Decreto número 2664 de 1994.

Es decir, que siendo bienes públicos, su administración llevaría la posibilidad de generar daño patrimonial al Estado por su indebida gestión fiscal, por lo tanto, las políticas de disposición de los mismos deben enmarcarse en los fines constitucionales y legales previstos. Los bienes baldíos son una fuente de distribución de tierras entre los campesinos que las ocupen y se encuentren explotándola conforme a las normas sobre protección y el racional uso de los recursos naturales, siempre y cuando las mismas cuenten con aptitud agropecuaria.

Los bienes baldíos solo pueden adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por la entidad encargada de su administración, en la actualidad el Incoder. Para ser beneficiario de la adjudicación de un predio baldío se debe reunir requisitos como: ocupación y explotación previa no menos a cinco años, explotación económica de por lo menos de las dos terceras partes del predio, aptitud agropecuaria del suelo, no haber enajenado un predio baldío adjudicado antes de cumplir 15 años a partir de la titulación y no poseer o ser propietario de otros inmuebles rurales. Así mismo la Ley 160 de 1994 establece mecanismos para la pérdida del baldío, mediante la reversión de su adjudicación, la cual es decretada si se llega a comprobar la condición resolutoria en cuanto a la violación de la normatividad ambiental, la explotación de cultivos ilícitos o si se incumplen las obligaciones y condiciones establecidas en la adjudicación. Así mismo, procede la revocatoria directa a solicitud de un tercero o de oficio, cuando se compruebe que la adjudicación fue violatoria de las normas constitucionales, legales y reglamentarias vigentes, a título excepcional en este caso no se exige el consentimiento expreso del beneficiario como lo exige el Código Contencioso Administrativo. Se destaca la pérdida del baldío por acumulación indebida de los mismos. Reitera el Consejo de Estado:

¿El artículo 72 de la Ley 160 de 1994 prohíbe, so pena de nulidad, que una misma persona adquiera varios bienes inicialmente adjudicados como baldíos, si por esa vía se acumulan derechos de propiedad que exceden los límites máximos de extensión de la Unidad Agrícola Familiar. Prohibición esta que la ley extiende a los casos en que esa acumulación de bienes se da a través de la conformación de sociedad o de comunidades de cualquier tipo¿.

Por su parte, la Corte Constitucional ha indicado que la adjudicación de baldíos, como decisión jurídica de carácter estatal que involucra la constitución o disposición de derechos reales sobre bienes de carácter fiscal, se encuentran supeditados a objetivos primordiales de carácter público y de alcance constitucional. Ha dicho la Corte, que en relación con personas naturales, y en el entendido de que los beneficiarios de la adjudicación de baldíos deben ser, por exigencia constitucional, sujetos de reforma agraria, el objetivo primordial de la adjudicación de baldíos es ¿permitir el acceso a la propiedad a quienes carecen de ella y contribuir a mejorar las condiciones económicas y sociales de los adjudicatarios¿, Sentencia C-595 de 1995.

En el caso de personas jurídicas, la finalidad de la adjudicación es, satisfacer necesidades colectivas y de servicio público a favor de la comunidad. Así, por ejemplo, la adjudicación de terrenos baldíos a entidades de derecho público se encuentra supeditada, conforme a la Ley 160 de 1994, a la construcción de obras de infraestructura destinadas a la instalación o dotación de servicios públicos, o cuando entidades hayan sido declaradas por la ley como de utilidad pública o de interés social, con la condición de que si no se cumple esta finalidad, los predios revertirán al dominio de la Nación.

Estas finalidades se desprende de dos expresiones normativas de carácter superior: la función social del derecho de propiedad y el paradigma redistributivo que en materia agraria, consagró el Constituyente de 1991.

Desde la perspectiva de la función social de la propiedad, la Corte Constitucional ha encontrado que el régimen especialísimo de adjudicación de los bienes baldíos está sustentando, en parte, en la exigencia constitucional según la cual, el derecho de propiedad, y especialmente el carácter inmobiliario, ¿debe ser ejercido en forma tal que no perjudique sino que beneficie a la sociedad, dándole la destinación acorde con las necesidades colectivas¿. C-595 de 1995.

Desde este enfoque, la Corte Constitucional ha situado conceptualmente los deberes y competencias del Estado en su rol de propietario, es decir, plantea la función social en relación con la propiedad fiscal.

La Ley 160 de 1994 también prevé la delimitación de baldíos para usos en Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE), que tendrían que ser reguladas y ordenada por el Incorder, con el objeto de incorporar sistemas sostenibles de producción en áreas ya intervenidas, de tal manera que se conserve el equilibrio entre la oferta ambiental y el crecimiento agropecuario.

Al titular del derecho de dominio se le imponen obligaciones en beneficio de la sociedad, es decir que no es por el individuo en sí mismo que se adjudica la tierra baldía en Colombia, sino que constitucionalmente, es para garantizar unos fines estatales en beneficio del colectivo social. Estado forma especial de propiedad puede analizarse desde dos particularidades: a) El dominio eminente, y b) La adjudicación de bienes fiscales como atributo de la personalidad jurídica del Estado.

Desde la primera, la administración y disposición de los bienes baldíos, se explica como una expresión de la soberanía pública del Estado. Así lo entiende la Corte Constitucional cuando señala que el artículo 102 de la Carta Política de 1991, al establecer que:

*¿El artículo 102 de la Carta Política de 1991 dispone que ¿el territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación¿. Esta norma se proyecta en dos dimensiones: De un lado, es un reconocimiento genérico del concepto tradicional de ¿dominio eminente¿, como expresión de la soberanía del Estado y de su capacidad para regular el derecho de propiedad ¿público y privado¿ e imponer las cargas y restricciones que considere necesarias para el cumplimiento de sus fines, naturalmente dentro de los límites que la propia Constitución ha impuesto. De otro lado, consagra el derecho de propiedad sobre los bienes públicos que forman parte del territorio, lo cual es ¿expresión de una característica patrimonial específica que se radica en cabeza de la persona jurídica de derecho público por excelencia en nuestro ordenamiento constitucional como es la Nación¿.*

De otro lado, consagra el derecho de propiedad sobre los bienes públicos que forman parte del territorio, lo cual es *¿expresión de una característica patrimonial específica que se radica en cabeza de la persona jurídica de derecho público por excelencia en nuestro ordenamiento constitucional como es la Nación¿*[14][14]. Desde esta perspectiva, la jurisprudencia ha explicado, según los lineamientos de la legislación civil[15][15], que la

denominación genérica adoptada en el artículo 102 de la Carta Política comprende (i) los bienes de uso público y (ii) los bienes fiscales.

(i) Los bienes de uso público, además de su obvio destino se caracterizan porque *¿están afectados directa o indirectamente a la prestación de un servicio público y se rigen por normas especiales¿*[16][16]. El dominio ejercido sobre ello se hace efectivo con medidas de protección y preservación para asegurar el propósito natural o social al cual han sido afectos según las necesidades de la comunidad[17][17].

(ii) Los bienes fiscales, que también son públicos aun cuando su uso no pertenece generalmente a los ciudadanos, se dividen a su vez en: (a) bienes fiscales propiamente dichos, que son aquellos de propiedad de las entidades de derecho público y frente a los cuales tienen dominio pleno *¿igual al que ejercen los particulares respecto de sus propios bienes¿*[18][18]; y (b) bienes fiscales adjudicables, es decir, los que la Nación conserva *¿con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley¿*[19][19], dentro de los cuales están comprendidos los baldíos, como lo ha dispuesto la Corte Constitucional en su Sentencia C-255 de 2012.

Lo anterior determina que las autoridades públicas deben ser diligentes en relación con la administración y adjudicación de los bienes baldíos, por cuanto la propiedad estatal o el dominio eminente de carácter territorial se encuentran a su vez encuadrados en la función social, la cual no solamente implica que la propiedad privada debe ser ejercida en forma tal que no perjudique sino que beneficie a la sociedad, dándole la destinación o uso acorde con las necesidades colectivas, mediante *¿una mayor afirmación de ciertas clases de propiedad¿* como es precisamente la de carácter estatal¿, Sentencia C-595 de 1999.

El anterior precepto relativo a la función social de la propiedad se relaciona íntimamente con el carácter redistributivo que la Constitución ha establecido en relación con la propiedad y técnicas agrarias. Así, la adjudicación de baldíos tiene como finalidad evitar *¿la inequitativa concentración de la propiedad en manos de unos pocos¿*. C-595 de 1999.

La Corte Constitucional es clara en afirmar que la adjudicación de baldíos, viene enmarcada en los referidos artículos 64 y 65 de la Constitución, de manera que:

*¿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 (artículos 71 y 72 Ley 160 de 1994), como también contribuir al mejoramiento de sus recursos económicos y, obviamente, elevar su calidad de vida¿*. C-595 de 1999.

De esta manera, el Constituyente de 1991 se basa en que la histórica falla de distribución que recae sobre la población rural pobre, se resolvería en parte con la desconcentración de la propiedad, tenencia o usufructo de la tierra, garantizando el acceso real y efectivo de la propiedad agraria a favor de estos sujetos históricamente discriminados. En este sentido la Ley 160 de 1994 recoge conceptos como las Unidades Agrícolas Familiares (UAF), en el entendido de establecer un límite a la adjudicación y cuando se exceda el área permitida, remitir a la indebida ocupación de las tierras de la Nación (artículo 66); o mediante el artículo 72 impide la acumulación de predios originalmente baldíos, de tal manera que se evite la concentración y así democratizar el acceso a la tierra.

La adjudicación de tierras baldías entonces es una medida para satisfacer las necesidades sociales encomendadas a particulares que cumplen los requisitos que establezca la ley. Así lo reafirma la Corte Constitucional, al relacionarlo con la realización del principio de igualdad, no sólo jurídica sino económica, social y culturalmente de los campesinos como sujetos de especial protección constitucional, por sus características de marginalidad y discriminación inherente a su situación de pobreza y desprotección, lo cual obliga al Estado a desplegar en su favor acciones afirmativas.

Ello se desprende de lo señalado por la Corte en el sentido que no solo se debe tener como objeto asegurar el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios, sino también la adjudicación de terrenos baldíos:

*La Corte observa que la facultad de revocatoria unilateral de los actos de adjudicación de baldíos, sin el consentimiento expreso y escrito del titular, responde a fines constitucionalmente valiosos: (i) está encaminada al cumplimiento de la función social de la propiedad; (ii) pretende asegurar el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios; y (iii) se proyecta como una manifestación del deber del Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, en su obligación de adoptar medidas de protección a favor de quienes, por su difícil condición económica, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta en el sector agropecuario. Por ello, cuando la adjudicación de bienes baldíos ha ocurrido con violación de lo previsto en las normas legales y reglamentarias, subyacen motivos que justifican una actuación directa de la Administración para adoptar los correctivos necesarios y restituir las cosas a su estado originario. Sentencia C-644 de 2012.*

Por lo tanto, el acto de adjudicación adquiere una especial naturaleza supeditada a fines inderogables y que cualquier forma de desviar las finalidades de la intervención institucional, llevarían a un acto ilegítimo que el Legislador ha denominado ocupación indebida. Más recientemente la Corte no solo destaca los elementos antes mencionados, sino que afirma en su Sentencia T-488 de 2014 que la dignificación de trabajador agrario pobre no va en contravía del interés general, sino que por el contrario el que tenga acceso a la tierra, constituye un elemento para el mejoramiento de las sociedad en su conjunto. Es por ello que el proyecto, tal como está propuesto, es inconveniente.

## **Razones políticas de inconveniencia del Proyecto de ley número 133 de 2014 cámara**

### **1. Razones metológicas sobre la imposibilidad política del proyecto: no se puede legislar sin información y evidencia científica**

El desarrollo de la actividad legislativa y la formulación de los proyectos de ley requieren de información técnica y científica confiable, que permitan una adecuada formulación de los proyectos de ley, que haga posible su implementación. Para el caso del Proyecto de ley número 133 de 2014 Cámara el Gobierno nacional no cuenta con la información necesaria para su adecuada formulación. Así como lo reconoció el Incoder en el proceso de acción de tutela de la Sentencia T-488 de 2014 el Estado no cuenta con

información sobre el estado actual de los bienes baldíos de la nación; su estado actual de ocupación y uso; su registro catastral; su relación con los resguardos indígenas, y las Zonas de Reserva Campesina en trámite, razón por la cual, no es posible formular una política adecuada sobre los baldíos sin información básica que permita formular una política adecuada.

Por otra parte, se plantea que este proyecto va a seguir de cerca la experiencia exitosa del ¿cerrado brasileño¿ que, mediante la puesta en producción de la soja, azúcar, café, jugo de naranja, carne de aves, carne bovina, tabaco y etanol a gran escala ha logrado transformarse en uno de los primeros países agrícolas a nivel mundial. En 2007, ese sector representó el 37% de los empleos y el 36,4% de las exportaciones de ese país. Por lo tanto, pareciera ser una opción atractiva para Colombia, y la propuesta la vuelve operativa como a continuación se describe.

Pero hay una diferencia significativa en relación al caso de Brasil relacionada con el componente tecnológico. En el caso de nuestro vecino fronterizo, el activo fundamental que se puso en evidencia en los últimos años fue la gran inversión pública realizada desde 1973 en investigación y desarrollo agropecuario a través de la *Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuaria*, más conocida como Embrapa vinculada al ministerio de agricultura de ese país, la cual desarrolló un sistema de investigación que cubrió los siguientes aspectos: la reducción de los niveles de acidez del suelo y el desarrollo de una bacteria (*rhizobium*) que ayuda a fijar el nivel de nitrógeno en el suelo haciéndolo apto para la producción; transformó una variedad de pastos africanos llamados *brachiaria en braquarinha*; en tercer lugar transformó una semilla nativa de soja del noreste de Asia; en cuarto lugar cambió las técnicas de cultivo y barbecho e incorporó tierras que ya no estaban disponibles para la agricultura en tierras aptas para la ganadería. Todas esas transformaciones tecnológicas en conjunto han hecho que la producción agropecuaria de ese país sea hoy una de las primeras del mundo.

La diferencia frente al proyecto presentado por el gobierno para desarrollar la altillanura, se funda en que deja en manos de los proyectos formulados por los gestores en asocio con los campesinos la posibilidad de desarrollar innovaciones o cambios tecnológicos, pero dado que muchas de las empresas grandes interesadas en la altillanura ya traen incorporado el paquete tecnológico, solo se trataría, desde el punto de vista empresarial de asociar campesinos, que aportan su tierra, si ella es un baldío, para trabajar no como asalariados sino como ¿asociados al proyecto productivo¿ en esa forma no ganaría pago de salarios y el riesgo se distribuye entre las 2 partes, en un modelo muy cercano a la aparcería. Los colombianos estaríamos asistiendo no a la modernización del campo colombiano, basado en el riesgo empresarial, sino en un nuevo retroceso social del campesinado con algunas ganancias para unos pocos.

En este aspecto es muy importante conocer cuáles son los mecanismos previstos en este proyecto para el apoyo gubernamental en materia de innovación y transferencia tecnológica. Es bien conocido por la literatura del cambio técnico y la innovación en la agricultura que los descubrimientos recientes en materia de biotecnología, nanotecnología, las tecnologías de la información, han sido lideradas por las compañías transnacionales privadas que tienen grandes capacidades para el desarrollo de innovaciones y el desarrollo por su cuenta de procesos de investigación y desarrollo agrícola y sus resultados son

apropiados de forma privada. A nivel mundial esa transformación tecnológica ha afectado de manera radical los productos que componen la canasta familiar, es decir, los bienes agrícolas que representan la capacidad agroalimentaria de los países en el mundo. Por ello es necesario saber a qué refiere el gobierno con la generación de proyectos asociativos de campesinos, que históricamente no han tenido experiencia en innovación y desarrollo tecnológico, qué tipo de proyectos tecnológicos aprobará el MADR teniendo en cuenta que en el mercado nacional y mundial, existe una demanda especializada en materia agroalimentaria del tipo de agro cadenas y de biocombustibles.

Adicionalmente la propuesta de incentivos y de modelo de asociación gestores-campesinos, no establece claramente cuál es la integración vertical del campesino para acceder al valor agregado, lo que prevé que su participación es simplemente a la de proveedor de materias primas, con el agraven que de esta manera asume los mayores riesgos al enfrentar la incertidumbre de la producción primaria (climas, plagas, enfermedades) así como una dependencia no solo para la venta de su cosecha sino para el acceso a los incentivos propuestos, la transferencia tecnológica, y la compra de insumos.

## **2. El complejo conflicto social agrario: ¿para sembrar la paz hay que aflojar la tierra? (Darío Fajardo, 2002). Análisis sobre los acuerdos preliminares de La Habana y la contradicción que plantea el proyecto ZIDRE. Razón de inconveniencia política**

El complejo y profundo conflicto armado colombiano tiene dentro de sus causas el problema de lo agrario, y que el trabajo de Darío Fajardo: *¿para sembrar la paz hay que aflojar la tierra?*, intenta sintetizar unas de las problemáticas en el país que como se explicó en la breve síntesis histórica, ha sido un elemento persistente de la historia colombiana, ante la falta de una reforma agraria estructural que sigue siendo postergada, y que marcó los orígenes de las organizaciones guerrilleras en defensa de su territorio.

El proceso de negociación entre el gobierno del Presidente Santos y la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, Ejército del Pueblo (Farc-EP) tiene dentro de su agenda la política de desarrollo agrario. Para ello se acordó con el Gobierno llevar a cabo una Reforma Rural Integral (RRI) que debe tender hacia la transformación estructural de la realidad rural y agraria del país, ¿con equidad y democracia, contribuyendo así a la no repetición del conflicto y a la construcción de una paz estable y duradera?.

La reforma está dirigida a las gentes del campo, que comprende la amplia diversidad de comunidades campesinas, afrodescendientes, palenqueras, raizales, indígenas y la gente que habita estos espacios con el fin de erradicar la pobreza, promover la igualdad, y la garantía de derechos de los ciudadanos que habitan el campo. Para ello, se reconoce el papel de la economía campesina, familiar y comunitaria para el desarrollo rural, así como la promoción de diversas formas de asociación, la dignificación del empleo rural, la producción alimentaria y la conservación del medio ambiente.

Para democratizar el acceso a la tierra, tanto de los campesinos sin tierra, o cuya tenencia es insuficiente, se acordó crear un Fondo de Tierras de distribución gratuita. Este fondo estaría compuesto por tierras que han sido indebidamente e ilegalmente adquiridas, reforzando la extinción de dominio judicial, y la recuperación de los baldíos que fueron

adquiridos contraviniendo la legislación vigente, además de otras fuentes de tierras que contravengan el principio de función social y ecológica de la propiedad, expropiación con interés social, ente otras.

Sin embargo, el Proyecto de ley número 133 de 2014 Cámara legaliza la concentración ilegal de tierras, según lo establece el artículo 1° y 9°, al incluir la posibilidad de que empresarios gestores privados puedan concentrar tierras tanto privadas como públicas, como son los baldíos. Y adicionalmente, los proyectos productivos pueden estar integrados por tierras adjudicadas como baldíos, mediante la figura de adquisición o aporte, sin que les sea aplicable la restricción de inciso 9° del artículo 72 de la Ley 160 de 1994.

En consecuencia, el Proyecto de ley número 133 de 2014 Cámara, crea una tensión entre los acuerdos parciales del proceso de paz, con el modelo económico agroindustrial que promueve el proyecto de ley, toda vez que este proyecto podría reducir el número de tierras disponibles para el Fondo de distribución de tierras destinadas a los pobladores rurales.

En este entendido, el Proyecto de ley número 133 de 2014 Cámara, es políticamente inconveniente, además de inoportuno, ya que intenta tomar ventaja al tener una aprobación en el Congreso de la República y no esperar hasta la firma de un acuerdo definitivo con la guerrilla.

Al considerar que dicha iniciativa legislativa puede entrar en conflicto con los acuerdos de paz, generando un riesgo para el mismo proceso, siendo la negociación de la paz el hecho político más importante para el país en los últimos años, resulta al menos irresponsable que el gobierno intente por la vía legislativa desarrollar una política agraria que entraría en contradicción con lo acordado en La Habana.

### **3. Inconstitucionalidad del proyecto**

#### **a) La consulta previa**

Uno de los principios fundamentales consagrados en la Constitución Política del 1991 es el reconocimiento y la protección de la diversidad étnica y cultural. Principio que propende por la preservación de las comunidades diferenciadas, a través de la implementación de herramientas jurídicas que garanticen la identidad de minorías étnicas y culturales, organizadas y reguladas mediante prácticas tradicionales. Aunado a ello, el contenido y alcance de normas de orden internacional que hacen parte del bloque de constitucionalidad han permitido, que por vía jurisprudencial, la consulta previa haya sido calificada como un derecho fundamental, que permite que grupos étnicos participen de las decisiones legislativas y administrativas susceptibles de afectarlos[20][20].

Con el fin de garantizar la protección de los derechos de grupos minoritarios, tales como grupos indígenas, campesinos y de negritudes, el Estado debe promover acciones que garanticen que dichos pueblos gocen de los mismos derechos y oportunidades que gozan los demás ciudadanos. Así mismo, corresponde al Estado promover la eficacia de sus derechos sociales, económicos y culturales, además de eliminar aquellas diferencias socioeconómicas de acuerdo con sus aspiraciones y formas de vida[21][21].

En garantía de ello, el Congreso de la República, mediante la Ley 21 de 1991, aprobó el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, adoptado por la 76ª Reunión de la Conferencia General de la OIT Ginebra 1989. Considerando que los grupos indígenas, campesinos y afrodescendientes, no puedan gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los Estados en que viven y que sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sido abruptamente desplazadas, además de ser una población activamente participativa en la conservación de la armonía social, la cooperación y la ecología; como un imperativo a cargo del gobierno, debe consultar a los pueblos interesados cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarlos.

Mediante Sentencia C-178 de 2011, se definieron los criterios para determinar si un grupo en particular es beneficiario de las disposiciones contenidas en la Ley 21 de 1991, dichos criterios son:

(i) *¿Un elemento objetivo, a saber, la existencia de rasgos culturales y sociales compartidos por los miembros del grupo, que les diferencien de los demás sectores sociales, y*

(ii) *Un elemento subjetivo, esto es, la existencia de una identidad grupal que lleve a los individuos a asumirse como miembros de la colectividad en cuestión.*

Los campesinos, grupos indígenas y afrodescendientes, guardan entre ellos una identidad cultural y social, que los hace diferentes de los demás ciudadanos, con una misma identidad histórica y cultural, además de compartir unas mismas tradiciones y costumbres en su relación campo-población, razones por las cuales detentan el derecho constitucional de la consulta previa.

La Constitución Política, ordena al Estado promover el acceso de la tierra a los campesinos, mandato a partir del cual la Ley 160 de 1994 considera la adjudicación de tierras baldías, un medio fundamental, como necesario para lograr no solo el acceso a la propiedad en sí misma, sino también la promoción y consolidación de la paz, aumento en el nivel de vida de los campesinos, generación de empleo en el campo, además de garantizar su función ecológica.

El Proyecto de ley número 133 de 2014 Cámara en su planteamiento de ZIDRE conformadas por bienes baldíos, traería como consecuencia la reducción de bienes baldíos disponibles para adjudicación a campesinos, en razón a que se deslegitimaría su función social como un recurso escaso e indispensable para superar la pobreza del campo, mientras es convertido en una mercancía susceptible de explotación y aprovechamiento económico por parte de empresarios nacionales y extranjeros.

Debe mencionarse además, que el artículo 15 del proyecto de ley de la referencia pretende blindar, la totalidad de la iniciativa legislativa, de vicios de inconstitucionalidad sobrevinientes por ausencia de consulta previa, mencionando que no podrán constituir se Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico en territorios que comprendan, siquiera parcialmente, zonas de Reserva Campesina, Resguardos Indígenas y territorios colectivos. Desconoce así, el derecho que asiste a las comunidades campesinas, resguardos indígenas y a las negritudes de participar en todas las decisiones que puedan afectarlos, pues tal como lo menciona el Proyecto de ley número 133 de 2014 Cámara en su artículo 2º, este contempla como uno de sus objetivos promover el acceso a la propiedad de la tierra de los

campesinos, promover su empleo, promover el desarrollo económico y social, entre otros; preceptos a partir de los cuales surge el interrogante de ¿por qué excluir a un importante sector de la población dedicada a las labores campesinas de una iniciativa que aduce querer mejorar sus condiciones?, ¿no debería entonces consultarse a dichas comunidades acerca del contenido del proyecto objeto de estudio de forma que se garantice su derecho a decidir acerca de la conveniencia o inconveniencia respecto de las decisiones administrativas y legislativas que los afecten?

De conformidad con lo expuesto anteriormente, se observa que de acuerdo a las características del proyecto de ley de la referencia y de conformidad con lo ordenado en el literal a), numeral 1, artículo 6° de la Ley 21 de 1991, el Estado tiene el deber constitucional de consultar a los pueblos afectados con esta iniciativa; razón por la cual de continuar su trámite de aprobación sin contar con la participación mediante consulta previa a las comunidades étnicas afectadas, estaría viciada por defecto de inconstitucionalidad.

#### **b) Suplantación del legislador por la vía de la regulación**

Además de inconveniente, el articulado viola las normas sobre división de poderes y la reserva de ley que contempla la Constitución. De acuerdo con el principio de la reserva de ley, ciertas materias deben ser reguladas con suficiencia por el legislador, con el fin de evitar que el Ejecutivo, por la vía de la potestad reglamentaria, usurpe funciones del Congreso de la República.

La jurisprudencia constitucional ha señalado que la competencia del Congreso para la expedición de leyes proviene de dos fuentes. Una es la cláusula general de competencia, según la cual las materias cuya regulación no haya sido asignada a una autoridad específica por la Constitución, se entiende que deben ser reguladas por el legislador.

La reserva de ley es la segunda fuente de la competencia del Congreso. La Constitución dispone que el marco jurídico de ciertas materias solo puede estar contemplado en una ley aprobada por el Congreso de la República. Por ello, una ley es inconstitucional si faculta al ejecutivo a regular aspectos que deben ser regulados de manera suficiente por el legislador, pues se violarían los presupuestos básicos de la democracia. Al respecto la Corte Constitucional se pronunció en los siguientes términos:

*¿La reserva de ley en ciertos asuntos ha sido un criterio estudiado en varias ocasiones por la jurisprudencia. La Sentencia C-474 de 2003 determinó que la Constitución radica en el Congreso la cláusula general de competencia (C. P.) artículos 150 ordinales 1 y 2)[22][22]. Esto significa que en principio las reglas a las cuales se sujeta la sociedad son expedidas por el Congreso, mientras que el Presidente ejerce su potestad reglamentaria para asegurar la debida ejecución de las leyes (CP artículo 189 ordinal 11).*

*Este reparto general de competencias normativas entre la ley y el reglamento responde a importantes finalidades, tal y como esta Corte lo ha indicado en varias oportunidades[23][23]. Así, la Sentencia C-710 de 2001, indicó que esa estructura de competencias atiende al desarrollo del principio de división de poderes y a la necesidad de que el derecho, además de ser legal, sea democráticamente legítimo (CP artículos 1°, 2°, 3° y 113). La legitimidad del derecho se encuentra vinculada al principio democrático de*

elaboración de las leyes. Las normas que rigen una sociedad deben ser el resultado de un procedimiento en el que se garanticen en especial dos principios: el principio de soberanía popular, y el principio del pluralismo;[24][24].

El hecho de que el constituyente haya establecido una reserva de ley para ciertas materias no implica que el legislador sea el único competente para regularlas, ni que al ejecutivo le quede por completo prohibido expedir algún tipo de regulación. Por el contrario, la potestad reglamentaria propia del ejecutivo le permite reglamentar una ley con el objeto de materializar los fines perseguidos por la norma.

Lo que sí es contrario a la Constitución es 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 un 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.

En conclusión, una reserva legal impuesta por la Constitución exige que el legislador establezca el marco jurídico aplicable a una materia en términos claros, que impidan que el ejecutivo pueda regularla sin ninguna limitación.

La intervención del Estado para establecer Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico es una materia sujeta a la reserva de ley. El artículo 150, numeral 21, de la Constitución dispone:

¿Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(¿)

21. Expedir las leyes de intervención económica, previstas en el artículo 334, las cuales deberán precisar sus fines y alcances y los límites a la libertad económica¿.

El artículo 334, al que remite esta norma, dispone:

¿La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. (¿) El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones¿.

Este proyecto de ley pretende crear las denominadas Zonas de Desarrollo Rural y Económico (ZIDRE), así como introducir algunas modificaciones a la Ley 160 de 1994, la cual se ocupa del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, en consecuencia, se trata de una ley de intervención económica de las que trata el numeral 21 del artículo 150 de la Constitución.

Se trata de una norma que regula la intervención del Estado en la explotación de recursos naturales (la tierra), en el uso del suelo y en la producción de bienes, temas incluidos en el artículo 334. Por lo tanto, la creación de las ZIDRE es una materia cubierta por una reserva de ley, lo que obliga al Congreso a que las normas que apruebe sobre este tema tengan una regulación suficiente, es decir, que no dé al ejecutivo un amplio margen de discrecionalidad para legislar por la vía de los decretos reglamentarios.

El Proyecto de ley número 133 de 2014 Cámara, desconoce el principio de reserva de ley contemplado en la Constitución porque, como se explicó, le entrega al ejecutivo amplias facultades para definir los aspectos centrales de la forma como se regulará la adquisición de tierras por los extranjeros.

El artículo 1° del proyecto de ley delega a la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) para identificar las zonas de interés de Desarrollo Rural y Económico (ZIDRE), de acuerdo a una serie de criterios ambiguos y generales que dan un margen de regulación lo suficientemente amplio que terminarían suplantando las funciones legislativas, en tanto las ZIDRE se desarrollaran en áreas geográficas aisladas de los centros urbanos más significativos; demandan elevados costos de adaptación productiva; tienen baja densidad poblacional y altos índices de pobreza; carecen de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos, y, por sus características agrológicas y climáticas, resultan inapropiadas para desarrollar unidades de producción familiar. Por lo tanto, estos criterios son insuficientes para la definición de las ZIDRE y terminan dándole al gobierno por la vía regulativa atribuciones que reemplazarían al legislador, pues omiten establecer con mayor precisión criterios más estrictos acerca de dónde se desarrollarían este tipo de proyectos.

El artículo 3° señala que el establecimiento de las ZIDRE se decidirá según la definición del gobierno, mientras que a su vez lo habilita, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para crear estímulos especiales a los proyectos asociativos que se suscriban en ella. En el proyecto de ley no se define qué tipo de subsidios y estímulos, bajo qué condiciones, qué tipo de obligaciones y derechos se crean con estos mecanismos, etc. El artículo 5° establece los criterios para la aprobación de proyectos asociativos objeto de estímulo de la ZIDRE, en donde de nuevo se reiteran criterios amplios y difusos que ofrecen un amplio margen de interpretación, por ejemplo, cuando señala como un criterio la vinculación de capital campesino sin establecer condiciones específicas sobre la forma de participación, a qué tipo de capital, como fuerza de trabajo, bajo qué forma de vinculación, etc. Por lo tanto, el proyecto de ley está formulado de forma tal que permite un excesivo margen regulativo a cargo del Ministerio de Agricultura que genera una abierta violación de la reserva de ley que la Constitución contempla en el numeral 21 de su artículo 150. La Sentencia C-644 de 2012 dejó claro que ¿las leyes deben alcanzar un mínimo básico de regulación que impida que la competencia del Congreso sea objeto de absorción por parte de un órgano incompetente¿, condición que no cumplen los artículos citados.

Los artículos 7° y 9° del proyecto de ley también son inconstitucionales porque violan la reserva de ley que la Constitución contempla para la regulación de tierras baldías. En la Sentencia C-644 de 2012 la Corte fue enfática en señalar que las normas que apruebe el Congreso sobre baldíos debe tener una ¿regulación suficiente¿ que restrinja al máximo la discrecionalidad del gobierno para legislar por la vía de los decretos reglamentarios. En esta

oportunidad el máximo tribunal de la jurisdicción constitucional sentenció: *¿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¿.*

El artículo 5° del proyecto viola abiertamente la reserva de ley porque le entrega al ejecutivo amplias facultades para definir la forma como funcionarán las alianzas entre campesinos e inversionistas privados. El artículo 4° le otorga al gobierno la facultad de definir qué condiciones deben reunir los proyectos asociativos para garantizarles a los campesinos condiciones de vida dignas. Dispone que: *¿El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, previo el cumplimiento de requisitos establecidos en la reglamentación pertinente, aprobará proyectos asociativos presentados por los gestores, atendiendo criterios de generación de inversión y empleo campesino, aporte a la innovación, productividad, transferencia de tecnología y vinculación de capital campesino¿.*

Finalmente, el artículo 3° dispone algunas condiciones a las que deberán sujetarse las alianzas entre inversionistas y campesinos. Sin embargo, guarda silencio sobre aspectos sustanciales como la participación de los trabajadores agrarios en las decisiones que afecten sus predios, las condiciones laborales de quienes trabajen en los proyectos y las obligaciones de los inversionistas que les garanticen a los campesinos condiciones dignas. El inciso tercero de este artículo agrega que *¿El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ejercerá la vigilancia de los proyectos con el fin de garantizar la protección de los derechos de los campesinos¿.*

De acuerdo con lo anterior, será el Ejecutivo el encargado de definir los requisitos que deberán cumplir las alianzas con campesinos beneficiarios de programas de reforma agraria. Se trata de una abierta violación de la reserva de ley que la Constitución contempla en materia de baldíos.

### **c) La cosa juzgada constitucional.**

La Corte Constitucional ha desarrollado un importante precedente jurisprudencial en materia de baldíos, en donde ha indicado que este tipo de bienes públicos tienen una destinación específica, y es favorecer a los campesinos y las comunidades étnicas. Sentencias C-595/99 y C-097/96, entre otras.

En la Sentencia C-644 de 2012 la Corte Constitucional analizó la constitucionalidad de 3 artículos incluidos dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 *Prosperidad para Todos* en donde se declararon inconstitucionales una serie de medidas muy similares a las que consagra el Proyecto de ley número 133 de 2014 Cámara.

La Ley 1450 de 2011 *¿por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014¿*, al igual que el Proyecto de ley número 133 de 2014, pretendía vincular a proyectos productivos bienes que originalmente fueron adjudicados como baldíos, mediante su adquisición a través de su uso en ocasión a modalidades contractuales no traslativas de dominio.

Al respecto, la Corte Constitucional sentenció que este tipo de medidas resultan regresivas respecto de los logros sociales alcanzados por la población campesina, en tanto que disminuyen la cantidad de bienes baldíos disponibles para la adjudicación, impidiendo asegurar el mandato constitucional de garantizar el acceso a la propiedad rural por parte de los trabajadores del campo. Son también regresivas respecto del derecho de seguridad alimentaria, toda vez que se modificaron los mecanismos de protección sobre la propiedad de la tierra. Afirmó la Corte que dichas medidas son desproporcionadas y no cuentan con una justificación suficiente para sacrificar los logros sociales alcanzados por la población campesina.

Adicionalmente indicó que:

*¿Nada se señaló respecto de la creación de zonas de reserva campesina, nada se puntualizó sobre el alcance de las alianzas productivas ¿es realmente necesario el aporte de la tierra para desarrollar este modelo asociativo? ¿No pueden los campesinos ser incluidos dentro de la cadena productiva a través del aporte de su fuerza de trabajo, su conocimiento e incluso sus parcelas sin necesidad de desprenderse del derecho de dominio? ¿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?¿.*

Por otra parte, la escasa regulación encontrada en la Ley 1450 de 2011 aumentaba la vulnerabilidad de la población campesina, además de ser ambigua en justificar cuál sería la contraprestación que recibiría el Estado por permitir el uso de parte de su riqueza representada en tierras, más cuando existen un gran número de población en condición de desplazamiento y una escasez de tierra. De forma semejante, el Proyecto de ley número 133 de 2014 Cámara, no justifica la contraprestación que recibiría el Estado por permitir el aprovechamiento de su riqueza tal como queda claro en su artículo 8, en donde se señala que los recursos recibidos por el Estado al permitir la explotación de bienes baldíos, será invertida en los proyectos de desarrollo rural vinculados a las ZIDRE, que no es más que el Estado subsidiando la explotación de sus propios recursos. Aunado a ello, al igual que la Ley 1450 de 2011, se disminuirán los bienes baldíos disponibles para adjudicación, en tanto que estos serán puestos a disposición de empresarios nacionales y extranjeros para su explotación.

Como queda claro, son mayúsculas las semejanzas existentes entre la Ley 1450 de 2011, declarada inexecutable mediante Sentencia C-644 de 2012, y el Proyecto de ley número 133 de 2013 Cámara, el cual a pesar de lo mandado por la Corte Constitucional replica en gran medida el contenido de la mencionada ley.

En consecuencia de lo anterior vale recordar lo dispuesto por la Constitución Política de 1991, en su artículo 243 que reza:

*¿Artículo 243. Los fallos que la Corte dicte en ejercicio del control jurisdiccional hacen tránsito a cosa juzgada constitucional.*

*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.*

Al respecto la Sentencia C-489 de 2000, afirma que el fenómeno de la cosa juzgada constitucional no solo se presenta cuando existe una decisión anterior del juez constitucional en relación con la misma norma que nuevamente es objeto de demanda, sino también cuando dicha decisión recae sobre una disposición distinta pero que es literalmente igual o cuyo contenido normativo es idéntico.

Para la Corte, existen dos clases de *cosa juzgada constitucional*. La primera de ellas es la denominada *cosa juzgada formal*, estase da cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma norma que es llevada posteriormente a su estudio; y la *cosa juzgada material*, que se da cuando no se trata de una norma con texto normativo exactamente igual, es decir, formalmente igual, sino de una disposición cuyos contenidos normativos son idénticos[25][25].

En el caso bajo examen se presenta el fenómeno de cosa juzgada material respecto de lo decidido por la Corte Constitucional en la Sentencia C-644 de 2012, pues en dicha jurisprudencia el máximo tribunal constitucional se pronunció acerca de la regresividad que implicaban los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1150 de 2011 en ocasión a las razones expuestas anteriormente. El Proyecto de ley número 133 de 2014 Cámara, tal como ya se mencionó, desarrolla contenidos normativos idénticos a los desarrollados por la mencionada ley, en consecuencia de lo cual nos encontramos ante un caso de cosa juzgada material, en tanto que guardan íntima relación de conexidad y producen efectos similares.

#### **4. Semejanzas entre la Ley 1450 de 2012, declarada inexecutable mediante Sentencia C- 644 de 2012, y el Proyecto de ley número 133 de 2014 Cámara.**

Como ya se ha mencionado, la honorable Corte Constitucional, mediante Sentencia C-644 de 2012, se ocupó de examinar los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1450 de 2011, *¿por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014*; los cuales contienen importantes semejanzas con el Proyecto de ley número 133 de 2014 Cámara y que se relacionan a continuación:

<b>Ley 1450 de 2011</b>	<b>PL 133 de 2014 Cámara</b>	<b>Semejanzas</b>
-------------------------	------------------------------	-------------------

Ley 1450 de 2011	PL 133 de 2014 Cámara	Semejanzas
<p><b>Artículo 60. <i>Proyectos especiales agropecuarios o forestales.</i></b> Adiciónese la Ley 160 de 1994 con el siguiente artículo:</p> <p><b>¿Artículo 72 A. <i>Proyectos especiales agropecuarios o forestales.</i></b> A solicitud del interesado se podrán autorizar actos o contratos en virtud de los cuales una persona natural o jurídica <b><u>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.</u></b></p> <p>(Subrayado y negrilla fuera del texto)</p>	<p><b>Artículo 9. Adquisición o aporte de predios adjudicados como baldíos para la realización de proyectos asociativos.</b> Exclusivamente en las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico, los gestores de proyectos asociativos aprobados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural <b><u>podrán adquirir o recibir en aporte predios inicialmente adjudicados como baldíos, sin que les sea aplicable la restricción prevista en el inciso noveno del artículo 72 de la Ley 160 de 1994.</u></b></p> <p>Los gestores solo podrán adquirir o recibir en aporte predios inicialmente adjudicados como baldíos si, habiéndole ofrecido al propietario la posibilidad de asociarse al proyecto productivo sin desprenderse del derecho de dominio, este decide de todos modos vender el terreno o darlo en aporte.</p> <p>El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en compañía del Ministerio Público, vigilará la seriedad de la oferta.</p> <p>Los campesinos que se desprendan de la titularidad de los predios que les hubiesen sido adjudicados como baldíos no podrán ser</p>	<p>Como puede observarse, tanto en la Ley 1150 de 2011 como en el Proyecto de ley número 133 de 2014 Cámara, el legislador pretende eliminar la prohibición consagrada en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994, la cual encuentra asidero constitucional en la obligación a cargo del Estado de garantizar a los trabajadores agrarios el acceso progresivo a la tierra. Prohibición que además fue declarada constitucional mediante la Sentencia C-536 de 1997, la cual reza:</p> <p><i>¿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 esta 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¿.</i></p>

<b>Ley 1450 de 2011</b>	<b>PL 133 de 2014 Cámara</b>	<b>Semejanzas</b>
	<p>beneficiarios de los programas de dotación de tierras por el término de quince (15) años. (Subrayado y negrilla fuera del texto)</p>	

Ley 1450 de 2011	PL 133 de 2014 Cámara	Semejanzas
<p><b>Artículo 61. Comisión de Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal.</b> Adiciónese la Ley 160 de 1994 con el siguiente artículo:</p> <p>¿<b>Artículo 72 B.</b> Comisión de Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal. Créase la Comisión de Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal, con el objeto de recibir, evaluar y aprobar los proyectos especiales agropecuarios y forestales, autorizar las solicitudes de los actos o contratos relacionados con estos proyectos cuando con ellos se consolide la propiedad de superficies que excedan 10 UAF, y de hacer el seguimiento para garantizar el cumplimiento de lo aprobado y autorizado.</p> <p>La Comisión estará integrada por los Ministros de Agricultura y Desarrollo Rural, de Hacienda y Crédito Público, de Comercio, de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, o quien haga sus veces, de Industria y Turismo, el Director del Departamento Nacional de Planeación Nacional y el Alto Consejero(a) para la Gestión Pública y Privada</p>	<p><b>Artículo 4°. Componentes de los proyectos asociativos.</b> El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo técnico del Departamento Nacional de Planeación, <b><u>reglamentarán el procedimiento para la inscripción, aprobación y seguimiento de estos proyectos.</u></b></p> <p><b>Artículo 5°. Aprobación de los proyectos asociativos objeto de estímulos en las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico.</b>El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, previo el cumplimiento de requisitos establecidos en la reglamentación pertinente, aprobará proyectos asociativos presentados por los gestores, atendiendo criterios de generación de inversión y empleo campesino, aporte a la innovación, productividad, transferencia de tecnología y vinculación de capital campesino.</p>	<p><i>Violación al principio de reserva de ley.</i> Ambos artículos promueven la suplantación de las funciones propias del legislador, en tanto conceden un margen de discrecionalidad demasiado amplio, para que el Ejecutivo, por vía de un decreto reglamentario asuma competencias propias del Congreso.</p>

Ley 1450 de 2011	PL 133 de 2014 Cámara	Semejanzas
<p>de la Presidencia de la República. El Gerente del Incoder ejercerá la Secretaría Técnica.</p> <p><b><u>Al reglamentar la materia el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los criterios para la aprobación de los proyectos y para la autorización de los actos y contratos sometidos a consideración de la Comisión, incluyendo la generación de inversión y empleo, su aporte a la innovación, la transferencia tecnológica y el porcentaje de predios aportados al proyecto. La reglamentación respectiva será expedida dentro de los seis meses siguientes a la aprobación de la presente ley.</u></b></p>		

Ley 1450 de 2011	PL 133 de 2014 Cámara	Semejanzas
<p>Al considerar los proyectos, 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. Las solicitudes que se presenten a consideración de la Comisión, deberán incluir la descripción del proyecto que se desarrollará en el predio consolidado, con la identificación precisa de los predios para los cuales se solicita la autorización.</p> <p>En caso de terminación o liquidación anticipada de cualquier proyecto que haya implicado el aporte de predios adjudicados o adquiridos mediante el subsidio integral de tierras, los adjudicatarios y/o beneficiarios del subsidio tendrán la primera opción para recuperar la propiedad del predio aportado.</p> <p><b>Parágrafo 1°.</b> En aquellos casos en los cuales la superficie sobre la cual se consolida la propiedad sea igual o inferior a 10 UAF los proyectos y las transacciones sobre la tierra no requerirán autorización ni aprobación por parte de la comisión, pero esta será informada sobre el proyecto a realizar</p>		

Ley 1450 de 2011	PL 133 de 2014 Cámara	Semejanzas
<p>con su descripción y sobre las transacciones, con la identificación precisa de cada uno de los predios sobre los cuales dichas transacciones se efectuarán.</p> <p><b>Parágrafo 2°.</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>(Subrayado y negrilla fuera del texto)</p>		

Ley 1450 de 2011	PL 133 de 2014 Cámara	Semejanzas
<p><b>Artículo 62.</b> Modifíquese el artículo 83 de la Ley 160 de 1994, el cual quedará así:</p> <p>¿<b>Artículo 83.</b> Las sociedades de cualquier índole que sean reconocidas por el Ministerio de Agricultura y 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 establecidas en el artículo anterior, en las extensiones y con las condiciones que al efecto determine el Consejo Directivo del Incoder,</u> de acuerdo con la reglamentación del Gobierno Nacional.</p> <p>Tal autorización se hará efectiva previa presentación y aprobación del proyecto a desarrollar en los terrenos baldíos y mediante contrato celebrado con el Instituto. En todo caso, el incumplimiento de las obligaciones del contrato celebrado dará lugar a la reversión de la autorización de los terrenos baldíos.</p>	<p><b>Artículo 7°. Concesión o entrega a título no traslativo de dominio de predios baldíos para la ejecución de proyectos asociativos. <u>Las empresas agrícolas, forestales o ganaderas podrán solicitar al Incoder la entrega en concesión, o cualquier otra modalidad contractual no traslativa de dominio, de baldíos ubicados en Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico,</u></b> con el fin de ejecutar los proyectos asociativos a que se refiere el artículo 3° de esta ley.</p> <p>Los contratos se celebrarán entre el gestor y el Incoder. La determinación de las condiciones del contrato se hará de acuerdo con las características y vocación de las zonas específicas en las cuales se desarrollen. La duración de los contratos se determinará según los ciclos productivos del proyecto asociativo. También se establecerán las condiciones óptimas en que la tierra debe ser devuelta tras la culminación del contrato.</p>	<p>En estos artículos se permite la explotación de bienes baldíos por parte de empresas nacionales y extranjeras, en virtud de contratos como el arrendamiento, leasing, entre otros. Lo cual permite la extranjerización de la tierra y desnaturaliza la función social de los bienes baldíos, que no es más que promover el acceso a la tierra de los trabajadores rurales y a su vez garantizar la soberanía alimentaria del país.</p>

Ley 1450 de 2011	PL 133 de 2014 Cámara	Semejanzas
<p>La autorización para el aprovechamiento de los terrenos baldíos se efectuará a través de contratos de <i>leasing</i>, 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.</p> <p>(Subrayado y negrilla fuera del texto).</p>	<p>Los contratos establecerán, además, las garantías correspondientes y las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones del contratista, que podrán incluir la terminación del contrato y la devolución de los terrenos en óptimas condiciones de aprovechamiento, sin pago de mejoras por parte del Estado.</p> <p>La cláusula resolutive deberá consignarse de manera explícita en el contrato.</p> <p><b>Parágrafo.</b> A los campesinos que se encuentren ocupando los baldíos objeto de estos contratos se les aplicarán las disposiciones pertinentes de la Ley 160 de 1994, de acuerdo con las condiciones jurídicas particulares de la ocupación.</p> <p>(Subrayado y negrilla fuera del texto).</p>	

**d) Una iniciativa regresiva que desconoce los derechos de los campesinos, sujetos de especial protección constitucional.**

De acuerdo con la Sentencia C-644 de 2012, para definir si una norma regresiva es constitucional o no, la Corte acude al *Test de no Regresividad*, según el cual deben verificarse los siguientes elementos:

1. Definir si la medida es regresiva.
2. Definir si afecta contenidos mínimos intangibles de los derechos sociales; y
3. Definir si de existir regresividad y afectar contenidos mínimos, la medida se encuentra justificada.

Una norma es regresiva cuando retrocede en la protección de un derecho constitucional disminuyendo el radio de protección. Para los campesinos, definidos por la Corte Constitucional como sujetos de especial protección constitucional, por su condición de marginalidad, exclusión y discriminación, quienes tienen derecho a: el acceso progresivo a la tierra y los derechos sociales (artículo 64); la seguridad alimentaria (artículo 65); y el acceso al crédito agropecuario (artículo 66).

El Proyecto de ley número 133 de 2014 Cámara es regresivo con respecto al derecho de los campesinos a acceder a la propiedad de la tierra. Desde la Ley 135 de 1961 los baldíos se usaron para adjudicarles tierras a los campesinos pobres, bajo la idea de que las tierras del Estado debían adjudicarse para democratizar la propiedad rural.

La Ley 160 de 1994 impuso nuevas restricciones que, como se explicó, buscan evitar que grandes propietarios se apropien de las tierras entregadas en el marco de los programas de reforma agraria. En la Sentencia C-644 de 2012 la Corte Constitucional consideró que estas restricciones son una conquista de los trabajadores agrarios, por lo que son regresivas las normas que, directa o indirectamente, las eliminen en beneficio de lo que el gobierno llama *¿gestoras¿*.

El proyecto de ley (artículo 4°) promueve las alianzas entre empresarios y campesinos. Para ello (artículo 3°), plantea la creación de una serie de estímulos especiales. Agrega que en virtud de los proyectos asociativos se otorgarán incentivos a los campesinos mediante el apoyo para la gestión de créditos ante el sistema bancario, para la compra de la tierra y el establecimiento del proyecto.

De acuerdo con lo anterior, el Estado les dará mayores beneficios a los campesinos que acepten las alianzas con inversionistas. En la práctica el proyecto obliga a los beneficiarios de los programas de reforma agraria a *¿asociarse¿* con inversionistas nacionales y extranjeros.

Como se explicó, estas alianzas despojan al campesino de sus propiedades porque perderán el poder de decidir qué se debe hacer con sus tierras, así mantengan el derecho de dominio. Los pequeños propietarios tendrán una participación marginal en estos proyectos, dado que la propuesta del gobierno no les garantiza los mínimos que exige la Corte Constitucional.

De acuerdo con la Sentencia C-644 de 2012:

*¿El orden constitucional establecido con relación al campo destaca al campesino como sujeto de especial protección constitucional, como personas vulnerables por sus condiciones sociales y económicas. (¿) Con todo, esta precisión debe servir para entender el valor que los trabajadores de la tierra poseen en el Estado colombiano y para su discurso constitucional. 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 de incorporarlos en los procesos productivos y los beneficios del mercado y el ejercicio de las libertades económicas y empresariales¿.*

Las alianzas planteadas en el proyecto de ley 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.

Desde el punto de vista de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, debe definirse si el proyecto les garantiza los siguientes derechos a los campesinos que se asocian con las gestoras, en concordancia con lo señalado en la Sentencia C-664 de 2012.

i. *Propiedad de la tierra*: aunque el proyecto dispone que los campesinos no perderán la propiedad de sus tierras, en los términos de la Constitución el derecho de los campesinos no se puede reducir a una mera formalidad. El derecho de los trabajadores agrarios no se reduce a contar con un título sobre un predio. El Estado debe garantizarles que puedan disponer libremente de sus tierras, es decir, que tengan el poder para decidir qué se va hacer con ellas.

Las alianzas propuestas en el Proyecto de ley número 133 de 2014 Cámara, no les garantizan este derecho a los campesinos, pues se trata de una relación entre desiguales en la que los campesinos quedan sometidos a los que decidan las gestoras. El proyecto no dice absolutamente nada sobre la participación de los campesinos en las decisiones que se adopten en el marco de estas alianzas. Para asegurarles su derecho, debería precisarse que los campesinos deberán contar con voz y voto en los órganos de dirección de los proyectos productivos, pues de lo contrario su papel se reduciría a aportar su tierra y su fuerza de trabajo, quedando marginados a ser una especie de arrendadores sin derecho a decidir lo que se debe hacer en sus tierras. Esta omisión genera, en la práctica, un despojo del derecho de dominio de los trabajadores agrarios, lo que evidencia la regresividad del proyecto.

ii. *Garantías para que los campesinos gocen de condiciones dignas*: la propuesta no les garantiza a los campesinos derechos mínimos para que vivan en condiciones dignas. Por ejemplo, no se precisa la forma cómo se remunerará a los trabajadores agrarios que se asocian. ¿Cómo se repartirán las utilidades? ¿Si el proyecto incluye procesos industriales que le agreguen valor a la producción agropecuaria, los campesinos tendrán derecho a parte de las utilidades de estas actividades?

La propuesta tampoco precisa las condiciones laborales en las que deberán contratarse a los trabajadores agrarios. ¿Las gestoras podrán contratar a sus trabajadores, incluidos los campesinos que se asocian, a través de terceros o deberán hacerlo directamente? ¿Los contratos laborales deberán garantizarles a los campesinos su derecho a la estabilidad laboral? ¿Los salarios deberán ser superiores al mínimo?

Estas omisiones ponen al descubierto el carácter regresivo de las normas, pues el proyecto debería imponerles a los inversionistas obligaciones claras y concretas que les garanticen a los trabajadores una vida digna.

iii. *Mejoramiento de la calidad de vida*: el proyecto tampoco les impone a los inversionistas obligaciones concretas que les aseguren a los habitantes de las zonas de influencia una mejor calidad de vida. La propuesta señala que será el gobierno el competente para definir estas obligaciones, lo que viola la reserva de ley, como se explicará más adelante. Por ejemplo, el artículo 4° dispone que ¿El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo técnico del Departamento Nacional de Planeación, reglamentarán el procedimiento para la inscripción, aprobación y seguimiento de estos proyectos. Como lo precisa esta norma, las condiciones serán definidas por el Ministerio

de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo técnico del Departamento Nacional de Planeación, aspecto que debería definir el legislador.

Por las razones expuestas, las normas de este proyecto son regresivas, en tanto despojan a los trabajadores agrarios de los derechos que han conquistado y que se encuentran contemplados en la Ley 160 de 1994.

**b) El proyecto afecta los contenidos mínimos de los derechos de los trabajadores agrarios.**

Siguiendo lo señalado en la Sentencia C-644 de 2012, el proyecto de ley afecta los mínimos de los derechos constitucionales de los trabajadores agrarios porque, además de restringir la propiedad de los campesinos beneficiarios de programas de reforma agraria, no contemplan ¿el acceso a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos¿.

**c) El proyecto no justifica la necesidad de las medidas.**

Según la Corte Constitucional esta justificación debe someterse al test de proporcionalidad lo que implica que el legislador demuestre que la medida restrictiva persigue una finalidad constitucionalmente imperiosa que sea adecuada y necesaria y que es estrictamente proporcional en términos de costo beneficio.

Es evidente que el proyecto de ley se encarga de las empresas asociativas, para lo cual prevé un marco regulativo para el desarrollo de proyectos productivos al interior de las ZIDRE, mientras que los campesinos con o sin tierra pasan a un segundo plano. Por otra parte, liberalizar el mercado de la tierra de los campesinos pobres en Colombia, que en razón a sus necesidades termina enajenando la titularidad de la propiedad sin que existan criterios de equidad o compensación, no parece ser una medida adecuada o necesaria.

Ni en la exposición de motivos, ni en el articulado se sustenta de forma suficiente las razones por las cuales resulta más importante para el país priorizar el aumento de la producción rural agroindustrial sobre el acceso a la propiedad rural bajo el sistema de las UAF a pequeños propietarios rurales. Dentro del proyecto no está clara la forma cómo los campesinos se insertan en la cadena de valor del proyecto productivo y hacen parte de los mercados productivos, competitivos y sostenibles.

El artículo 64 Superior es un imperativo que exige la adopción progresiva de medidas orientadas a la creación de condiciones para que los trabajadores agrarios sean propietarios de la tierra rural.

El derecho de acceder a la propiedad implica:

- ¿ La activación de derechos reales y personales protegidos.
- ¿ La obligación en cabeza de autoridades públicas de diseñar e implementar estrategias normativas y fácticas que estimulen, fomenten e impulsen el acceso a la tierra.
- ¿ La permanencia del campesino en ella, su explotación, su participación en la producción de riqueza y en los beneficios del desarrollo.

¿ El Estado tiene el deber constitucional de vincular al campesino en el proceso de producción de la tierra.

El acceso a la propiedad debe reconocer en favor del trabajador del campo:

1. El derecho a no ser despojados de su propiedad agraria o impulsados a deshacerse de ella so pretexto de su improductividad, sin ofrecer antes alternativas para tornarlas productivas a través de alianzas o asociaciones, o a cambio de otras alternativas de desarrollo agrícola como, por ejemplo, el desarrollo de zonas de reserva campesina habilitadas para tal efecto.

2. El derecho a que el disfrute de la propiedad no sea afectado sin justificación suficiente y poderosa.

3. El derecho a 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.

4. El derecho que por esta misma vía, además se proteja la seguridad alimentaria.

## **5. Reflexiones finales**

A la luz de las reflexiones anteriores es posible afirmar que los objetivos previstos en el proyecto de ley, están muy lejos de cumplirse apropiadamente. En relación con la reducción de la pobreza, es difícil que se cumpla si la estrategia es la reducción de los costos empresariales, esto porque no se plantea ningún mecanismo de compensación frente a pérdidas, no es clara la forma en que los campesinos acceden a la propiedad y tampoco sobre la forma que adquieren sus aportes.

En efecto los niveles de pobreza y concentración de la tierra son altos en la región de la altillanura. En el primer caso, el índice de pobreza multidimensional en Meta es del 54%, en Arauca de 61,3%, en Casanare 56,9% y en Vichada de 85,2% bastante alto si se tiene en cuenta que uno de los más bajos índices está en Bogotá con 24,3%. En el segundo, la concentración de la propiedad muestra para la misma zona que el GINI de tierras, en el periodo 2000 y 2012, creció en el Vichada 0.42 a 0,46%, en el Meta se ha mantenido en un nivel alto promedio de 0,86%, en Arauca si bien ha disminuido se mantiene en 0,84% y lo mismo puede decirse de Casanare en que conserva un índice de concentración de la propiedad de 0,81%.

Adicionalmente, el objetivo de reducción de la pobreza podría implicar la erogación de inversiones en materia de infraestructura, servicios públicos y servicios sociales en educación y salud de las poblaciones localizadas en regiones y lugares alejados de los principales centros de actividad económica, la pregunta es si esas inversiones las hará el Estado, el gobierno o el sector privado empresarial, principal sujeto beneficiario del proyecto de reforma a la Ley 160 de 1994. Es probable que esta decisión se delegue al Conpes, dejando al Congreso y a la opinión pública sin conocer ahora cuál va a ser la forma de cubrir estas inversiones.

Con el objeto de mejorar las condiciones agroecológicas del suelo, estarían condicionando el hecho que las empresas inversionistas deben tener la capacidad

tecnológica para hacer los aportes de mejoramiento del suelo, en eso la UPRA, y el Conpes previstos en el proyecto, deberían establecer cuáles son esas condiciones.

Conservación del medio ambiente: como en el punto anterior, corresponde a la UPRA y al Conpes definir qué condiciones se deben cumplir para que este objetivo no sea retórico. El proyecto sólo hace un enunciado y falta claridad al respecto.

El objetivo de promover el acceso a la propiedad de la tierra de los campesinos, es ambiguo, porque todos los mecanismos previstos apuntan a lo contrario, ya que el campesino aparece sólo como un postulado retórico en el proyecto, porque en concreto y básicamente está diseñado para las empresas, por lo tanto, se trata de una contradicción en el articulado. En este sentido, la eliminación de las restricciones previstas en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994, se convierte en un retroceso al principio constitucional de redistribución equitativa de la tierra, partiendo del equívoco que los pequeños y medianos productores no son capaces de explotar sosteniblemente la UAF, desconociendo el esquema de integración horizontal u otros modelos productivos.

Por el contrario, se pretende de esta manera legalizar las irregularidades cometidas por empresas multinacionales o grandes capitales, que mediante diferentes argucias jurídicas, acumularon tierras originalmente baldías, concentran aún más la tenencia de la tierra rural en el país, como lo ha documentado en detalle la Contraloría General de la República en 14 casos.

Área (ha(	
Caso Riopaila	36.641,77
Caso Organización Luis Carlos Sarmiento Angulo	14.710,11
Caso Manuelita Yopal	14.012,00
Caso Manuelita San Martín	5.439,57
Caso Camilo Pabón	4.216,00
Caso Poligrow	5.557,00
Caso Guarrojo	8.330,20
Caso Timberland	13.253,92
Caso Grupo Mónica Colombia S.A.S.	12.238,03
Caso Carlos Aguel Kafruni	10.636,03
Caso Fiducia Helm Trust SA Predio ¿El Brasil¿	16.350,00
Caso Familia Iragorri	3.816,61
Caso Familia Lizarralde - Ocampo	5.064,00
Caso Multinacional Cargill	66.384,09
Total área	101.180,57

El proyecto de ley no contempla el fortalecimiento necesario de la arquitectura institucional de apoyo al desarrollo rural, dejando en manos de gestores, la obligación estatal de proveer servicios como el acceso a la tecnología y la asistencia técnica.

La generación de empleo en las ZIDRE si bien es un objetivo importante, no es tan significativo como se pretende, sin embargo, frente a este tema, la política de desarrollo de las ZIDRE no se puede limitar al tema de la utilización de la mano de obra como factor productivo, sino que debe abarcar aspectos de formación, seguridad social y lo más importante condiciones de vida en los campamentos que estarían estableciendo en el lugar de viviendas, en las plantaciones forestales que se están desarrollando en regiones como el Vichada.

El desarrollo de la meta de 780.000 hectáreas, en zonas como la altillanura consideradas despobladas por presentar solo 10 habitantes por kilómetro cuadrado, promoverían la movilización de la población hacia los asentamiento poblados cercanos y la creación de nuevos, cerca de las zonas de los proyectos, que requerirán de atención del Estado en sus necesidades fundamentales.

La propuesta del proyecto de estructurar desarrollo de las ZIDRE, a partir de la entrega de ayudas y subsidios contradice lo expuesto por la misión rural en el sentido de que del Estado debe encaminar su función a la provisión de bienes públicos y decantar la entrega de ayudas.

Por último no se establece una estrategia de desarrollo rural interno, encaminada a la generación de valor agregado en el territorio, donde se conciba a los actores sociales como potenciadores del desarrollo, a partir del fortalecimiento de sus capacidades y de la creación de empleo calificado más allá de la mano de obra para la producción primaria, y el establecimiento de un modelo que desconoce los incipientes esfuerzos de reforma agraria contenidos en la Ley 160 de 1994.

### **Proposición**

De conformidad con las consideraciones expuestas, me separo de la ponencia mayoritaria. En consecuencia, presento **Ponencia Negativa**, y solicito a los honorables Representantes **Archivar el Proyecto de ley número 133 de 2014 Cámara, por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico, y se adiciona el artículo 52 y se interpreta el artículo 72 de la Ley 160 de 1994.**

Ponente,

### **CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF**

[1][1] BANCO MUNDIAL. Rising Global Interest in Farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits? septiembre, 2010, página35.

[2][2] Oxfam (2011).

[3][3] BARBERI GÓMEZ, Fernando. CASTRO FORERO, Yesid. ÁLVAREZ, Jose Manuel. Acaparamiento e inversión extranjera en tierras, pr opuestas para su regulación en Colombia.

[4][4] *Ibíd.*, página 3.

- [5][5] Argentina, Rusia, Kazajstán y Ucrania restringieron las exportaciones de trigo, y China, Indonesia, Vietnam, Egipto, India y Camboya hicieron lo mismo con el arroz.
- [6][6] LEGRAND, Catherine. (1988). Colonización y protesta campesina en Colombia (1850-1950). Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia.
- [7][7] VEGA, Renán. (2002). Gente muy rebelde. 2. Indígenas, campesinos y protestas agrarias. Ediciones Pensamiento Crítico. Bogotá. Colombia.
- [8][8] *Ibíd.* Página 135.
- [9][9] Sotomayor, Octavio; Rodríguez, Adrián & Rodríguez, Mónica. (2011). *Competitividad, sostenibilidad e inclusión social en la agricultura: nuevas direcciones en el diseño de políticas en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas y Comisión Económica Para América Latina (CEPAL).
- [10][10] Ibáñez, Ana María; Muñoz, Juan Carlos. (2012) *(La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿qué pasó entre 2000 y 2009?)*. En Justicia distributiva en sociedades en transición. Torkel Opshal Academic EPublisher. Oslo.
- [11][11] Ibáñez, Ana María; Muñoz, Juan Carlos. (2012) *(La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿qué pasó entre 2000 y 2009?)*. En Justicia distributiva en sociedades en transición. Torkel Opshal Academic EPublisher. Oslo.
- [12][12]
- [13][13] Gómez, E. Sergio: FAO: Documento de trabajo. Reflexiones sobre la dinámica reciente del mercado de tierras en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile. Octubre de 2011.
- [14][14] Corte Constitucional, Sentencia C-060 de 1993. La Corte declaró exequible el Decreto Legislativo número 1942 de 1992, ¿por el cual se dictan normas sobre reservas y adjudicación de terrenos baldíos¿, expedido por el Gobierno al amparo de un Estado de Conmoción Interior.
- [15][15] El artículo 674 del Código Civil consagra la distinción entre bienes de uso público y bienes fiscales en los siguientes términos: ¿Se llaman bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un Territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del Territorio. // Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión, o bienes fiscales¿.
- [16][16] Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 1995. La Corte declaró exequibles los artículos 3º de la Ley 48 de 1882, 61 de la Ley 110 de 1912, el inciso 2º del artículo 65 y el inciso 2º del artículo 69 de la Ley 160 de 1994, relativos a la titularidad de la Nación de los bienes baldíos.
- [17][17] Corte Constitucional, Sentencia C-536 de 1997. La Corte declaró exequibles los incisos 9º, 11 y 12 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, por considerar que no desconocen los artículos 13, 58 y 83 de la Constitución.
- [18][18] Corte Constitucional, Sentencias C-595 de 1995 y C-536 de 1997.
- [19][19] Corte Constitucional, Sentencias C-595 de 1995 y C-536 de 1997. Concordante con ello, la doctrina también ha sostenido que sobre estos bienes la Nación no tiene propiedad sino un derecho especial, ya que dispone de ellos únicamente para adjudicarlos. *Cfr.*, José J., Gómez, ¿Bienes¿. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1981 página 90.
- [20][20] Sentencia C-175 de 2009. M. P.: Luis Ernesto Vargas Silva.
- [21][21] Gloria Amparo Rodríguez (2010). *Consulta previa con pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes en Colombia*. Facultad de jurisprudencia, Universidad del Rosario.
- [22][22] Ver, entre muchas otras, las Sentencias C-234 de 2002, C-1191 de 2000, C-543 de 1998, C-568 de 1997, C-473 de 1997, C-398 de 1995 y C-417 de 1992.
- [23][23] Ver, entre otras, las Sentencias C-234 de 2002 y C-710 de 2001.

[24][24] Sentencia C-530/03, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[25][25] Sentencia C-489 de 2000 MP Carlos Gaviria Díaz.