Sentencia C-077/17

NORMA QUE CREA Y DESARROLLA ZONAS DE INTERES DE DESARROLLO RURAL, ECONOMICO Y SOCIAL-ZIDRES-Contenido y alcance/**NORMA QUE CREA Y DESARROLLA ZONAS DE INTERES DE DESARROLLO RURAL, ECONOMICO Y SOCIAL-ZIDRES-**No requería de realización de consulta previa a las comunidades étnicas/**ZONAS DE INTERES DE DESARROLLO RURAL, ECONOMICO Y SOCIAL-ZIDRES-**Identificación, delimitación y aprobación de dichas zonas debe estar precedida de un proceso de información, concertación y coordinación con los concejos municipales de los entes territoriales/**NORMA QUE CREA Y DESARROLLA ZONAS DE INTERES DE DESARROLLO RURAL, ECONOMICO Y SOCIAL-ZIDRES-**Modelo de desarrollo no desconoce el principio de progresividad de los derechos sociales, ni el derecho de asociación

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD-Requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia

DERECHOS DE LOS CAMPESINOS Y TRABAJADORES AGRARIOS-*Corpus iuris* orientado a garantizar la subsistencia y realización del proyecto de vida/**CAMPESINOS Y TRABAJADORES RURALES-**Sujetos de especial protección constitucional en la jurisprudencia constitucional/**POBLACION CAMPESINA Y TRABAJADORES RURALES-**Reconocimiento de marginalización y vulnerabilidad en la Constitución Política y en la Jurisprudencia Constitucional/**POBLACION CAMPESINA Y LA TIERRA-**Relación

La jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios. Lo anterior, atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente, de una parte, y, de la otra, a los cambios profundos que se están produciendo, tanto

en materia de producción de alimentos, como en los usos y la explotación de los recursos naturales. Teniendo en cuenta la estrecha relación que se entreteje entre el nivel de vulnerabilidad y la relación de los campesinos con la tierra, nuestro ordenamiento jurídico también reconoce en el "campo" un bien jurídico de especial protección constitucional, y establece en cabeza de los campesinos un Corpus iuris orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida. Este Corpus iuris está compuesto por los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, y la participación, los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana.

POBLACION CAMPESINA-Riesgos surgen tanto de la *permanencia* de un estado de cosas específico, como de los *cambios,* tanto en materia de producción de alimentos, como en los usos y explotación de recursos naturales/**SITUACION O ESTADO DE VULNERABILIDAD-**Concepto

Como ha sostenido esta Corporación, una persona, familia o comunidad se encuentran en estado de vulnerabilidad cuando enfrentan dificultades para procurarse su propia subsistencia y lograr niveles más altos de bienestar, debido al riesgo al que están expuestos por situaciones que los ponen en desventaja en sus activos. Los riesgos pueden surgir de la permanencia de las situaciones que les impiden a las personas garantizarse de manera autónoma su subsistencia, o de cambios que amenazan con sumergirlas en una situación de incapacidad para procurar su mantenimiento mínimo, y lograr niveles más altos de bienestar. Para la población campesina del país, los riesgos surgen tanto de la permanencia de un estado de cosas específico, esto es, el nivel de marginalización y vulnerabilidad socioeconómica que los ha afectado tradicionalmente; como de los cambios que están teniendo lugar en los últimos tiempos, a saber: las modificaciones profundas en la producción de alimentos, al igual que en los usos y en la explotación de los recursos naturales.

POBLACION CAMPESINA-Nivel de vulnerabilidad es indisociable de su relación con la tierra o el campo/**COMUNIDADES CAMPESINAS-**Importancia del entorno para el desarrollo de actividades que permiten el "sostenimiento del proyecto de vida de la persona"/**PROTECCION DE LAS ECONOMIAS TRADICIONALES DE SUBSISTENCIA-**Importancia en la jurisprudencia constitucional/**GRUPOS DE CAMPESINOS QUE SI SON SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCION CONSTITUCIONAL Y COMUNIDADES INDIGENAS-**Diferencia en la jurisprudencia constitucional

COMUNIDADES CAMPESINAS QUE SE DEDICAN A LAS ECONOMIAS TRADICIONALES DE SUBSISTENCIA-Enfrentamiento con la industria de producción de alimentos y exploración y explotación de recursos naturales

CAMPO-Bien jurídico de especial protección constitucional para la realización del proyecto de vida de los trabajadores rurales

CAMPESINOS Y TRABAJADORES AGRARIOS-Derechos de los que gozan de manera *preferente*

DISPONIBILIDAD DE ALIMENTOS-Concepto

SEGURIDAD ALIMENTARIA-Contenido y alcance/**SEGURIDAD ALIMENTARIA-**Jurisprudencia constitucional/**PRODUCCION DE ALIMENTOS Y EXPLORACION Y EXPLOTACION DE RECURSOS NATURALES-**Exigen al Estado una especial protección de las economías tradicionales de subsistencia y de las comunidades que dependen de ese tipo de actividad económica para garantizar su sustento y la realización del proyecto de vida

DERECHO FUNDAMENTAL A LA ALIMENTACION-Instrumentos internacionales/**ESTADO-**Obligación de adoptar los correctivos para lograr una producción, conservación y distribución eficiente y justa de los alimentos

DECLARACION SOBRE DERECHOS DE LOS CAMPESINOS Y DE OTRAS PERSONAS QUE TRABAJAN EN LAS ZONAS RURALES-Contenido

MINIMO VITAL-Jurisprudencia constitucional/**MINIMO VITAL-**Concepto/**MINIMO VITAL-**Relación intrínseca con el derecho al trabajo de las comunidades campesinas

DERECHO AL TRABAJO-Protección reforzada/**DERECHO AL TRABAJO-**Triple dimensión

De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, varias disposiciones constitucionales reflejan la protección reforzada que la Constitución Política le otorga al trabajo. El derecho al trabajo, por lo tanto, tiene una triple dimensión en nuestro ordenamiento jurídico: es una directriz que orienta las políticas públicas; un principio rector que informa la estructura de nuestro Estado Social de Derecho; y es un derecho y un deber social que tiene un contenido de desarrollo programático, de una parte y, de la otra, un núcleo de protección subjetiva e inmediata que le otorga carácter de fundamental.

DERECHO A LA PARTICIPACION DE LA POBLACION RURAL-Relación de complementariedad con la libertad de asociación

POBLACION RURAL-Rechazo de implementación de manera unilateral tanto de políticas públicas que los afecten y que dependen de su entorno para garantizar su subsistencia, como de medidas concebidas para evitar, mitigar u ofrecer alternativas en casos de impactos negativos en sus espacios vitales

PARTICIPACION COMUNITARIA-Casos en que resulta relevante

Conforme lo ha establecido la jurisprudencia constitucional, la participación comunitaria es relevante en estos asuntos cuando: "(i) los residentes comunitarios potencialmente afectados tienen una oportunidad apropiada para participar en las decisiones sobre una actividad propuesta que afectará su ambiente y/o salud; (ii) la contribución del público y las preocupaciones de todos los participantes son efectivamente tenidas en cuenta y susceptibles de influir la toma de decisiones y (iii) los responsables de decidir promueven y facilitan la participación de aquellas personas y/o grupos potencialmente afectados.

LIBERTAD DE ASOCIACION-Formas de manifestación/**LIBERTAD DE ASOCIACION-**Contenido/**LIBERTAD DE ASOCIACION-**Dimensión positiva y negativa

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN MATERIA DE DERECHO DE ASOCIACION-Límites

DERECHO DE ASOCIACION-Vulneración por exigencia de asociarse/**DERECHO DE ASOCIACION-**Si tiene que ver con proyectos económicos, su reconocimiento se enmarca en el derecho de libertad de empresa

ASOCIACIONES EN PROYECTO ECONOMICO-Resulta imprescindible que el legislador armonice la libertad económica con la libertad de asociación tanto en su dimensión positiva como negativa

ASOCIACIONES ENTRE CAMPESINOS Y EMPRESARIOS-Jurisprudencia constitucional

ASOCIACIONES DE PRODUCCION QUE INVOLUCREN A CAMPESINOS Y TRABAJADORES AGRARIOS-Deben garantizar su condición de sujetos de especial protección que tienen una relación con el territorio en el que viven

MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE PROMUEVAN LA ASOCIACION DE LOS CAMPESINOS Y TRABAJADORES AGRARIOS EN PROYECTOS ECONOMICOS-Exigencias

Las medidas legislativas que promuevan la asociación de los campesinos y los trabajadores agrarios en proyectos económicos deben garantizar de

manera efectiva: (i) el derecho de asociación, tanto en su dimensión positiva como negativa y (ii) el derecho al territorio que ha sido reconocido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional a los campesinos y a los trabajadores agrarios. Además, deben reconocer que el campesino o trabajador agrario no se encuentran en condiciones de igualdad frente al empresario, por ende, se deben establecer los correctivos necesarios para que el campesino pueda decidir de manera autónoma y libre si desea o no formar parte de la asociación.

CAMPESINOS Y TRABAJADORES AGRARIOS-*Corpus iuris* que el ordenamiento jurídico reconoce, es una articulación de derechos y deberes que expresa el postulado de la dignidad humana/**PRINCIPIO DE DIGNIDAD HUMANA-**Naturaleza

El corpus iuris que nuestro sistema jurídico reconoce a los campesinos y trabajadores agrarios es una articulación de derechos y deberes que quizás expresa de la manera más clara y contundente el postulado de la dignidad humana, entendida como principio fundante y valor de nuestro ordenamiento legal, como principio constitucional y como derecho fundamental autónomo; toda vez que recoge las tres aristas que la jurisprudencia de esta Corporación ha extraído de esa expresión, a saber: "(i) La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera). (ii) La dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien). Y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones).

DERECHO DE ACCESO A LA TIERRA DE LOS CAMPESINOS Y TRABAJADORES RURALES-Régimen de baldíos/**DEBER DEL ESTADO DE PROMOVER EL ACCESO PROGRESIVO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA DE TRABAJADORES AGRARIOS-**Contenido/**DEBER DEL ESTADO DE PROMOVER EL ACCESO PROGRESIVO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA DE TRABAJADORES AGRARIOS-**Jurisprudencia constitucional

DERECHO AL ACCESO A LA TIERRA-Dimensiones

Este Tribunal señaló que nuestro ordenamiento jurídico protege tres dimensiones del derecho al acceso a la tierra. (i) La garantía de la seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra, lo que incluye el respeto por la propiedad, la posesión, la ocupación, la mera tenencia, entre otras. (ii) Acceso a los bienes y servicios que permitan realizar los proyectos de vida de la población rural, como educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial. (iii) Acceso a propiedad de la

tierra a través de distintos mecanismos, como la titulación individual, colectiva o mediante formas asociativas; concesión de créditos a largo plazo; creación de subsidios para la compra de tierra; y desarrollo de proyectos agrícolas.

REGIMEN DE BALDIOS-Relación con el acceso a la tierra/**BIENES BALDIOS-**Concepto/**BIENES BALDIOS-**Naturaleza/**BIENES BALDIOS-**Desarrollo normativo/**BIENES PUBLICOS-**Categorías/**BIENES DE USO PUBLICO Y BIENES FISCALES-**Distinción/**BIENES BALDIOS-**Condiciones de acceso a la propiedad/**BIENES BALDIOS-**Configuración legislativa para regular la forma como se adquiere la propiedad, las limitaciones o restricciones a su adjudicación y procedimientos administrativos/**REGIMEN DE ADJUDICACION DE TIERRAS BALDIAS-**Jurisprudencia constitucional/**ADJUDICACION DE BIENES BALDIOS-**Potenciales beneficiarios/**ADJUDICACION DE BALDIOS A FAVOR DE TRABAJADORES AGRARIOS SIN TIERRA-**Jurisprudencia constitucional/**ADJUDICACION DE BALDIOS-**Objetivo primordial

DESARROLLO AGROINDUSTRIAL EN EL MARCO DEL ESTADO SOCIAL DE DERECHO-Necesidad de equilibrio entre desarrollo, equidad, participación, soberanía alimentaria y ambiente sano/**MODELO ECONOMICO Y DE DESARROLLO QUE DEBE ORIENTAR LAS POLITICAS SOCIALES, ECONOMICAS Y AGRARIAS-**Amplio margen de configuración legislativa/**MODELO DE DESARROLLO EN MATERIA RURAL-**Respeto del *corpus iuris* que el sistema jurídico reconoce en favor de la población campesina y materialización de los principios y valores que orientan la reforma agraria

ACTIVIDAD ECONOMICA E INICIATIVA PRIVADA-Libres dentro de los límites del bien común/**LIBERTAD ECONOMICA-**Ejercicio dentro de los límites del bien común/**INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA-**Contenido y alcance/**PRINCIPIO DEMOCRATICO EN ACTIVIDAD LEGISLATIVA-**Jurisprudencia constitucional/**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES QUE ESTABLEZCAN LAS POLITICAS SOCIALES Y ECONOMICAS-**Jurisprudencia constitucional

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA EN ASUNTOS ECONOMICOS-Límites

JUEZ CONSTITUCIONAL-En materia económica debe actuar con prudencia

En materia económica el juez constitucional debe actuar de manera prudente, teniendo en cuenta que la Constitución consagra la dirección de la

economía en cabeza del Estado y dota al legislador con un marco amplio de configuración normativa, razón por la cual debe respetar, en términos generales, las razones de conveniencia invocadas por los órganos de representación popular. En consecuencia, el Tribunal Constitucional sólo puede declarar la inconstitucionalidad de una norma en estas materias cuando se presente una vulneración manifiesta de la Constitución Política o cuando se establezcan regulaciones manifiestamente irracionales: "sólo si de manera directa la norma vulnera derechos fundamentales, o viola claros mandatos constitucionales, o incurre en regulaciones manifiestamente irrazonables o desproporcionadas, deberá el juez declarar la inconstitucionalidad de la norma". En última instancia, la libertad que tiene el legislador para definir un modelo económico y de desarrollo, entre otros, no puede traducirse en que incorpore en el sistema jurídico disposiciones que contraríen abierta o manifiestamente los preceptos que informan nuestro Estado Social de Derecho, ya sea por incorporar disposiciones manifiestamente irrazonables o desproporcionadas, que vulneran de manera directa los derechos reconocidos constitucionalmente o que desconocen los valores y principios rectores que Consagra la Carta. En caso de presentarse una actuación semejante, esta Corte se encuentra en la obligación de intervenir mediante el control de constitucionalidad de las leyes: "el marco constitucional otorga a los actores políticos un amplio margen de libertad, al interior del cual es posible diseñar modelos económicos alternativos. Pero dichos modelos deben, en todo caso, estar encaminados a la realización de los valores que consagra la Carta, a hacer operantes los principios rectores de la actividad económica y social del Estado y velar por la efectividad de los derechos constitucionales".

CONFIGURACION LEGISLATIVA EN ASUNTOS ECONOMICOS-Parámetros de control

MANDATO DE PROGRESIVIDAD DE DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES- Alcance/**POLITICAS SOCIALES Y ECONOMICAS IMPLEMENTADAS POR EL ESTADO-**Escrutinio judicial estricto

PRODUCCION DE ALIMENTOS-Protección constitucional especial

EXPLOTACION DE LA TIERRA DE MANERA EFICIENTE Y PRODUCTIVA-Importancia

LIBERTAD DE CONFIGURACION LEGISLATIVA PARA DEFINIR MODELO DE DESARROLLO AGRARIO-Alcance

DESARROLLO AGRARIO-Respeto del principio de equidad

La búsqueda del desarrollo agrario debe, en consecuencia, respetar el principio de equidad que se desprende del preámbulo constitucional y de los artículos 1, 2 y 13 de la Constitución Nacional; principio que, conforme quedó recogido en nuestra Carta, debe informar la actividad económica y la

dirección general de la economía en cabeza del Estado, quien intervendrá en la misma para lograr la "distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo" (C.P. 334). Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha sido clara al sostener que la búsqueda del desarrollo en el campo no puede traducirse en un aumento de las brechas sociales, ni en la creación de mayores desigualdades socio económicas entre los distintos actores involucrados en el sectores rural; máxime cuando en un lado de la balanza se encuentra una población vulnerable que, como las comunidades rurales, dependen de la tierra para el desarrollo de su modus vivendi. Si bien el fomento de la competitividad y de la inversión privada en el marco de una economía de mercado son instrumentos válidos y necesarios para impulsar el desarrollo en el campo, "no se trata de finalidades constitucionalmente imperiosas, en el sentido que deban prevalecer sobre otros bienes constitucionales como los DESC reconocidos a los campesinos -sujetos de especial protección-."

DESARROLLO AGRARIO-Debe ser sostenible

La jurisprudencia constitucional ha venido sosteniendo que el desarrollo agrario debe ser sostenible. Al respecto, la Corte Constitucional ha tomado nota de los riesgos que surgen al confiarse única y excesivamente en las bondades del mercado como instancia preferente para impulsar el desarrollo. También ha resaltado las limitaciones y condicionamientos que se han impuesto al ejercicio de la libertad económica, junto con el replanteamiento de la amplitud y flexibilidad con que se pondera el concepto de bienestar económico. El ejercicio desmedido de la libertad económica, conforme lo ha entendido este Tribunal, puede aumentar las brechas sociales, amenazar la soberanía alimentaria, la diversidad étnica y cultural de la Nación, producir daños irreversibles en el medio ambiente, entre otros factores que "ponen en entredicho el valor real del progreso perseguido, y que cuestionan el supuesto balance positivo final en términos de costo-beneficio".

DESARROLLO SOSTENIBLE-Concepto

Acerca del concepto de desarrollo sostenible, esta Corte lo ha definido como "el modelo de desarrollo que permite satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas propias." Esto implica que la satisfacción de las necesidades actuales implica un ejercicio de planificación económica y de asunción de responsabilidad en materia de orden económico y modelo de desarrollo. Especial énfasis se ha puesto en la necesidad de satisfacer las necesidades esenciales de los sectores menos favorecidos de la población; acento que, conforme lo ha establecido esta Corporación, "se hace más importante en países como los nuestros, donde la pobreza mayoritaria está

unida a la escasez, pues no habrá desarrollo sostenible mientras casi la mitad de la población viva en niveles de extrema pobreza".

DESARROLLO SOSTENIBLE-Finalidad/**DESARROLLO SOSTENIBLE-**Elementos

El desarrollo sostenible, busca corregir las condiciones de exclusión socioeconómica, proteger los recursos naturales y la diversidad cultural, en el marco de una repartición equitativa de cargas y beneficios entre los ciudadanos, estando acorde con los fines más altos que persigue nuestro ordenamiento jurídico. Así, desde sus primeros pronunciamientos, la Corte Constitucional ha sostenido que el desarrollo sostenible tiene cuatro aristas: "(i) la sostenibilidad ecológica, que exige que el desarrollo sea compatible con el mantenimiento de la diversidad biológica y los recursos biológicos, (ii) la sostenibilidad social, que pretende que el desarrollo eleve el control que la gente tiene sobre sus vidas y se mantenga la identidad de la comunidad, (iii) la sostenibilidad cultural, que exige que el desarrollo sea compatible con la cultura y los valores de los pueblos afectados, y (iv) la sostenibilidad económica, que pretende que el desarrollo sea económicamente eficiente y sea equitativo dentro y entre generaciones".

DESARROLLO SOSTENIBLE-Importancia para las prácticas y actividades que desarrollan tradicionalmente las comunidades rurales y trabajadores campesinos/**DERECHO AL MEDIO AMBIENTE SANO Y AL DESARROLLO SOSTENIBLE-**Resulta atado al reconocimiento y a la protección especial de los derechos de las comunidades agrícolas, a trabajar y subsistir de los recursos que les ofrece el entorno donde se encuentran, y sobre el que garantizan su derecho a la alimentación

POLITICAS DE DESARROLLO RURAL-Escrutinio judicial estricto que debe realizar el juez constitucional en casos que generen impactos negativos sobre comunidades cuyo *modus vivendi* depende de su entorno

LEGISLADOR-Casos donde excede la órbita de configuración en materia de definición del modelo económico agrario

La Corte Constitucional ha encontrado que el legislador excede la órbita de configuración en materia de definición del modelo económico agrario en los siguientes casos. (i) Cuando las políticas agrarias implican una intervención arbitraria y sin justificación suficiente en el espacio que les permite a las comunidades campesinas, de manera autónoma, subsistir y adelantar su forma de vida, vulnerando sus derechos al mínimo vital, a la dignidad y a la autonomía, esto es, el Corpus iuris de la población campesina (preámbulo y arts. 1, 2, 13, 333 y 334 C.P.). (...) (ii) Sumado a lo anterior, el legislador excede la órbita de configuración en materia de definición del modelo de

desarrollo rural cuando promueve políticas agrarias que se abstienen de procurarle a la población campesina, paulatinamente, el acceso a los bienes y servicios necesarios e indispensables para llevar su forma de vida amparada constitucionalmente (art. 64, 65 y 66 C.P). (…) (iii) Finalmente, el legislador se extralimita al legislar en materia agraria cuando desconoce el deber ineludible de progresivo cumplimiento que tiene que perseguir el Estado, de manera primordial y generalizada, relacionado con la democratización y el acceso a la propiedad de la tierra a favor de las personas que la trabajan y carecen de ella, mediante la adjudicación de bienes baldíos.

> **POLITICAS AGRARIAS-**Casos en donde se desconoce el deber ineludible de progresivo cumplimiento que tiene que perseguir el Estado, relacionado con la democratización y acceso a la propiedad de la tierra a favor de personas que la trabajan y carecen de ella, mediante la adjudicación de bienes baldíos

El legislador se extralimita al legislar en materia agraria cuando desconoce el deber ineludible de progresivo cumplimiento que tiene que perseguir el Estado, de manera primordial y generalizada, relacionado con la democratización y el acceso a la propiedad de la tierra a favor de las personas que la trabajan y carecen de ella, mediante la adjudicación de bienes baldíos. Las políticas agrarias desconocen el anterior mandato cuando: (a) los actores que no son sujetos de reforma agraria se terminan beneficiando, directa o indirectamente, de los programas destinados para esa finalidad, "sin reparo en que el recurso público y esfuerzo material invertido por el Estado en la población rural de escasos recursos pase a manos de personas con capacidad económica"; y sin que tenga lugar una compensación social y pública que justifique los recursos y el esfuerzo público invertido persiguiendo los fines de la reforma agraria; (b) cuando la excepción que consiste en entregar bienes baldíos a favor de empresas, sustrayéndolas al régimen común de adjudicación a favor de campesinos, se vuelve la regla, situación que apareja una restricción para que los campesinos pobres accedan a la adjudicación de baldíos en contextos de escasez de tierra, y que dificulta la adquisición de los baldíos ya adjudicados por otros trabajadores agrarios no propietarios; (c) cuando se entregan tierras baldías sin límite alguno a favor de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras con capacidad económica para generar proyectos productivos, privilegiando "el crecimiento nudo, la competitividad de la producción agrícola, y las tendencias económicas de acumulación de tierras en el mundo"; lo anterior, por encima del mandato progresivo de democratizar la propiedad rural y garantizarle al campesino el acceso progresivo a la misma, en el marco de un desarrollo agrario sostenible y equitativo que sea acorde con los "mandatos constitucionales de pluralidad de actores en el mercado [sostenibilidad social y cultural], equilibrio en las

contraprestaciones, garantías de igualdad material y acciones afirmativas de distinción positiva que ameritan los sujetos de especial protección [sostenibilidad económica]"; (d) cuando se eliminan las restricciones diseñadas para fomentar la democratización y el acceso a la propiedad rural de los campesinos, sin que se establezcan compensaciones efectivas y equitativas a su favor que permitan una mejora "en su ingreso y calidad de vida a largo plazo", preservando, no obstante, tanto su autonomía como su identidad cultural y su vínculo con la tierra. Al respecto, este Tribunal ha rechazado enfáticamente que la ejecución de las políticas públicas se conviertan, ante la falta de mecanismos complementarios, proporcionales y eficaces, en una fuente de empobrecimiento para los afectados, ya que en estos casos se presenta una vulneración evidente y manifiesta "de las obligaciones internacionales del país en materia de promoción de los derechos económicos, sociales y culturales, así como a la luz del principio constitucional del Estado Social de Derecho y sus diversas manifestaciones a lo largo de la Carta". Finalmente, este Tribunal sostuvo que se desconoce el mandato ineludible, progresivo, primordial y generalizado de perseguir los fines de la reforma agraria a través de la entrega de bienes baldíos, (e) cuando los esquemas asociativos desconocen la situación de desigualdad que se presenta entre los campesinos y los grandes empresarios, sometiendo a los primeros a una situación de desequilibrio que les impide acceder equitativamente a "los procesos de integración económica regional y global que amparados en la Constitución vienen desarrollándose", de una parte y, de la otra, cuando incorporan a los campesinos en las cadenas productivas como eslabones insignificantes.

DERECHOS SOCIALES-Prohibición de regresividad con especial referencia al acceso a la titulación de la tierra/**PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y PROHIBICION DE REGRESIVIDAD-**Elementos esenciales del Estado Social de Derecho/**PROTOCOLO ADICIONAL A CONVENCION AMERICANA DE DERECHOS HUMANOS EN DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES/DERECHOS SOCIALES, ECONOMICOS Y CULTURALES-**Deber de realización progresiva por Estados

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y PROHIBICION DE REGRESIVIDAD-Dimensiones

PROHIBICION DE REGRESIVIDAD-Parámetro de constitucionalidad de normas que regulen el acceso y la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales/**MANDATO CONSTITUCIONAL DEL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y PROHIBICION DE REGRESIVIDAD-**Criterios para analizar la

constitucionalidad de normas en control abstracto y control concreto/**PROHIBICION DE REGRESIVIDAD-**Concepto

PRINCIPIO DE NO REGRESIVIDAD-Criterios para determinar en qué casos se desconoce

La jurisprudencia constitucional ha identificado que una medida es regresiva "(1) cuando recorta o limita el ámbito sustantivo de protección del respectivo derecho; (2) cuando aumentan sustancialmente los requisitos exigidos para acceder al respectivo derecho; (3) cuando disminuye o desvía sensiblemente los recursos públicos destinados a la satisfacción del derecho. En este último caso la medida será regresiva siempre que la disminución en la inversión de recursos se produzca antes de verificado el cumplimiento satisfactorio de la respectiva prestación (por ejemplo, cuando se han satisfecho las necesidades en materia de accesibilidad, calidad y adaptabilidad)".

MEDIDAS REGRESIVAS EN LOS DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES-Jurisprudencia constitucional

DERECHOS ECONOMICOS SOCIALES Y CULTURALES-Materialización del goce efectivo exige una inversión considerable de recursos públicos con los cuales, el Estado no cuenta de manera inmediata/**DERECHOS ECONOMICOS SOCIALES Y CULTURALES-**Dada la escasez de recursos, la satisfacción está sometida a cierta gradualidad progresiva/**DERECHOS ECONOMICOS SOCIALES Y CULTURALES-**Recorte de recursos disponibles para garantizar el goce efectivo desconoce los fines esenciales del Estado

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y PROHIBICION DE REGRESIVIDAD FRENTE AL DERECHO DE ACCESO A LA TIERRA DE LOS TRABAJADORES AGRARIOS-Contenido y alcance/**AUTORIDADES ESTATALES-**Deben adoptar medidas progresivas estructurales que garantice de manera efectiva el acceso a la tierra

ACCESO PROGRESIVO A LA TIERRA DE LOS CAMPESINOS-Jurisprudencia constitucional/**DERECHO AL TERRITORIO DE LOS TRABAJADORES AGRARIOS-**Naturaleza fundamental/**ADJUDICACION DE TERRENOS DE PROPIEDAD DE LA NACION-**Jurisprudencia constitucional

PRINCIPIO DE AUTONOMIA TERRITORIAL-Contenido y alcance/**ENTIDADES TERRITORIALES-**Derechos

AUTONOMIA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES-Justificación/**MUNICIPIO-**Ente idóneo para solucionar los problemas

locales en la medida en que conoce realmente las necesidades a satisfacer, y tiene el interés para hacerlo por hallarse en una relación cercana con la comunidad

La jurisprudencia de esta Corporación ha identificado dos justificaciones principales, además de las normas constitucionales respectivas, de la autonomía de las entidades territoriales. En primer lugar, supone el reconocimiento del municipio como "el ente idóneo para solucionar los problemas locales en la medida en que conoce realmente las necesidades a satisfacer, y tiene el interés para hacerlo por hallarse en una relación cercana con la comunidad. Así, al acercar la acción estatal al ciudadano, se fortalece la legitimidad a través de la gestión territorial". Y, en segundo lugar, con el reconocimiento de las autoridades locales como aquellas que materializan la soberanía y la democracia participativa en el ámbito local, para responder a las necesidades de cada comunidad.

NACION Y ENTIDADES TERRITORIALES-Distribución de competencias/**PRINCIPIO UNITARIO DEL ESTADO Y PRINCIPIO DE AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-**Necesidad de armonizarlos

La armonización del principio de autonomía de los entes territoriales y el principio de organización territorial unitaria del Estado se debe realizar en el siguiente marco: (i) los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad constituyen un criterio para la distribución de competencias de los diferentes niveles administrativos; y, (ii) el núcleo esencial del principio de autonomía territorial es indisponible a la regulación legal. Además, las limitaciones a la autonomía territorial sólo serán constitucionales si son razonables y proporcionadas.

PRINCIPIO UNITARIO DEL ESTADO Y PRINCIPIO DE AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Límites

DISTRIBUCION DE COMPETENCIAS EN DISTINTOS NIVELES TERRITORIALES-Aplicación de principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad

La sentencia C-149 de 2010 definió el principio de concurrencia como aquel que reconoce, "en determinadas materias, [que] la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración. Ello implica, en primer lugar, un criterio de distribución de competencias conforme al cual las mismas deben atribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal, sin que sea posible la exclusión de entidades que, en razón de la materia estén llamadas a participar. De este principio, por otra parte, se deriva también un mandato conforme al cual las distintas instancias del Estado deben actuar allí donde su presencia sea necesaria para la adecuada satisfacción de sus fines, sin

que puedan sustraerse de esa responsabilidad". Estableció que el principio de coordinación "tiene como presupuesto la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. Esa coordinación debe darse desde el momento mismo de la asignación de competencias y tiene su manifestación más clara en la fase de ejecución de las mismas". Y, finalmente, sobre el principio de subsidiariedad indicó que "corresponde a un criterio, tanto para la distribución y como para el ejercicio de las competencias. Desde una perspectiva positiva significa que la intervención el Estado, y la correspondiente atribución de competencias, debe realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, lo cual es expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos. A su vez, en su dimensión negativa, el principio de subsidiariedad significa que las autoridades de mayor nivel de centralización sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades.

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Núcleo esencial/**NUCLEO ESENCIAL DE LA AUTONOMIA-**Indisponible por el legislador

AUTONOMIA DE ENTIDADES TERRITORIALES-Límites mínimos y máximos

SESIONES SIMULTANEAS DE UNA COMISION Y DE LA RESPECTIVA PLENARIA-Prohibición

VOTACIONES EN TRAMILE LEGISLATIVO-Subreglas/**REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPUBLICA-**Clases de votaciones/**VOTACION NOMINAL Y PUBLICA-**Contenido y alcance

PROYECTO DE LEY-Omisión de votación nominal y pública en modificación de título/**VOTACION NOMINAL EN TRAMITE LEGISLATIVO-**Exigencias/**VOTACION NOMINAL Y PUBLICA-**Excepciones a la regla general

OMISION DE CONSULTA PREVIA DE COMUNIDADES ETNICAS EN TRAMITE LEGISLATIVO-Jurisprudencia constitucional/**CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO-**Prevé una manifestación del derecho de participación de las comunidades indígenas en el trámite de adopción de medidas legislativas o administrativas que las puedan afectar/**CONSULTA PREVIA DE COMUNIDADES INDIGENAS Y AFRODESCENDIENTES-**Constituye un derecho

fundamental/**CONSULTA PREVIA DE COMUNIDADES Y GRUPOS ETNICOS-**Reglas jurisprudenciales/**CONSULTA PREVIA-**Criterios utilizados para identificar en qué casos procede por existir una afectación directa de los grupos étnicos

ZONAS DE INTERES DE DESARROLLO RURAL, ECONOMICO Y SOCIAL-ZIDRES-Características

SENTENCIAS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL COMO FUENTE OBLIGATORIA DE DERECHO-Jurisprudencia constitucional

NORMA QUE CREA ZONAS DE INTERES DE DESARROLLO RURAL, ECONOMICO Y SOCIAL-ZIDRES-Objetivos bajo el esquema del Sistema Nacional de Desarrollo Rural (SNDR)

NORMA QUE CREA ZONAS DE INTERES DE DESARROLLO RURAL, ECONOMICO Y SOCIAL-ZIDRES-Bienes sobre los cuales se desarrollan los proyectos productivos/**DERECHO DE PROPIEDAD SOBRE BIENES PUBLICOS QUE FORMAN PARTE DEL TERRITORIO-**Jurisprudencia constitucional

TERRITORIOS ZIDRES-Características

ZONAS DE INTERES DE DESARROLLO RURAL, ECONOMICO Y SOCIAL-ZIDRES-Agentes autorizados para adelantar proyectos productivos

NORMA QUE CREA ZONAS DE INTERES DE DESARROLLO RURAL, ECONOMICO Y SOCIAL-ZIDRES-Incentivos y estímulos a proyectos productivos

CONCEPTOS DE UTILIDAD PUBLICA E INTERES SOCIAL-Conceptos jurídicos indeterminados

La Corte Constitucional ha indicado que los términos "utilidad pública e interés social" son conceptos jurídicos indeterminados, por lo que corresponde al legislador llenarlos de contenido en ejercicio de su potestad de configuración legislativa, facultad que también comprende la posibilidad de determinar los diferentes medios que puede utilizar la administración para lograr dichos objetivos. Ha precisado la Corte que "en la medida en que son conceptos jurídicos indeterminados, la declaratoria de una actividad como de utilidad pública o interés social no conlleva implícitamente que el Congreso le esté otorgando a la administración la facultad para adelantar procesos de expropiación. (...) Así, el Congreso podría definir una actividad como de utilidad pública o interés social, sin facultar a la administración para iniciar procesos de expropiación. Podría, por ejemplo, establecer otros tipos de gravámenes sobre la propiedad, como servidumbres, o limitar

temporalmente el derecho de propiedad en la medida en que sea necesario para desarrollar determinadas actividades o prestar ciertos servicios públicos definidos como de utilidad pública o interés social"

UTILIDAD PUBLICA E INTERES SOCIAL-Contenido y alcance/**UTILIDAD PUBLICA E INTERES SOCIAL-**Fines

ZONAS DE INTERES DE DESARROLLO RURAL, ECONOMICO Y SOCIAL-ZIDRES-Delimitación y destinación a proyectos productivos agrícolas, pecuarios, forestales y/o piscícolas, enmarcada dentro de un enfoque de desarrollo rural (SNDR)

ZONAS DE INTERES DE DESARROLLO RURAL, ECONOMICO Y SOCIAL-ZIDRES-Principios y propósitos/**PROMOCION DEL USO PRODUCTIVO Y EFICIENTE DE LA TIERRA-**Jurisprudencia constitucional/**LEY QUE CREA ZONAS DE INTERES DE DESARROLLO RURAL, ECONOMICO Y SOCIAL-ZIDRES-**Normas que regulan los bienes inmuebles para ejecución de proyectos productivos

LIMITACIONES Y GRAVAMENES APAREJADAS A LA ADJUDICACION DE BIENES BALDIOS EN LEY QUE CREA ZONAS DE INTERES DE DESARROLLO RURAL, ECONOMICO Y SOCIAL-ZIDRES-Contenido y alcance

DEMOCRATIZACION DEL ACCESO A LA PROPIEDAD- Contenido

MODELO DE DESARROLLO PARA EL CAMPO CON PERSPECTIVA HACIA LA PAZ-Rasgos esenciales

DERECHO DE ASOCIACION CON ENFASIS EN EL SECTOR RURAL-Reglas jurisprudenciales

NORMA QUE CREA Y DESARROLLA ZONAS DE INTERES DE DESARROLLO RURAL, ECONOMICO Y SOCIAL-ZIDRES- Componentes de los proyectos productivos

NORMA QUE CREA Y DESARROLLA ZONAS DE INTERES DE DESARROLLO RURAL, ECONOMICO Y SOCIAL-ZIDRES- Procedencia de justicia arbitral para dirimir eventuales controversias que puedan surgir cuando los aportantes de los predios para el desarrollo de proyecto tengan la condición de campesino, mujer rural o trabajadores agrarios

PRINCIPIOS DE PARTICIPACION, DESCENTRALIZACION Y AUTONOMIA DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES- Contenido

CONSEJOS MUNICIPALES DE DESARROLLO RURAL- Naturaleza

ZONAS DE INTERES DE DESARROLLO RURAL, ECONOMICO Y SOCIAL-ZIDRES-Restricciones/**NORMA QUE CREA Y DESARROLLA ZONAS DE INTERES DE DESARROLLO RURAL, ECONOMICO Y SOCIAL-ZIDRES-** Prohibición de constituir ZIDRES en territorios colectivos en proceso de titulación de comunidades negras y territorios indígenas como resguardos

Referencia: Expedientes D- 11275 y D-11276

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso segundo (literales a, b, c, d, e), parágrafos 3° y 4° del artículo 3°; los parágrafos 1° y 2° del artículo 7°; los artículos 8°, 10, 13, 14, 15, 17 (parcial); el inciso 1° del artículo 20; los incisos 2°, 3° y 5° del artículo 21; y el artículo 29, todos de la Ley 1776 de 2016 "Por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social – ZIDRES -.

Actores: Rocío del Pilar Peña Huertas y Otros (D-11275), e Iván Cepeda Castro y Otros (D-11276).

Magistrado Ponente:
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Bogotá, D.C., ocho (8) de febrero de dos mil diecisiete (2017).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 4º, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

I. ANTECEDENTES

En ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 241 de la Constitución Política, los ciudadanos Rocío del Pilar Peña Huertas, Ricardo Daniel Álvarez Morales, María Mónica Parada Hernández, Luís Enrique Ruíz González y Santiago Zuleta Ríos, interpusieron acción pública de inconstitucionalidad contra la totalidad de la Ley 1776 de 2016 por vicios de procedimiento, y contra los artículos 3, parágrafo 3; 4, inciso 4 (parcial); 13, 15 y 29 de la misma ley por considerar que vulneran los artículos 1, 7, 8, 13, 64, 287 y 313 de la Constitución Política[1].

Así mismo, los ciudadanos Iván Cepeda Castro, Alirio Uribe Muñoz, Alberto Castilla Salazar, Inti Raúl Asprilla Reyes, Ángela María Robledo, Blanca Irene López, Nury Peralta, Jhenifer María Mojica Flórez, Sebastián Quiroga, Paula Mogollón, Jimmy Alexander Moreno, Wilson Ignacio Galindo Hernández, Luz Perly Mosquera, César Jerez, Astolfo Aramburo Vivas, Eberto Díaz, Fabián Laverde, Adriana Marcela Castro Ángel, Claretiana Norman Pérez Bello, Andrés Fuerte Posada, Carlos Alberto Suescún Barón, Juan Ricardo Garnica, Paola Fonseca, Daniel Alzate Mora, Ana Jimena Bautista Revelo, Viviana Tacha Gutiérrez y Adriana Lizeth López, presentaron demanda de inconstitucionalidad contra el inciso segundo (literales a, b, c, d, e), y los parágrafos 3° y 4° del artículo 3°; los parágrafos 1° y 2° del artículo 7°; los artículos 8°, 10, 13, 14, 15, 17 (parcial); el inciso 1° del artículo 20; los incisos 2°, 3° y 5° del artículo 21, todos de la Ley 1776 de 2016 *"Por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social –ZIDRES-*, por considerarlos incompatibles con varios preceptos constitucionales[2].

Con fundamento en el artículo 5° del Decreto 2067 de 1991 la Sala Plena de la Corporación dispuso la acumulación de las demandas, en atención a que se presenta una coincidencia parcial de las normas acusadas.

Mediante providencia del seis (6) de abril del dos mil dieciséis (2016), el Magistrado sustanciador dispuso admitir las demandas, por considerar que reunían los requisitos exigidos por el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, y de conformidad con lo previsto en el artículo 13 del Decreto 2067 de 1991 solicitó emitir concepto técnico sobre la norma demandada, a diferentes instituciones.

Invitó a participar en el presente proceso a las Universidades Externado de Colombia, Javeriana, Nacional de Colombia, de los Andes, ICESI de Cali, Libre, Eafit de Medellín, de Atlántico, de la Sabana, Sergio Arboleda, Industrial de Santander, de Ibagué, de Antioquia y del Rosario. Adicionalmente, invitó a la Academia Colombiana de Jurisprudencia, a la Defensoría del Pueblo, al Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad, a la Superintendencia de Notariado y Registro, a la Organización Nacional Indígena de Colombia –ONIC-, al Proceso de Comunidades Negras

[1] Esta demanda fue radicada en la Corte Constitucional bajo el D-11275.
[2] Esta demanda fue radicada en la Corte Constitucional bajo el D-11276.

–PCN-, a la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos, a la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia – ANDI, y a la Sociedad de Agricultores de Colombia- SAC.

Contra el auto que admitió la demanda se interpusieron sendos recursos de reposición por parte de los ciudadanos Luís Alejandro Buitrago Cortés y Gustavo Arango Londoño, los cuales fueron rechazados, por improcedentes, mediante providencia del 27 de mayo de 2016. Interpuesto el recurso de súplica contra esta providencia, la Sala Plena de la Corporación decidió rechazarlo por extemporáneo e improcedente en auto de junio 22 de 2016.

Cumplidos los trámites constitucionales y legales propios de esta clase de procesos, entra la Corte a decidir sobre la demanda de la referencia.

II. LAS NORMAS DEMANDADAS

A continuación, se transcribe el texto completo de la Ley demandada, de conformidad con su publicación en el Diario Oficial No. 49.770 de 29 de enero de 2016. La ley fue impugnada en su integridad por vicios de procedimiento. En el texto se destacan con subrayas los apartes que fueron objeto de cuestionamiento por razones de fondo.

LEY 1776 DE 2016
(Enero 29)
Diario Oficial No. 49.770 de 29 de enero de 2016
CONGRESO DE LA REPÚBLICA
"Por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social"
EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:
CAPÍTULO I.

DISPOSICIONES PRELIMINARES.

ARTÍCULO 1o. OBJETO. Créanse las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, (Zidres) como territorios con aptitud agrícola, pecuaria y forestal y piscícola identificados por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), en consonancia con el numeral 9 del artículo 6o de la Ley 1551 de 2012[3], o la que haga sus veces, que se establecerán a partir de Planes de Desarrollo Rural Integral en un marco de economía formal y de

[3] "**Ley 1551 de 2012, Art. 6: Funciones de los municipios**: Corresponde a los municipios (…) 9. Formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes y teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento y uso eficiente del suelo rural. Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos. Los planes de ordenamiento territorial serán presentados para revisión ante el Consejo Municipal o Distrital cada 12 años".

ordenamiento territorial, soportados bajo parámetros de plena competitividad e inserción del recurso humano en un contexto de desarrollo humano sostenible, crecimiento económico regional, desarrollo social y sostenibilidad ambiental.

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

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

PARÁGRAFO 1o. Las Zidres promoverán e implementarán la formación de capital humano y social en sus áreas rurales para sustentar una amplia competitividad empresarial; dotarán estos territorios de instrumentos equitativos para el desarrollo humano; auspiciarán las actividades productivas rurales basadas en el capital social y sistemas de producción familiar respaldados en estrategias de sostenibilidad y convivencia de las unidades familiares; propiciarán la sustentabilidad de los procesos y el acompañamiento e intervención sobre lo rural de las entidades públicas y privadas fortalecidas con políticas públicas unificadas para favorecer la vida rural.

PARÁGRAFO 2o. Las Zidres se consideran de utilidad pública e interés social, excepto para efectos de expropiación.

PARÁGRAFO 3o. Las entidades encargadas de la asistencia técnica agraria y de comercio, prestarán atención regular y continua a los productores vinculados a los proyectos productivos de las Zidres en aspectos como calidad e inocuidad de alimentos; aptitud de los suelos; en la selección del tipo de actividad a desarrollar y en la planificación de las explotaciones; en la aplicación y uso de tecnologías y recursos adecuados a la naturaleza de la actividad productiva; en las posibilidades y procedimientos para acceder al crédito; en la dotación de infraestructura productiva; en el mercadeo apropiado de los bienes producidos; en sistemas de inteligencia de mercados e información de precios; en formas de capacitación empresarial; en sanidad animal y vegetal; en tecnologías de procesos de transformación; en la promoción de formas de organización empresarial, y en la gestión para determinar necesidades de servicios sociales básicos de soporte al desarrollo rural. Dichas entidades informarán periódicamente al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sobre los resultados de la evaluación y seguimiento a las actividades de generación y transferencia de tecnología, a

fin de verificar los resultados de desempeño y eficiencia de este componente en los proyectos productivos.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1776_2016.html - top

ARTÍCULO 2o. OBJETIVOS. Las Zidres deberán constituir un nuevo modelo de desarrollo económico regional a partir de:

- Promover el acceso y la formalización de la propiedad de la tierra a los campesinos, a los trabajadores agrarios, mujeres rurales, jóvenes rurales y ocupantes tradicionales de bienes inmuebles de la nación.
- Promover la inclusión social y productiva de campesinos, trabajadores agrarios, mujeres rurales y ocupantes tradicionales de bienes inmuebles de la nación como agentes sociales, productivos y emprendedores.
- Promover el desarrollo de infraestructura para la competitividad en las Zidres y las Entidades Territoriales en las que se establezcan dichas zonas.
- Promover la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) y la Responsabilidad Ambiental Empresarial (RAE) de las personas jurídicas que desarrollen proyectos productivos en las Zidres.
- Priorizar aquellas iniciativas productivas destinadas a la producción de alimentos con destino a garantizar el derecho humano a la alimentación adecuada de los colombianos.
- La promoción del desarrollo regional a través del ordenamiento territorial, la modernización y especialización del aparato productivo, el Desarrollo Humano Sostenible, la agricultura dinámica y de contrato anticipado, la recuperación y regulación hídrica frente al cambio climático, en un marco de integración empresarial de la sociedad.
- La promoción y consolidación de la paz y la convivencia, mediante mecanismos encaminados a lograr la justicia social y el bienestar de la población dedicada a la actividad rural, procurando el equilibrio entre áreas urbanas y rurales, y de estas en relación con la región.
- La formulación, implementación y ejecución de proyectos agrícolas y pecuarios.
- Generación de valor agregado y transferencia de tecnologías mediante el procesamiento, comercialización e industrialización de todos sus productos, a partir de procesos asociativos empresariales.
- Constituir e implementar zonas francas agroindustriales como instrumento para la creación de empleo y para la captación de nuevas inversiones de capital, que promoverán la competitividad en las regiones donde se establezcan y el desarrollo de procesos industriales altamente rentables y competitivos, bajo los conceptos de seguridad, transparencia, tecnología, producción limpia y buenas prácticas empresariales. Las zonas francas agroindustriales contarán con bancos de maquinaria y equipos que serán utilizados en todo el territorio Zidres.
- La creación o fortalecimiento de parques de ciencia, tecnología e innovación, centros de investigación y desarrollo de la agricultura tropical y de investigación en biodiversidad y recursos naturales.

- Construcción de una oferta científico-tecnológica sustentada en la formación competitiva de la Población Económica Activa (PEA) del sector primario de la economía mediante el establecimiento de centros de formación de educación, inmersos en la zona rural, uniendo las TIC con la enseñanza, como actividad de aprendizaje de valores y de reingeniería para técnicos, tecnólogos y profesionales del campo.
- La construcción de modelos habitacionales en un marco de desarrollo humano, ecohábitat, energías renovables y sostenibilidad ambiental en lo rural.
- Desarrollar procesos de producción familiar y comunitaria para la sostenibilidad alimentaria y la generación de excedentes agropecuarios, mediante el establecimiento de unidades agrícolas integrales a partir de producción agrícola para la familia (soberanía alimentaria y ahorro), producción agrícola para la comunidad (generación de rentabilidad social) y plantaciones para procesos industriales (generación de capital).
- El manejo sostenible de los recursos naturales y una organización socioempresarial ligada a procesos técnicos eficientes, dirigida por expertos en el territorio.

CAPÍTULO II.

DE LOS PROYECTOS PRODUCTIVOS.

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

a) Un enfoque territorial que armonice los: Plan de Ordenamiento Territorial (POT), Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) con los criterios de ordenamiento productivo y social de la propiedad, definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) para el área de influencia de las Zidres, en consonancia con el numeral 9 del artículo 6o de la Ley 1551 de 2012, o la que haga sus veces.
b) Un esquema de viabilidad administrativa, financiera, jurídica y de sostenibilidad ambiental.
c) Un sistema que garantice la compra de la totalidad de la producción a precios de mercado por todo el ciclo del proyecto.
d) Un plan que asegure la compatibilidad del proyecto con las políticas de seguridad alimentaria del país.
e) Un sistema que permita que los recursos recibidos a través de los créditos de fomento, sean administrados a través de fiducias u otros mecanismos que generen transparencia en la operación.
f) Estudio de títulos de los predios que se tengan identificados y se requieran para el establecimiento del proyecto.

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

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

a) La determinación del terreno destinado a ser adquirido por los campesinos, los trabajadores agrarios y/o las mujeres rurales, sin tierra, asociados.
b) Un sistema que garantice que el grupo de campesinos y trabajadores agrarios, sin tierra, puedan adquirirla a través de los programas de dotación de tierras adelantados por la entidad competente.
c) Un plan de acción encaminado a apoyar a los campesinos y/o a los trabajadores agrarios en la gestión del crédito ante el sistema bancario, para la compra de la tierra y el establecimiento del proyecto.
d) Un plan que asegure el suministro de servicios permanentes de capacitación empresarial y técnica, formación de capacidades y acompañamiento en aspectos personales y de dinámica grupal.
e) Un mecanismo que asegure la disponibilidad de servicios de asistencia técnica a los campesinos y/o a los trabajadores agrarios por un período igual al ciclo total del proyecto y que garantice la provisión de los paquetes tecnológicos que correspondan.

PARÁGRAFO 1o. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural con el apoyo técnico del Departamento Nacional de Planeación, reglamentará el procedimiento para la inscripción, aprobación y seguimiento de estos proyectos en un término no mayor a 120 días contados a partir de la promulgación de la presente ley.

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

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

Parágrafo 4o. Tanto los proyectos productivos que a la expedición de la presente ley se encuentren en ejecución sobre áreas rurales de propiedad privada, como los nuevos proyectos gozarán de los mismos: incentivos, estímulos y beneficios, siempre y cuando se inscriban ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Promoviendo la asociatividad con

campesinos y trabajadores agrarios, con el fin de transferir tecnología y mejorar su calidad de vida.

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

CAPÍTULO III.
SISTEMA NACIONAL E INSTANCIAS DE COORDINACIÓN.

Artículo 4o. Sistema Nacional de Desarrollo Rural Para las Zidres. El Gobierno nacional reglamentará la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las Zidres, que será coordinado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Las entidades que lo integran se agruparán en sistemas, con las atribuciones y objetivos que determine el Gobierno nacional.

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

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

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será responsable de liderar y coordinar la formulación de la política general de desarrollo rural, con base en criterios de ordenamiento productivo y social que permitan determinar las áreas prioritarias de desarrollo rural. Para tal efecto, establecerá a través de la UPRA el uso actual y potencial del suelo, ordenará las zonas geográficas de acuerdo con sus características biofísicas, hidrológicas, sus condiciones económicas, sociales y de infraestructura, y definirá los lineamientos, criterios y parámetros necesarios que deben ser considerados para la elaboración de los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial en las zonas rurales de los municipios.

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

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

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

ARTÍCULO 5o. INSTANCIAS DE COORDINACIÓN. El Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario (CONSEA) que opera a nivel departamental será la instancia de coordinación de las prioridades y de concertación entre las autoridades, las comunidades rurales y los organismos y entidades públicas y privadas para los proyectos Zidres, en concordancia y armonía con las prioridades establecidas en los planes de desarrollo nacional y departamental y el Plan de Desarrollo Rural Integral de la Zidres elaborado por la UPRA.

PARÁGRAFO. Los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, creados por el artículo 61 de la Ley 101 de 1993, serán la instancia de identificación de las prioridades y de concertación entre las autoridades locales, las comunidades rurales y los organismos y entidades públicas en materia de desarrollo rural en armonía con los planes, planes básicos y/o esquemas de Ordenamiento Territorial.

CAPÍTULO IV.

INSTRUMENTOS DE FOMENTO, INCENTIVOS, GARANTÍAS Y COFINANCIACIÓN

http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1776_2016.html - top

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

El fomento de los proyectos productivos tendrá en cuenta los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que preside las relaciones entre

los distintos niveles territoriales, previstos en el artículo 288de la Constitución Política de 1991.

Artículo 7o. De los incentivos y estímulos. Los proyectos productivos aprobados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en las Zidres recibirán, como mínimo, los siguientes incentivos y estímulos:

a) Líneas de crédito especiales para campesinos, trabajadores agrarios, mujeres rurales y empresarios.
b) Mecanismos especiales de garantía sobre la producción de los proyectos productivos.
c) Estímulos a la promoción, formación y capacitación de los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales.
d) Incentivos para las empresas que resulten de las alianzas que se conciban para el desarrollo del proyecto productivo.
e) Respaldo hasta del 100% de los recursos de los proyectos productivos a través del Fondo Agropecuario de Garantías, cuando se requiera. Para establecer el porcentaje de la garantía, se tendrá en cuenta el perfil del tomador del crédito, el número de pequeños y medianos productores incorporados al proyecto como asociados, y se realizará un análisis completo del proyecto a efectos de establecer principalmente los riesgos de siniestralidad derivados del mismo.

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

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

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

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

Artículo 8o. De las garantías para los proyectos Zidres. Para dar seguridad a las inversiones, el Estado no modificará los contratos celebrados o que se celebren, excepto en los casos específicos acordados con el inversionista y en

eventos excepcionales determinados por circunstancias imprevistas o de fuerza mayor.

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

Artículo 9o. Garantía real. Para cualquiera de las clases de derechos con fines comerciales a que se refiere la presente ley, el volumen aprovechable constituye garantía real para transacciones crediticias u otras operaciones financieras.

Artículo 10. Bienes muebles por anticipación. Cuando se trate de bienes muebles por anticipación, de los que trata el artículo 659 del Código Civil, dichos bienes, podrán ser susceptibles de enajenarse a cualquier título, gravarse, transferirse, o constituirse en propiedad fiduciaria, comodato y usufructo, de manera independiente del bien inmueble al que se encuentran adheridos, de tal suerte que su transferencia no se tenga que hacer de manera simultánea al inmueble donde están ubicados, y su titularidad siempre puede ser escindida.

ARTÍCULO 11. GARANTÍA DE LA PLANTACIÓN. Toda plantación forestal, agroforestal o silvopastoril de carácter productor realizada con recursos propios, implica el derecho de su titular al aprovechamiento o a darle el destino que determine, con base en criterios técnicos, ambientales, sociales y económicos, en cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.

ARTÍCULO 12. COFINANCIACIÓN. Los organismos o entidades oficiales competentes en el respectivo sector de inversión, podrán participar en la cofinanciación de los planes, programas y proyectos de desarrollo rural en las Zidres, que sean aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes), cuando estos hagan parte de una actividad de las entidades territoriales.

Autorizase a las empresas industriales y comerciales del Estado, a las entidades territoriales, a las entidades de carácter mixto público-privado, a los fondos de pensiones, a las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible, a efectuar inversiones para el desarrollo de proyectos productivos en las zonas rurales prioritarias y la construcción de redes de producción, comercialización, procesamiento y consumo de alimentos originados en la economía campesina u otra forma de pequeña producción. Estas inversiones serán sujeto de los estímulos y exenciones tributarias

previstas para el sector y sin que estos sean incompatibles con los estímulos e incentivos en materia ambiental.

CAPÍTULO V.

DE LOS BIENES PARA LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS PRODUCTIVOS.

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

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

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

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

Parágrafo 2o. Una vez fenecido el contrato, los elementos y bienes contemplados en el mismo, pasarán a ser propiedad del Estado, sin que por ello se deba efectuar compensación alguna.

Parágrafo 3o. No se permitirá la existencia de pacto arbitral con el fin de dirimir, cuando haya lugar a ello, las diferencias surgidas por causa o con ocasión del contrato celebrado. Los conflictos jurídicos surgidos serán debatidos y resueltos ante la jurisdicción competente.

PARÁGRAFO 4o. Si dentro de los tres (3) años siguientes a la aprobación del proyecto productivo por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a la entrega de los bienes inmuebles de la nación, bajo concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslaticia de dominio, no se ha dado inicio al proyecto productivo, será causal de terminación del contrato, devolviendo a la nación el respectivo predio y pagando un porcentaje equivalente al 5% del valor del proyecto, como sanción pecuniaria, que será definido por el Gobierno nacional, como sanción pecuniaria. Los recursos recaudados serán destinados al Fondo de Desarrollo Rural, Económico e Inversión (FDREI) o quien haga sus veces. Exclúyase de esta pena pecuniaria a los pequeños productores.

Artículo 14. De la retribución por el uso y goce de bienes inmuebles de la nación. La entrega de los bienes inmuebles de la nación, bajo concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslaticia de dominio, dará lugar al pago de una contraprestación dineraria, que será reglamentada por el Gobierno nacional, atendiendo las variables relacionadas con el área del terreno y los volúmenes de producción, sin perjuicio de que estos bienes se integren solo para efectos de producción con los predios de propiedad privada de los ejecutores del proyecto, al igual que con los predios cuyo dominio estén en cabeza de pequeños y medianos productores.

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

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

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

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

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

CAPÍTULO VI.

DE LA PARTICIPACIÓN ASOCIATIVA DEL PEQUEÑO PRODUCTOR.

Artículo 16. Indemnidad del campesino, mujer rural y/o del trabajador agrario. Cuando el campesino, trabajador agrario ocupante o poseedor de buena fe, cumpla con los requisitos que distinguen al pequeño productor y no cuente con título que acredite la propiedad de la tierra sobre la que este desempeña sus labores agrarias, el Gobierno nacional garantizará la titularidad de dichos predios mediante un plan de formalización de la propiedad de la tierra dentro de las Zidres.

Artículo 17. Condición especial para los proyectos productivos que vinculen campesinos, mujeres rurales, jóvenes rurales y/o trabajadores agrarios sin tierra. Además de los requisitos generales previstos en el artículo 3o, los proyectos asociativos que vinculen campesinos, mujer rural y/o trabajadores agrarios sin tierra deberán establecer un mecanismo que permita que, dentro de los tres (3) primeros años de iniciado el proyecto, estos se hagan propietarios de un porcentaje de tierra, fijado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de acuerdo al proyecto productivo y la capacidad financiera de quien lo adelante. Para tal efecto, en el contrato de asociatividad se establecerá una cláusula resolutoria de permanencia en el proyecto sujeta a la finalización del mismo.

CAPÍTULO VII.

MODERNIZACIÓN TECNOLÓGICA E INNOVACIÓN.

Artículo 18. Modernización tecnológica. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en coordinación con las entidades del Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología y con los Institutos de Investigación del Sistema Nacional Ambiental y teniendo en cuenta la agenda de competitividad, definirá una política de generación y transferencia de tecnología para la estrategia de desarrollo rural, orientada a mejorar la productividad y la competitividad, optimizar el uso sostenible de los factores productivos, facilitar los procesos de comercialización y de transformación, y generar valor agregado, que garantice a largo plazo la sostenibilidad ambiental, económica y social de las actividades productivas, y que contribuya a elevar la calidad de vida, la rentabilidad y los ingresos de los productores rurales.

Con base en los lineamientos de dicha política, organizaciones como Corpoica, los centros especializados de investigación agropecuaria, de silvicultura tropical y pesquera, el ICA, el SENA, las Universidades y las demás entidades responsables de la generación y transferencia tecnológica programarán las actividades de investigación, adaptación y validación de tecnologías requeridas para adelantar los programas de modernización tecnológica en las Zidres.

Los servicios de asistencia técnica y transferencia de tecnología estarán orientados a facilitar el acceso de los productores rurales al conocimiento y aplicación de las técnicas más apropiadas para mejorar la productividad y la rentabilidad de su producción, y serán prestados a través de las entidades y organizaciones autorizadas para el efecto por el Gobierno nacional. Las entidades y organismos o profesionales prestadores de servicios de asistencia técnica y transferencia de tecnología serán fortalecidos técnica, operativa y financieramente para cumplir con este propósito.

Artículo 19. Parques científicos, tecnológicos y de innovación PCTI. Con el fin de asegurar el manejo sostenible de los bosques productores, el desarrollo de las industrias agrícolas y pecuarias y la estabilidad del empleo, se crearán en las zonas potenciales de producción Parques científicos, tecnológicos y de innovación PCTI, se fortalecerá la capacitación de la fuerza de trabajo en todas las áreas del conocimiento de los bosques productores y el agro y su cultura. El Estado, las empresas y las instituciones de formación y capacitación, contribuirán a satisfacer esta necesidad, en consonancia con lo establecido en el artículo 12 de la Ley 1753 de 2015.

La investigación forestal de acuerdo con el Plan Nacional de Innovación, Investigación y Transferencia de Tecnologías Forestales se orientará al enriquecimiento del conocimiento, la innovación, el desarrollo y transferencia de tecnología; el conocimiento sobre ecosistemas forestales; la diversidad biológica; su importancia cultural; la evaluación y valoración de los recursos derivados del bosque; el aprovechamiento de la industria forestal; la prevención y control de incendios y protección de áreas forestales; las técnicas agroforestales y silvopastoriles; el desarrollo tecnológico de los productos forestales; el mejoramiento genético; aspectos económicos relacionados con el mercado, rendimientos, incentivos, productividad y competitividad; centros de transformación y zonas francas agroindustriales; y los demás aspectos que promuevan y apoyen el Desarrollo Forestal Nacional en un marco de competitividad y desarrollo humano sostenible.

CAPÍTULO VIII.

DE LAS COMPETENCIAS Y DE LAS OBLIGACIONES.

Artículo 20. Aprobación de Zidres. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley, aprobará los proyectos presentados, atendiendo a criterios de

competitividad, inversión, generación de empleo, innovación, alta productividad, valor agregado, transferencia de tecnologías y vinculación del capital rural.

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

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

La delimitación de las Zidres identificadas será establecida por el Gobierno nacional a través de documento Conpes.
La aprobación de cada una de las Zidres se efectuará a través del Consejo de Ministros mediante decreto a partir de la identificación de las áreas potenciales, su delimitación y los proyectos productivos propuestos.

El Gobierno nacional destinará a la UPRA los recursos requeridos para la elaboración de los planes de desarrollo rural, así como la planificación e identificación de las Zidres.

Para la delimitación de las Zidres será indiferente que los predios cobijados sean de propiedad privada o pública.

PARÁGRAFO 1o. El informe que elabore la UPRA debe contener un plan de desarrollo rural integral y un plan de ordenamiento productivo y social de la propiedad en el que participarán bajo un contexto de cooperación interinstitucional las entidades que tengan competencia para la regularización de los mismos y se procederá a sanear las situaciones imperfectas garantizando la seguridad jurídica, previa a la aprobación del área.

PARÁGRAFO 2o. La UPRA deberá remitir a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente, el acto administrativo de identificación y delimitación de las Zidres, para que se realice la respectiva anotación y publicidad en los folios de matrícula inmobiliaria, que identificarán a todos los predios que comprenden dicha actuación.

PARÁGRAFO 3o. Cuando en una Zidres se encuentren proyectos productivos cuyos usos del suelo no se ajusten a las alternativas establecidas por la UPRA, esta, en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las autoridades departamentales o municipales, establecerá un régimen de transición y acompañamiento que estimule la reconversión productiva de estos proyectos, hacia los estándares fijados por la UPRA.

CAPÍTULO IX.

DEL FONDO DE DESARROLLO RURAL, ECONÓMICO E INVERSIÓN.

ARTÍCULO 22. FONDO DE DESARROLLO RURAL, ECONÓMICO E INVERSIÓN DE LOS RECURSOS OBTENIDOS DE LOS CONTRATOS DE CONCESIÓN. Artículo corregido por el artículo 1 del Decreto 269 de 2016. El nuevo texto es el siguiente: Créase el Fondo de Desarrollo Rural, Económico e Inversión (FDREI), como una cuenta especial del Incoder, o quien haga sus veces, cuyos recursos están constituidos por los ingresos obtenidos de los contratos a que hace referencia el artículo 14 o de la presente ley.

Los recursos del fondo serán invertidos preferencialmente en la adquisición de tierras para campesinos y trabajadores agrarios susceptibles de ser adjudicatarios, de acuerdo a lo estipulado en la Ley 160 de 1994, por fuera de las ZIDRES y obligatoriamente en el sector agropecuario.

CAPÍTULO X.

DISPOSICIONES GENERALES.

ARTÍCULO 23. GARANTÍA DE CUMPLIMIENTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS PRODUCTIVOS EN ZIDRES. La persona natural, jurídica o la empresa asociativa a quien se le apruebe la ejecución de un proyecto productivo propuesto para las Zidres, deberá constituir una garantía de cumplimiento en favor del Estado sobre el monto inicial de inversión del proyecto aprobado, donde se respalde el inicio de la ejecución del proyecto productivo en el área autorizada, de conformidad con los parámetros fijados por la UPRA, por un término de tres (3) años contados a partir de la aprobación por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

ARTÍCULO 24. ASOCIACIONES PÚBLICO-PRIVADAS. El sector empresarial vinculado a las Zidres y el Gobierno nacional podrán pactar Asociaciones Público-Privadas (APP) y concesiones para el desarrollo de la infraestructura y servicios públicos necesarios al desarrollo agroindustrial de estas.

ARTÍCULO 25. PREDIOS EN PROCESO DE RESTITUCIÓN DE TIERRAS. Mientras no exista una decisión definitiva en firme por parte del Juez o Magistrado Civil Especializado en Restitución de Tierras, en las Zidres no podrán adelantarse proyectos en predios sometidos a este tipo de procesos.

ARTÍCULO 26. PREDIOS CON SENTENCIA DE RESTITUCIÓN EN FIRME. Los predios ubicados en las Zidres que hayan sido restituidos en el marco de la Ley 1448 de 2011, no podrán enajenarse durante los dos (2) años siguientes a la fecha de ejecutoria del fallo de restitución o de entrega, pero podrán vincularse a los proyectos a que se refiere esta ley.

ARTÍCULO 27. ZONAS AFECTADAS POR DECLARACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO. La declaratoria de una Zidres sobre un área en la que pesa una declaración de desplazamiento forzado o en riesgo de desplazamiento forzado no podrá efectuarse sin el aval del Comité Territorial de Justicia Transicional correspondiente.

El Comité evaluará las condiciones de violencia y desplazamiento, luego autorizará el levantamiento de la declaración, si las condiciones de seguridad lo permiten.

ARTÍCULO 28. PREDIOS AFECTADOS POR MEDIDAS DE PROTECCIÓN CONTRA EL DESPLAZAMIENTO FORZADO. No podrán adelantarse proyectos en predios ubicados en una Zidres que sean objeto de medidas de protección individual a causa del desplazamiento forzado, salvo que medie la voluntad y el levantamiento previo de la medida por parte del respectivo propietario.
http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1776_2016.html - top

ARTÍCULO 29. RESTRICCIONES A LA CONSTITUCIÓN DE LAS ZIDRES. No podrán constituirse Zidres en territorios declarados como resguardos indígenas, zonas de reserva campesina debidamente establecidas por el Incoder, o quien haga sus veces, territorios colectivos titulados o en proceso de titulación de las comunidades negras.

PARÁGRAFO 1o. Los consejos comunitarios y/o autoridades reconocidas legalmente como representantes de las zonas de reserva campesina y territorios colectivos titulados podrán bajo expresa solicitud, avalada por el Ministerio del Interior, solicitar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ser incluidos dentro de los procesos de producción establecidos para las Zidres.

PARÁGRAFO 2o. Previo a la declaratoria de una Zidres, se deberá agotar el trámite de consulta previa de conformidad con el artículo 6o del Convenio 169 de la OIT, siempre y cuando el Ministerio del Interior certifique la presencia de comunidades étnicas constituidas en la zona de influencia de la declaratoria.

Es deber del Ministerio del Interior liderar y acompañar a la UPRA de manera permanente en el proceso de consulta previa con las comunidades étnicas cuando sea requerido.

ARTÍCULO 30. No podrán constituirse Zidres en territorios que comprendan áreas declaradas y delimitadas como ecosistemas estratégicos, parques naturales, páramos y humedales.

ARTÍCULO 31. FACULTAD REGLAMENTARIA. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Departamento Nacional de Planeación deberán en un término de seis (6) meses reglamentar todos los contenidos pertinentes de la presente ley.

ARTÍCULO 32. VIGENCIA DE LA LEY. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las leyes y normas que le sean contrarias.

El Presidente del honorable Senado de la República,
LUIS FERNANDO VELASCO CHÁVES.

El Secretario General del honorable Senado de la República,
GREGORIO ELJACH PACHECO.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,
ALFREDO RAFAEL DELUQUE ZULETA.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,
JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO.

REPÚBLICA DE COLOMBIA-GOBIERNO NACIONAL
Publíquese y cúmplase.
Dada en Bogotá, D. C., a 29 de enero de 2016.

JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

El Ministro de Hacienda y Crédito Público,
MAURICIO CÁRDENAS SANTAMARÍA.

El Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural ad hoc,
JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS.

El Director del Departamento Nacional de Planeación,
SIMÓN GAVIRIA MUÑOZ.

III. LAS DEMANDAS

En consideración a que en este proceso de control de constitucionalidad se acumularon las demandas con radicados D-11275 y D-11276, se presentaran de manera conjunta aquellos cargos que son comunes a las dos demandas, y se precisará cuando se trate de un cargo contenido únicamente en una de ellas. Con esta metodología a continuación se presentará una reseña de los cargos en que se fundan las demandas ciudadanas, haciendo referencia, en

primer lugar, a los relativos a vicios de procedimiento y seguidamente a los fundados en vicios materiales o de fondo.

Cargos fundados en vicios de procedimiento

Primero. Inconstitucionalidad por simultaneidad de las sesiones adelantadas en la comisión quinta y la plenaria de la Cámara de Representantes.

En criterio de los demandantes (D-11276) en el proceso de formación de la Ley 1776 de 2016 se incurrió en un vicio de procedimiento insubsanable consistente en la simultaneidad de sesiones, lo cual contraviene los artículos 149 y 157 de la Constitución, así como los artículos 83 y 93 de la Ley 5 de 1992.

Sostienen que hubo coincidencia entre las sesiones de la comisión quinta y la plenaria de la Cámara de Representantes, toda vez que las dos se celebraron el 3 de junio de 2015 y según se certificó por el Secretario de la Comisión Quinta *"la sesión finalizó a las 10:20 a.m. aproximadamente"*, en tanto que en la Plenaria *"el registro de asistencia a la sesión fue abierto a las 10:17 a.m. Cuando todavía se encontraba sesionando la Comisión Quinta de Cámara."*

Segundo cargo. Omisión de votación nominal y pública de la modificación al título del proyecto de ley 223 de 2015.

Los ciudadanos demandantes (D-11276), consideran que existe un vicio de forma que afecta la constitucionalidad de la ley, dado que se omitió llevar a cabo la votación nominal en la modificación del título de la misma. Conforme a las actas del trámite legislativo, el título fue modificado, *"suprimiéndose la referencia a que se modificaban algunas disposiciones de la ley 160 de 1994";* sin embargo, la votación fue ordinaria y no nominal, como lo establece la Ley 5. Ello, señalan, desconoce el numeral 17 del artículo 129 de la Ley 5 de 1992, en concordancia con los artículos 149 y 157 de la Constitución.

Tercer cargo. Inconstitucionalidad por ausencia de consulta previa.

Los accionantes (D-11275 y D-11276) solicitan que se declare la inconstitucionalidad de la Ley 1776 de 2016, porque contraría íntegramente la Constitución al haber desconocido el derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades que se verán afectadas de manera directa, específica y particular por dichas medidas legislativas. En criterio de los demandantes se cumplen las subreglas que la Corte Constitucional ha fijado con respecto al derecho a la consulta previa, esto es: la necesidad y la oportunidad.

Los accionantes de la demanda D-11276 expusieron como antecedente de la Ley 1776 de 2016 el proyecto de Ley 133/2014 Cámara "Por el cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural u Económico, y se adiciona el artículo 52 y se interpreta el artículo 72 de la Ley 160 de 1994." De acuerdo con el recuento presentado por los actores este fue retirado porque en audiencia pública sobre el mismo, se indicó a los ponentes y al Gobierno Nacional la necesidad de adelantar un proceso de consulta previa, *"con el ánimo de brindar las garantías necesarias que requiere el trámite del proyecto y que permitiera evaluarse a profundidad junto con los pueblos indígenas las implicaciones ciertas y concretas que tienen las Zidres sobre los territorios ancestrales".* Destacan que este antecedente es importante, por cuanto demuestra que el Gobierno Nacional tenía conocimiento de la necesidad de llevar a cabo una consulta previa.

Al respecto sostienen que la *necesidad* de adelantar una consulta previa: *(i)* deviene del objeto de la Ley 1776 de 2016 dado que *"tiene la virtualidad de afectar territorios de comunidades étnicas"* y puede interferir en la relación de las comunidades étnicas con sus territorios. En ese sentido, su censura se enmarca en lo dispuesto por el artículo 15 del Convenio 169 de la OIT. Destacan que existe un desconocimiento del precedente constitucional fijado por la Corte Constitucional en la sentencia C-175 de 2009, en la que indicó que *"la regulación de la propiedad agraria, en la que se encuentran asentadas las comunidades indígenas y tribales es un asunto de especial relevancia para la definición de su identidad".* Y, en cuanto a la *oportunidad*, los accionantes afirman que, conforme a lo establecido en las sentencias C-891 de 2002, C-702 de 2010 y C-317 de 2012, la consulta previa debía efectuarse antes de la radicación del proyecto de ley.

Los accionantes señalan que en la revisión de los documentos del trámite legislativo no hay evidencia de que se haya llevado a cabo el cumplimiento de este requisito. Como sustento de dicha afirmación señalan, en primer lugar, que en las audiencias previas al primer debate se reclamó la necesidad de adelantar una consulta previa en las sesiones de audiencia pública del 13 y 21 de mayo de 2015 en el marco del primer foro Zidres que se llevó a cabo en el municipio de La Primavera (Vichada). En segundo lugar, sostienen que se solicitó al Incoder la información de los resguardos indígenas y se propuso suspender el trámite del debate hasta que se haya determinado la necesidad de llevar a cabo una consulta previa. Así mismo, durante el trámite, el Representante a la Cámara Inti Raúl Asprilla señaló en varias ocasiones la necesidad de llevar a cabo una consulta previa. En tercer lugar, ante la preocupación expuesta por el Representante a la Cámara Inti Asprilla por falta de consulta previa, se solicitó información a la Procuraduría General de la Nación, a la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior y a la Oficina de Apoyo Legislativo de la Contraloría General de la República.

El 24 de julio de 2015, el Procurador Delegado para Asuntos Ambientales emitió su concepto. De acuerdo con los accionantes, la Procuraduría afirmó

que en su criterio *"la constitución de las Zidres en los departamentos de Meta y Vichada afecta a los grupos étnicos allí asentados en dos aspectos: 1) por la violencia que han tenido que soportar, al punto de ser considerados por la Corte Constitucional como parte de los pueblos de exterminio cultural; 2)no ha existido diligencia por parte del Estado en la constitución de los resguardos indígenas, existiendo 54 procesos pendientes, sin ningún trámite, y en cambio la titulación se ha realizado a quienes no tiene derechos."* Por las razones anteriores, la Procuraduría recomendó *"someter a consulta previa el proyecto ZIDRES, y se insta a que antes de que se considere adoptar medidas orientadas a regular el uso del suelo, como la declaratoria de la ZIDRES, se proceda a la agilización de trámites de constitución y ampliación de resguardos en la Altillanura bajo una perspectiva de derechos humanos que tenga en cuenta las órdenes de la Corte Constitucional contenidas en el Auto 04 de 2009".*

Por su parte, el 10 de julio de 2015 el Director de Consulta Previa del Ministerio del Interior, Álvaro Echeverry Londoño, concluyó que debía realizarse una consulta previa con las comunidades étnicas afectadas por el proyecto *"en virtud que en el proyecto se observan disposiciones que pueden incidir de manera directa y específica sobre las comunidades étnicas asentadas en la zona donde se habrá de implementar actividades de monocultivos en la Altillanura colombiana; disposiciones, que precisamente deben ser objeto de consulta para que con la participación de las comunidades se determine si estas pueden alterar su estatus en su calidad de tales."* Sin embargo, conforme a lo relatado por los accionantes, 17 días después se recibió una comunicación del Director de Consulta Previa del Ministerio del Interior en la que se retracta del concepto anterior y en el que concluye que no es necesaria la realización de la consulta previa.

En el primer debate en el Senado se incluyó en el parágrafo 2 del artículo 29 la exigencia de llevar a cabo la consulta previa una vez se haya aprobado la constitución de una ZIDRES. En todo caso, para los accionantes la medida adoptada en el parágrafo constituye una dilación y obstáculo al derecho fundamental a la consulta previa, por las siguientes razones: *(i) dilata* la protección, pues los términos en los que fue consagrada, lo limita a un trámite más "que debe ser agotado sin que se haga referencia alguna a la necesidad de contar con la aprobación en el trámite"; *(ii) obstaculiza* la materialización del derecho, toda vez que lo supedita a una certificación por parte del Ministerio del Interior que indique la existencia de comunidades étnicas. Y, *(iii)* el mecanismo establecido desconoce el contenido deóntico del derecho fundamental a la consulta previa, dado que después de creada la Ley no hay una posibilidad efectiva de participación de las comunidades para expresar la afectación que el modelo Zidres les genera.

<u>Cargos por vicios materiales o de fondo</u>

I. Cargo relativo al carácter regresivo de la ley 1776 en la configuración del régimen de baldíos:

El parágrafo 3° del artículo 3° y los artículos 10, 13, 14, 15 y el inciso 5° del artículo 21 de la Ley 1776 de 2016 modifican el régimen de baldíos garantizado por la Constitución, e instauran medidas regresivas.

Los accionantes (D-11276) sostienen que las normas acusadas son inconstitucionales, en tanto cambian el régimen de baldíos, regulado por la Ley 160 de 1994, que fue modificado parcialmente por la Ley 1728 de 2014. Señalaron que dicha modificación va en contra del principio de democratización de la propiedad (artículo 58, 60 y 64 de la C.P./1991); del derecho de acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios (Art. 64 de la C.P./1991), del artículo 93 por transgredir el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la protección del derecho a la propiedad (Art. 58 C.P./1991) y del patrimonio público (Arts. 2, 88 y 333 C.P./1991); y, de la reserva legal en materia de baldíos (Art.150-18 C.P./1991). Para sustentar este cargo, presentan cuatro razones principales.

En primer lugar, viola el derecho al territorio y al régimen constitucional de baldíos, en tanto la Ley 1776 de 2016 consagra un tratamiento de los baldíos que constituye una medida regresiva; que además, desconoce los contenidos mínimos del derecho del acceso a la tierra y el derecho al territorio del campesinado. Lo anterior sin una justificación de las medidas regresivas adoptadas por el legislador, que lleve a considerar su constitucionalidad. En segundo lugar, vulnera el patrimonio público. En tercer lugar, desconoce el derecho a la propiedad. Y, en cuarto lugar, viola la reserva legal en materia de baldíos.

En criterio de los demandantes la modificación del régimen de baldíos se evidencia en que la Ley 1776 de 2016 cambia la destinación de los bienes baldíos y los beneficiarios de esos terrenos. Así pues, mientras la Ley 160 de 1994 tiene la finalidad de lograr la distribución de la tierra y evitar su acumulación por medio de la adjudicación, la 1776 de 2016 desconoce dicha finalidad. Por una parte, la Ley 160 estableció como requisitos para el acceso a los baldíos: (*i)* que haya una ocupación de 5 años, *(ii)* que el sujeto de adjudicación sea una familia o campesinos pobres, *(iii)* que se exploten las 2/3 partes de la superficie, *(iv)* que se garantice la conservación ambiental; y, finalmente, *(v)* que el beneficiario no tenga predios ni posesiones rurales; mientras que, la Ley 1776 de 2016 introduce cambios que modifican el régimen de baldíos, en tanto: *(i)* el artículo 13 autoriza la entrega de baldíos por medio de diferentes modalidades contractuales no traslaticias de domino, *(ii)* no se califica al sujeto beneficiario, es decir que puede ser nacional o extranjero y dados los requisitos para ser ejecutor del proyecto, este debe contar con un músculo financiero; y, *(iii)* no establece límite de la extensión

ni regula la duración de los contratos con que se haga la entrega de los terrenos.

Por consiguiente, a juicio de los actores el cambio introducido por las normas demandadas vulnera el derecho al territorio y el régimen constitucional de baldíos. En apoyo de la demanda sostienen que la Corte Constitucional en la sentencia C-623 de 2015 afirmó que del artículo 64 de la Constitución se derivan los siguientes derechos para el trabajador agrario: a tener una calidad de vida adecuada, al territorio, la obligación del Estado de garantizar el acceso a la tierra y proveer los bienes y servicios complementarios para el mejoramiento de la calidad de vida. En este escenario, señalan, dicha Corporación reconoció el derecho subjetivo al territorio de las comunidades campesinas *"como consecuencia del vínculo particular que se crea entre esta población y el lugar físico en donde se desarrollan sus labores diarias, en donde es posible la cultura campesina".* Además, en cuanto a la promoción progresiva del acceso a la tierra de los trabajadores agrarios, sostienen que en la sentencia C-644 de 2012 se expresó el mandato constitucional que tienen las autoridades públicas y consideran que este fallo es un precedente constitucional aplicable para el análisis de la constitucionalidad de las normas demandadas.

En este escenario, en primer lugar, los accionantes afirman que se trata de una medida regresiva, dado que desconoce la finalidad que cumplen los baldíos de la nación, que son bienes adjudicables a los trabajadores agrarios. Las medidas de la Ley 1776 de 2016 son regresivas, debido a que: *(i)* disminuyen las tierras baldías disponibles para la adjudicación y promueven la acumulación de tierras más allá de la Unidad Agrícola Familiar; con ello se desconoce lo afirmado en la sentencia C-644 de 2012, que establece que *(i)* la asignación de baldíos no debe someterse a las reglas de mercado ni a situaciones que vayan en contravía de los mandatos constitucionales y que *(ii) "los modelos agrarios que privilegian la competitividad de la producción agrícola por encima del dominio de la tierra del trabajador rural, incumplen con la obligación constitucional de garantizar el acceso progresivo de la tierra y a otros beneficios inherentes a la propiedad"; (ii)* beneficia a quienes han llevado a cabo actuaciones ilegales. Adicionalmente, *(iii)* los campesinos, los trabajadores agrarios y las mujeres rurales sin tierra no tienen mecanismo de acceso y dotación de tierras más que la posibilidad de adquirir tierras de la calidad y proporción que determine el ponente del proyecto; *(iv)* artículos 13 y 14 son medidas regresivas que desconocen el deber del Estado de garantizar el acceso progresivo a la tierra a los trabajadores agrarios; *(vi) l*os artículo 13 y 15 de la Ley 1776 de 2016 modifican la destinación que tienen las tierras baldías conforme a la jurisprudencia constitucional; debido a que, las normas cuestionadas desconocen los requisitos previstos en la Ley 160: *"patrimonio neto menor a 1000 SMLV, la prohibición de tener otros predios en calidad de propiedad o posesión; las actividades agrícolas en los predios ocupados;* y, *(v)* no se estipulan medidas afirmativas para garantizar que los trabajadores agrarios y los campesinos sean los destinatarios preferentes y

prioritarios, pues la inclusión de pequeños y medianos productores no garantiza necesariamente que estos se vean beneficiados.

En este mismo sentido, los accionantes señalan que no hay una justificación que permita sostener la constitucionalidad de las normas acusadas. A esta última conclusión llegan por medio de la realización de un test de proporcionalidad, en el que si bien encuentran que el fin perseguido es constitucional, la medida no es necesaria, porque hay otras alternativas o estrategias que no conllevan a una afectación del régimen de baldíos. En este mismo sentido señalan que se trata de una medida desproporcionada para la población campesina y el trabajador rural. En cuanto a una justificación suficiente, resaltan que el Gobierno Nacional, varios ponentes y congresistas insistieron en que la Ley 1776 no representaba un cambio del régimen de baldíos, más no presentaron una justificación de las medidas regresivas adoptadas.

En segundo lugar, en lo relacionado con la vulneración del patrimonio público, los accionantes señalan que el artículo 1 y el parágrafo 1 del artículo 13 vulneran el patrimonio público protegido en los artículos 2, 88 y 333 de la Constitución, el artículo 4 literal f de la Ley 472 de 1998 y el artículo 6 de la Ley 610 de 2000. Lo anterior en tanto se puede causar un daño patrimonial en bienes fiscales de la nación. Por un lado, el artículo 10 establece la figura de los bienes inmuebles por anticipación, en consecuencia, los *"cultivos de tardío rendimiento, podrán ser enajenados, gravarse, transferirse, constituirse en propiedad fiduciaria, comodato o usufructo de manera independiente al inmueble al que se encuentran adheridos"*. En cuanto al artículo 13 señalan que utiliza el contrato real de superficie, que no está regulado en el ordenamiento colombiano; de manera que, se pueden celebrar con los ocupantes de bienes baldíos que no cumplen con los requisitos para ser adjudicatarios. Establece que la única excepción para celebrar este tipo de contratos es que los predios se encuentren en proceso de restitución de tierras y territorios étnicos, pero no aclara si se refiere a toda la tierra despojada o a la que ya ha sido inscrita en el registro de despojo que maneja la Unidad de Gestión de Restitución de Tierras.

En tercer lugar, se presenta una vulneración del derecho a la propiedad, porque del artículo 15 y el parágrafo 2 del artículo 15 de la Ley 1776 de 2016 se deduce que los propietarios de tierras que se encuentren dentro de las ZIDRES tienen dos alternativas: *(i)* asociarse con el ejecutor del proyecto o *(ii)* transferir el dominio o el uso y goce de sus bienes. Ello pone en condición de desigualdad a los campesinos, ya que los campesinos que se encuentren por fuera de las zonas ZIDRES no se verán afectados. Por último, los accionantes afirman que el artículo 15 consagra la posibilidad de que tierra adjudicada como baldía sea acumulada más allá del límite de la Unidad Agrícola Familiar –UAF-, lo que desconoce lo establecido en la sentencia C-536 de 1997, según la cual existe una restricción, que busca garantizar la

función social de la propiedad, para la adquisición de bienes adjudicados como baldíos.

Finalmente, en cuarto lugar, se presenta una violación de la reserva legal en materia de baldíos, desconociendo con ello el numeral 18 del artículo 150 de la Constitución. Esto se presenta en el artículo 10, en el que no se definió *"qué pasará con el pago que se tendrá que realizar al Estado por el uso y usufructo de bienes de la nación que puedan ser entregados para el desarrollo de proyectos dentro de las Zidres cuando se producen contratos sobre la superficie de dichos bienes a favor de privados"*. De igual manera, el artículo 13 no estableció un límite de la extensión de baldíos que pueden ser entregados, no se califica al sujeto beneficiario de los bienes baldíos, ni el tiempo de los contratos. Así mismo, el parágrafo 1º del artículo 13 hace alusión a la posibilidad de celebrar contratos de derecho real de superficie, pero dicha modalidad contractual no está regulada en el ordenamiento colombiano, tampoco establece claramente cuáles son las tierras en que no puede celebrarse este contrato. En sentido similar, el artículo 14 dispone de variables ineficientes para establecer la retribución por el uso y goce de los bienes inmuebles de la Nación. Finalmente, el artículo 15 no establece una consecuencia para aquellos casos en que los propietarios rehúsen unirse a los proyectos productivos enmarcados en la Ley ZIDRES.

II. Cargos relativos a la violación del derecho de acceso a la propiedad y reserva de ley en materia de adjudicación de baldíos

Segundo cargo: Los artículo 3 (parcial), 7 (parcial) y 17 (parcial) de la Ley 1776 de 2016, vulneran los artículos 209 (descentralización administrativa); 150-18; 150-21 (reserva legal en materia de baldíos); 334; 58, 60, 64 y 13 de la Constitución (democratización del acceso a la propiedad e igualdad).

Los accionantes (D-11276) afirman que los literales a), b) y c) del inciso 2 del artículo 3; la expresión *"pueden adquirir un determinado porcentaje de tierra agrícola calculado con base en sus posibilidades de explotación",* del parágrafo 2 del artículo 7; así como el segmento normativo *"deberán establecer un mecanismo que permita que, dentro de los tres primeros años de iniciado el proyecto estos se hagan propietarios de un porcentaje de tierra, fijado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de acuerdo con el proyecto productivo y la capacidad financiera de quien lo adelante",* del artículo 17, son inconstitucionales en tanto a través de ellos se delega una función constitucional del legislador a personas naturales, jurídicas y empresas asociativas que propongan proyectos al interior de las ZIDRES. Ello en contravía de las disposiciones constitucionales conforme a las cuales *"la función de formular mecanismos y programas de acceso progresivo a la propiedad le corresponde al legislativo… y al ejecutivo… y entidades adscritas como la actual Agencia Nacional de Tierras en materia de acceso progresivo a la tierra, y en materia de crédito a (sic) Banco Agrario y Finagro"*. Además, señalan, el artículo 17 desconoce el principio de

descentralización administrativa funcional, toda vez que la función asignada a los proponentes del proyecto ZIDRES le compete al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER- (en procesos en curso al momento de su liquidación) y a la Agencia Nacional de Tierras.

Bajo esta misma línea argumentativa, los accionantes sostienen que se trata de medidas regresivas en tanto las normas acusadas modifican y derogan el régimen de acceso progresivo a la tierra; y, delegan esa función a un particular. En consecuencia, *"se reduce el marco de protección del derecho social al acceso progresivo a las tierras y se disminuyen los recursos públicos invertidos para tal fin, ya que con la norma demandada el Estado quiere dejar de ser el responsable de garantizar este derecho a los campesinos, y en cambio asigna a los particulares esta responsabilidad, obviamente no en la medida ni en las condiciones que la legislación preexistente agraria prevé".* De manera que, desde el criterio de los demandantes, la vulneración del contenido mínimo intangible del derecho al acceso a la propiedad de la tierra y el territorio se da porque el Estado deja de ser el directo responsable de garantizar el acceso progresivo a la tierra, se eliminan los mecanismos preexistentes en la legislación de tierra, dejando únicamente la compra del bien con recursos propios, sin la intervención del Estado, que bajo la Ley 160 de 1994 asumía el 50% del pago de la tierra con bonos agrarios y el otro 50% lo financiaba con créditos especiales subsidiados. Como consecuencia de lo anterior, aumenta el costo de la tierra para los campesinos; y, con ello, retrocede el nivel de satisfacción del derecho al acceso progresivo a la propiedad de la tierra. Finalmente, los accionantes estiman que la medida regresiva no es necesaria ni adecuada, porque el Legislador pudo haber explorado otras alternativas, que ni siquiera consideró.

Finalmente, sustentan este cargo en que se pone en condiciones de desigualdad a los campesinos que tienen tierras en las ZIDRES y los que no, en tanto que a estos se aplicarían las disposiciones de la Ley 160 de 1994, y a aquellos las medidas restrictivas previstas en esta ley.

III. Cargos relativos a la vulneración de la libertad de asociación y otras garantías, y al territorio

Tercer cargo. Los artículos 3 (parcial), 7 (parcial), 13 (parcial) y 17 de la Ley 1776 de 2016, que desarrollan la figura de la asociatividad en las ZIDRES, desconocen el derecho al libre desarrollo de la personalidad, a la libre asociación y al territorio de las comunidades campesinas.

A juicio de los actores (D-11276), las normas acusadas son contrarias a la dignidad humana (Art. 1 C.P./1991), el derecho al libre desarrollo de la personalidad (Art. 16 C.P./1991), la libertad de escogencia de profesión u oficio (Art. 26 C.P./1991), el derecho a la libre asociación (Art. 38 C.P./1991) y el derecho al territorio de las comunidades campesinas (Art. 64 C.P./1991).

Los accionantes consideran que en los artículos 3 (parcial), 7 (parcial), 13 (parcial) y 17 de la Ley 1776 de 2016 *"evidencian la existencia de dos intereses y valores constitucionales que están en juego: de un lado, el desarrollo económico; de otro, derechos fundamentales de sujetos de especial protección como son los campesinos y campesinas".* Para demostrar la violación, presentaron un juicio de proporcionalidad. Primero, concluyen que la finalidad de garantizar el desarrollo económico y la calidad de vida de los campesinos y campesinas están ajustadas a la Constitución. Sin embargo, el medio elegido, esto es las asociaciones entre empresarios y campesinos, pasa por alto los objetivos del desarrollo económico, en los términos establecidos en el artículo 334 de la C.P./1991 y desconoce los derechos de los campesinos. Segundo, consideran que hay medios menos restrictivos que permitirían cumplir las finalidades de la asociatividad, los que además no vulneran los derechos de los campesinos, considerados sujetos de especial protección conforme a los artículos 64, 65 y 66. Tercero, en cuanto a la proporcionalidad en sentido estricto, los accionantes señalan que la figura de la asociatividad restringe los derechos a la libre asociación, a la libre escogencia de oficio, a la autodeterminación del proyecto de vida y a la dignidad humana. Lo anterior sin que dicha restricción suponga un beneficio que la justifique. En seguida se sintetizan las razones por las que los accionantes consideran que se vulneran los derechos mencionados.

La vulneración del derecho a la libre asociación en concordancia con el derecho al libre desarrollo de la personalidad se evidencia en que las normas acusadas desconocen el aspecto negativo del derecho de asociación por dos razones. En primer lugar, porque desconoce el elemento de la libertad, inherente al derecho a libre asociación; puesto que, el ejercicio de la libertad requiere que las condiciones materiales de los campesinos sean simétricas con las de los empresarios. No obstante ello no es así, pues estos últimos tienen mejores condiciones sociales, económicas y políticas. Como sustento de este análisis, los accionantes expusieron las consideraciones expresadas por la Corte Constitucional en la sentencia C-644 de 2012, en la que se pronunció sobre una figura de asociatividad similar, donde *"aseguró que dichas normas partían de un supuesto insostenible, y es considerar que existe un acuerdo de voluntades entre iguales: los campesinos, por un lado, y los empresarios e inversionistas de los PEDAF, por el otro."* Entre las desventajas para los campesinos se señalan: *"pérdida de autonomía frente a la tierra, pérdida de autonomía frente al producto; pérdida de autonomía frente al destino del crédito; pérdida de autonomía frente al manejo del crédito; pérdida de autonomía frente a la modernización tecnológica, pérdida de autonomía como sujeto campesino".* Adicionalmente, las normas acusadas no prevén medidas de protección para los campesinos, frente a las consecuencias desiguales que se desprenden de la figura. Por eso, los accionantes consideran que hay un desconocimiento de lo establecido por la Corte Constitucional en la sentencia C-644 de 2012.

En segundo lugar, porque le ley exige indirectamente a los campesinos, con tierra o sin tierra, el deber de asociarse con empresarios e ingresar a los proyectos productivos para acceder o conservar el derecho de acceso a la tierra. Por consiguiente, el derecho del acceso a la tierra queda condicionado al requisito de la asociatividad, convirtiéndose así en un constreñimiento. En este sentido los accionantes afirmaron: *"*[*a]sí, los campesinos sin tierra que quieran acceder a dicho derecho, garantizado en el artículo 64 de la C.P, tienen dos alternativas: renuncian a su derecho de acceder a la tierra si no se quieren asociar, pues las tierras baldías cambian de destinación con esta ley, o se asocian con empresarios para poder acceder a una porción de tierra (art. 3, 13 y 17) así sus usos están condicionados a la destinación dada por las Zidres".* En el caso de los campesinos propietarios de tierras, estos pierden los atributos de uso, goce y disposición; por el hecho de que, las tierras pasan a formar parte de los proyectos dirigidos por los ejecutores, no por los campesinos. En pocas palabras, el derecho de acceso a la tierra y a gozar de la tierra están condicionados a la asociación de las Zidres, lo que está prohibido por la Constitución, como lo manifestó la Corte Constitucional en la sentencia C-399 de 1999. Además, se constriñe al campesino, dado que debe permanecer vinculado al proyecto durante la totalidad del ciclo productivo (Art. 17 Ley 1776 de 2016).

La figura de la asociatividad de las Zidres vulnera el derecho a la libertad de escogencia de profesión u oficio en concordancia con el derecho al libre desarrollo de la personalidad y la dignidad humana, dado que las normas acusadas limitan el ejercicio de dichos derechos debido a la obligatoriedad de la figura. En este sentido, primero, la decisión de ejercer libremente el oficio se ve limitada, en tanto se debe desarrollar en las condiciones de los proyectos productivos planteados por la Ley 1776 de 2016, que difieren de las prácticas propias que caracterizan el oficio del campesino. Segundo, los artículos 3 y 7 consagran estímulos, como condiciones favorables, para los proyectos productivos de agroindustria y no de economía campesina. Lo anterior limita la libertad del campesino, que tiene que elegir *"si continúa ejerciendo su oficio a la manera campesina, o si lo hace a la manera agroindustrial".*

Además, la figura de asociatividad de las ZIDRES vulnera el derecho al territorio del campesino en concordancia con la dignidad humana. La Corte Constitucional ha afirmado que el artículo 64 también consagra el deber del Estado de asegurar las condiciones de una vida digna, pues dicha norma se relaciona con la posibilidad de elegir un plan de vida. Así pues, el Estado tiene el deber de garantizar tanto el derecho a la tierra como al territorio. Éste último ha sido reconocido por la Corte con fundamento en una comprensión del campo como un bien jurídico de especial protección constitucional. En este contexto, los accionantes señalan que la Corte Constitucional se ha manifestado en las sentencias C-189 de 2006, C-623 de 2015 y C-644 de 2012.

IV. Cargo relativo a la vulneración de los principios de descentralización y autonomía territorial

Cuarto cargo. El inciso 4 del artículo 4, el inciso primero del artículo 20 y los incisos segundo y tercero del artículo 21 son contrarios al principio de descentralización y autonomía territorial.

Las normas acusadas violan los principios de descentralización, autonomía de las entidades territoriales, democracia participativa y pluralista (Art. 1 C.P. /1991), los fines esenciales del Estado, como garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica (Art. 2 C.P./1991) autonomía de las entidades territoriales para la gestión de sus intereses (Art. 287 C.P./1991); principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (Art. 288). Así mismo, desconocen el municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado que tiene la responsabilidad de ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes (Art. 311 C.P./1991) y la facultad de los concejos municipales para reglamentar el uso del suelo (Art. 313-7 C.P./1991). También son contrarios a los artículos 2 y 29 la Ley 1454 de 2011, relacionados con la distribución de competencias en materia de ordenamiento territorial. Los accionantes exponen que la Corte Constitucional ha afirmado que la exclusión de los concejos municipales del proceso de reglamentación de los usos del suelo desconoce los principios de concurrencia y coordinación, que buscan armonizar el principio de autonomía territorial con el de forma unitaria del estado.

Las disposiciones acusadas son inconstitucionales porque *(i)* las funciones constitucionales de los Concejos Municipales son delegadas al CONPES y el Consejo de Ministros.; y, *(ii)* la distribución de las competencias para la creación de las ZIDRES desconoce los principios de autonomía territorial, coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Para justificar la configuración de la inconstitucionalidad de las normas acusadas, se señala que la Corte Constitucional ha establecido una línea jurisprudencial[4] en lo que tiene que ver con las tensiones entre el Estado unitario y la autonomía territorial, conforme con la que las limitaciones a la autonomía de las entidades territoriales y regionales deben estar justificadas en la existencia de un interés superior. Es decir que las medidas que limiten la autonomía de los entes territoriales sólo son aceptables si son razonables y proporcionadas. En todo caso, el núcleo esencial de la autonomía de los entes territoriales es indisponible al legislador.

En particular, el parágrafo 4° del artículo 4° de la Ley 1776 de 2016 es inconstitucional *"en tanto modifica la competencia constitucional radicada*

[4] En este sentido citan las sentencias: C-149 de 2010, C-123 de 2014, C-035 de 2016, C-889 de 2012, C765 de 2006, C-216 de 1994, C-579 de 2001, C-535 de 1996, C-219 de 1997, C-579 de 2001 y C-1258 de 2001.

en cabeza de los entes territoriales atinente al ordenamiento territorial, en la medida que le traslada al Gobierno Nacional la facultad de adoptar directa y prioritariamente decisiones relacionadas con la regulación del uso del suelo, sin contar con la participación de las autoridades territoriales afectadas." En esa medida desconoce el marco normativo que regula la autonomía de los entes territoriales. Esto es los artículos 287, 288 y 313 de la Constitución y las leyes 152 de 1994, 388 de 1997 y 1454 de 2011 (Sic). De igual manera, desconoce la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el asunto, en particular, las sentencias C-149 de 2010, C-123 de 2014 y C-035 de 2016.

V. Cargo por vulneración al principio de interés general y "libre ejercicio de la potestad legislativa".

Quinto cargo. El artículo 8 y el inciso segundo del artículo 13 de la Ley 1776 de 2016 vulneran la prevalencia del interés general sobre el particular y el libre ejercicio de la potestad legislativa.

Las normas demandadas transgreden los artículos 1, 6, 58-2, 80, 95-8, 150-1 y 333 de la Constitución Política. En primer lugar, las normas acusadas violan el inciso final y el numeral 1 del artículo 150; en la medida que, le reconoce al Ejecutivo la competencia intemporal de expedir normas que regulan la contratación estatal relacionada con los contratos que se suscriban en el marco de los proyectos productivos que se desarrollen en las Zidres. En segundo lugar, el artículo 8 vulnera el principio de mutabilidad de los contratos estatales, consagrado en el numeral 1 del artículo 14 y en el artículo 16 de la Ley 80 de 1993. De dichas normas se deriva que: *(i)* la dirección del contrato está a cargo de la entidad pública contratante y que *(ii)* es posible la modificación del contrato si hay acuerdo entre las partes o de manera unilateral mediante un acto administrativo motivado. Finalmente, las entidades públicas deben cumplir lo dispuesto en la Ley 80 de 1993 y sus decretos reglamentarios para llevar a cabo actos de contratación estatal. *"Asimismo, el tratamiento privilegiado que se le pretende dar normativa y contractualmente a los proyectos productivos que se desarrollen en las Zidres resulta irrazonable y desproporcionado, desconoce que el suelo y el subsuelo son bienes comunes que hacen parte del patrimonio público y que por lo tanto, el Estado se encuentra en la obligación de proteger, y que cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública entren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado debe ceder al interés público".*

VI. Cargo por vulneración del derecho de acceso a la propiedad de los campesinos

Sexto cargo. El parágrafo 1 del artículo 13 de la Ley 1776 vulnera el mandato constitucional del artículo 64 de la Constitución.

Los accionantes (D-11275), sostienen que el parágrafo 1 del artículo 13 de la Ley 1776 vulnera el mandato constitucional del artículo 64 de la Constitución, por tres razones. En primer lugar, impone cargas adicionales a las previstas en la Ley 160 de 1994, a los ocupantes de baldíos, dado que estos deben vincularse con los proyectos Zidres para ser beneficiarios de créditos, proyectos productivos, asistencia técnica, etc. En segundo lugar, la norma no establece criterios preferentes o de priorización para los ocupantes que decidan vincularse con un proyecto en calidad de asociados. En tercer lugar, la norma asegura que se respetarán "los derechos adquiridos"; sin embargo, los ocupantes no gozan de derechos adquiridos, toda vez que sólo tienen expectativas legítimas de ser propietarios una vez acrediten el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 160 de 1994. Además, el contrato real de superficie tiene como consecuencia la pérdida del vínculo con la tierra. En ese mismo sentido, conforme a la interpretación de la jurisprudencia constitucional expuesta en las sentencias C-595 de 1995 y C-644 de 2012, las medidas previstas desconocen el mandato constitucional del artículo 64, que impone al Estado el deber de complementar el goce del derecho a la propiedad con *"medidas para garantizar la vocación de permanencia de campesinos y trabajadores agrarios en los predios adjudicados por el estado".*

VII. Cargo por omisión legislativa relativa en la protección de territorios indígenas

Séptimo cargo. El artículo 29 incurre en una omisión legislativa relativa.

Los accionantes (D-11275) acusan la inconstitucionalidad del artículo 29 de la Ley 1776 de 2016, debido a que, en su criterio, el Legislador omitió incluir la prohibición de que se constituyan ZIDRES en territorios que se encuentren en proceso de ampliación de resguardo indígena, lo que si fue contemplado para las zonas en proceso de titulación de las comunidades negras. Esta omisión desconoce el derecho a la igualdad o de prohibición de no discriminación en razón de la etnia de la población indígena; así como también, en la violación del principio de diversidad étnica de la Nación (Art.7 C.P.), la protección de riquezas culturales y naturales de la nación (art. 8 C.P), el Convenio 169 de la OIT, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural de la UNESCO.

Afirman que se encuentran acreditados cada uno de los requisitos establecidos por la jurisprudencia constitucional para la procedencia de un cargo por omisión legislativa relativa. Así: *(i)* se trata de una omisión legislativa relativa porque existe una norma de la que se predica el cargo; además, consideran que *(ii)* la norma cuestionada excluyó contemplar la protección de territorios indígenas que se encuentren en proceso de ampliación; ello a pesar de que, se trata de comunidades asimilables a las comunidades negras toda vez que son sujetos de especial protección

constitucional respecto a "la garantía de su derecho a la diversidad étnica y cultural". En este mismo sentido, indican que *(iii)* el trato diferenciado consagrado en la norma carece de un principio de razón suficiente, desconociendo el deber estatal de brindar igualdad formal y material a los diversos grupos étnicos. Así pues, *(iv)* en el trámite legislativo no se presentó una justificación suficiente de la medida legislativa; sino que por el contrario, se presentaron ponencias negativas que expusieron *"la problemática que implica la norma demandada para los procesos de titulación de resguardos indígenas actualmente pendientes".* Adicionalmente, *(v)* la omisión del legislador se traduce en el incumplimiento del artículo 8, 9, 10, 63, 68, 70 y 72 de la Constitución. Aclaran los accionantes que lo que se reclama "*de la disposición acusada es que lejos de que esa diferencia impuesta entre los territorios pretendidos por las comunidades negras y los indígenas corresponda al resultado de un enfoque diferencial, desconoce el deber del Estado de 'otorgar igual protección trato digno a las culturas asentadas en Colombia… En esa medida, los beneficios de que fueran objeto alguno de éstos, en principio deben ser extensivos a los demás, respetando las particularidades socioculturales de cada grupo'".*

IV. INTERVENCIONES

1. INTERVENCIONES DE ENTIDADES OFICIALES

1.1. Presidencia de la República

Julio Andrés Ossa Santamaría, en representación de la Presidencia de la República, solicita la **exequibilidad** de las disposiciones demandadas o la **inhibición** de esta Corporación para realizar el examen de constitucionalidad, de acuerdo con los siguientes argumentos sobre los eventuales *(i)* vicios de forma que pudo presentar la Ley, y *(ii)* los vicios de fondo:

(i) En el trámite de la Ley 1776 *no se presentó una simultaneidad ilegítima* entre las sesiones de la Comisión Quinta del Senado y la Plenaria de la Cámara, pues conforme a la interpretación que hace la C-784 de 2014 del art. 91 de la Ley 5ª de 1992, sólo se incurre en simultaneidad a partir del momento en el que se declara abierta la sesión, más no desde el inicio del registro. En este caso, si bien la sesión de la Comisión culminó a 10:20 a.m., la de la Plenaria no había iniciado formalmente o se había declarado abierta a la 10: 17 a.m.; a esta hora la Plenaria tan sólo estaba iniciando el registro.

Sumado a lo anterior, señala que *no se registró un vicio de procedimiento en la votación del título de la Ley*, pues al no existir una propuesta de modificación del mismo en el marco de los debates ante Senado y Cámara, no era exigible que su votación se tramitara por vía de votación nominal, conforme al art. 129 de la Ley 5ª. Si bien, en efecto, el título de la ponencia del Gobierno incluía la expresión "y se adicionan los artículos 31 y 52 de la

Ley 160 de 1994", este título nunca fue sometido formalmente a votación desde el primer debate y subsiguientes, razón por la cual nunca hubo una propuesta de modificación del título y se votó de manera ordinaria. De cualquier forma, a juicio del representante de la Presidencia, la incoherencia entre el título presentado en la ponencia del Gobierno y el actual de la Ley no puede conducir a la inconstitucionalidad de la norma, dado que la votación del título se hizo de manera reglada.

Adicionalmente, considera que *el trámite de la Ley no vulneró la consulta previa a las comunidades indígenas*, toda vez que de acuerdo con los precedentes fijados por esta Corporación en la C-030 de 2008 y la C-068 de 2013, sólo deben ser objeto de consulta previa aquellas normas que afecten específica y directamente a las comunidades étnicas. La Ley 1776 no las afecta de manera específica, en tanto está destinada a la generalidad de la población y el territorio nacional, sin considerar de manera particular a las comunidades étnicas y sus territorios. Es decir, las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES) pueden estar ubicadas o no, indistintamente, dentro de los territorios de estas comunidades. En este sentido, la Ley tampoco las afecta de manera directa o automática, pues en caso de que la declaración de una ZIDRES comprenda un territorio étnico, de manera previa, a esta declaración y a la implementación de proyectos productivos en la ZIDRES, la misma Ley obliga a que se surta un proceso de consulta con las comunidades étnicas (art. 29), así como que se considere la participación de las autoridades competentes, de acuerdo con los principios de coordinación nación- territorio.

(ii) Por su parte, observa el interviniente, sobre los aspectos de fondo de las disposiciones demandadas que estos (a) no modifican el régimen de baldíos, (b) no desconocen la descentralización administrativa y la reserva legal, (c) respetan la autonomía territorial, (d) no restan prevalencia al interés general sobre el particular, ni potestades al legislador y, por último, (e) no implican una omisión legislativa. Por tanto, estos aspectos no conllevan a la inconstitucionalidad de las normas acusadas.

Respecto de (a) la *no modificación del régimen de baldíos*, señala que el *primer cargo* formulado por los demandantes que esgrime la supuesta existencia de esta modificación, es *insuficiente* y, por ende, *inepto*. Este cargo, según el representante de la Presidencia, se funda en apreciaciones generales sobre las disposiciones acusadas (art. 3°, 10, 13, 14, 15 y 21), que las interpretan de manera sesgada, dándoles un alcance inadecuado, al excluir para su análisis de manera deliberada el carácter excepcional y el objetivo de la Ley ZIDRES, consagrado en sus artículos 1º y 2º.

De los artículos 1º inciso 2º y 2º de la Ley de ZIDRES se desprende que su *aplicación se limita a circunstancias excepcionales*, para promover un nuevo modelo de desarrollo económico y productivo en zonas aisladas de los

centros urbanos del país, de difícil desarrollo productivo, con serias carencias de infraestructura, bajos niveles de poblamiento y elevados índices de pobreza; por ejemplo, la Altillanura (Pág. 3). De tal forma que no es posible concluir que las disposiciones acusadas tengan la pretensión de modificar el régimen de baldíos o de adjudicación de la propiedad a los campesinos (artículos 58, 60, 64 y 150-18 superiores y Ley 160 de 1994), pues este sigue vigente para aquellas zonas en las que no concurran las circunstancias excepcionales anteriormente descritas y en las que no se requiera de ajustes al mismo para superar condiciones de "difícil manejo agronómico y de elevados costos de adecuación y de aprovechamiento."

Considerar estas circunstancias excepcionales de aplicación y finalidad de la Ley de ZIDRES, en concepto de la Presidencia, permite analizar también su proporcionalidad al momento de realizar la valoración constitucional.

Para esta valoración, señala, *no es posible aplicar el precedente establecido en la C-644 de 2012*, dado que la norma analizada en esa oportunidad sí afectaba el régimen de baldíos, sin una justificación suficiente y sin contemplar medidas para la equidad y protección de los pobladores rurales frente a los empresarios agroindustriales. Esta situación no se replica con las disposiciones demandadas en la actualidad, incluso porque retoman los estándares exigidos por el precedente constitucional enunciado.

Aunado a lo anterior, remarca que, al no estar demostrada de manera suficiente la supuesta modificación del régimen de baldíos, *tampoco se puede probar la regresividad* introducida por la Ley 1776 o Ley de ZIDRES a este régimen. Es decir, a juicio del representante de la Presidencia, *no se puede probar que el art. 72 de la Ley 160 de 1994 haya sido modificado para desarrollar medidas regresivas* como las que señalan los demandantes, a saber, la permisión de la acumulación de baldíos, la no destinación exclusiva de los baldíos para su adjudicación a campesinos vulnerables y la exigencia a los campesinos de mayores cargas para acceder a bienes baldíos.

De acuerdo con la sentencia C-182 de 2010, la no regresividad no es imperativo absoluto del ordenamiento jurídico y, en caso de que una norma sea regresiva, esta puede encontrarse justificada, por ejemplo, en las circunstancias excepcionales anteriormente expuestas, que buscan promover un modelo de desarrollo económico en zonas específicas del país de difíciles condiciones productivas.

Sostiene que correspondía a los demandantes argumentar, bajo el principio de igualdad, por qué la Ley de ZIDRES es regresiva respecto del régimen ordinario de baldíos o de un estado anterior de cosas, y por qué esta presunta regresividad no se encuentra justificada a la luz de las circunstancias y motivaciones excepcionales que esta Ley desarrolla en sus disposiciones (art. 1º y 2º). A manera de ilustración, el representante de la Presidencia, expresa que los demandantes tenían que explicar por qué es regresivo el art. 3º de la

Ley, que a su juicio es "un catálogo de mayores garantías para los trabajadores del agro", que no fue contemplado, por ejemplo, en la Ley 1450 de 2011.

De manera adicional, establece que los demandantes *no explicaron de manera suficiente la vulneración al patrimonio público*, pues *per se* el ordenamiento jurídico permite la enajenación de baldíos (bienes públicos) a particulares y, por tanto, un contrato no traslaticio de dominio, como el que supone el artículo 3º de la Ley de ZIDRES, no puede comportar un detrimento para este patrimonio, menos cuando la tierra nunca sale de la propiedad del Estado y le debe ser devuelta en óptimas condiciones, de acuerdo con el artículo 13 inciso 2º de la Ley.

Finalmente, reconoce que, si bien la Ley de ZIDRES implica la regulación de múltiples y complejos aspectos de su contenido, esta *regulación no debe ser objeto exclusivo de reserva de ley*. No basta que los demandantes consideren la relevancia jurídica de múltiples temas para que estos deban ser regulados en su totalidad por el legislador. Según el representante de la Presidencia, los demandantes debían demostrar primero, para cada uno de estos temas, que son de competencia exclusiva del legislador, acudiendo a disposiciones constitucionales y a la jurisprudencia de esta Corporación, para evidenciar una posible vulneración al principio de reserva legal.

En relación con (b) el *no desconocimiento de las normas demandadas (art. 3°, 7 y 17 –parciales-) a los principios de descentralización administrativa y reserva legal*, esgrime el interviniente que la interpretación contraria que hacen los demandantes de estas disposiciones, es *incierta*. El art. 3° de la Ley 1776 no puede interpretarse, como lo hacen los demandantes, en el sentido de permitir a los particulares o gestores de los proyectos de ZIDRES disponer de manera unilateral de los baldíos de la nación para adjudicarlos a los campesinos, mujeres rurales y trabajadores agrarios; dado que definir el acceso progresivo de la población rural a la propiedad de las tierras baldías, es una competencia exclusiva del Estado, bajo reserva legal.

Así, las disposiciones acusadas deben entenderse de manera que *el particular o gestor sólo puede disponer de sus bienes privados* a efectos distribuirlos entre los pobladores rurales, bajo un estricto control del Ministerio de Agricultura, conforme al artículo 17 de la Ley de ZIDRES. Por tanto, es el Ministerio quien, acorde a esta norma, define los porcentajes de tierra que deben ser destinados a los pobladores rurales en el marco de las ZIDRES.

Estima, en este orden de ideas que, así esté pendiente el decreto reglamentario en la materia, la Ley posibilita *estrictos controles a los particulares o gestores de las ZIDRES por parte del Ministerio de Agricultura y de la Procuraduría*, de acuerdo con los artículos 17 y 20 de esta normatividad.

En consecuencia, *los campesinos no quedan sometidos al arbitrio de un particular en el marco de las ZIDRES*, sino que por el contrario cuentan con instituciones que salvaguardan sus derechos. Del mismo modo que pueden elegir si participan o no de los proyectos de las ZIDRES o si acceden a la oferta ordinaria del Estado en materia de adjudicación de baldíos.

Ahora bien, el interviniente considera que *no basta con sugerir otros mecanismos para alcanzar la finalidad constitucional de mejorar las condiciones de vida de los pobladores rurales*, por ejemplo, reforzar los instrumentos actuales de adjudicación de baldíos, para sugerir la inconstitucionalidad de la Ley de ZIDRES y del desarrollo de proyectos productivos por medio de gestores privados.

Menciona que los artículos 3°, 7, 13, 15 y 17 de la Ley de ZIDRES no contrarían la dignidad humana, la libertad de escogencia de profesión u oficio, la libre asociación y el derecho al territorio de las comunidades campesinas (art. 1°, 26, 38 y 64 de la Carta Política). Lo anterior, dado a que *la asociatividad promovida entre campesinos y gestores privados*, en el marco del artículo 3° de la Ley, *es de cualquier forma voluntaria* y no es la única modalidad para adelantar proyectos productivos. Además es el mismo artículo 64 de la Constitución el que promueve el acceso a la tierra de manera asociativa, sin que esto implique una contradicción con el artículo 38 superior o una obligación irrestricta de asociarse en todos los casos. De hecho, el artículo 3° inciso 2° de la Ley 1776 establece, precisamente, garantías de asistencia técnica para aquellos pobladores rurales que no deseen asociarse con gestores privados.

En ese sentido, según su criterio, los demandantes argumentaron de manera *insuficiente* este cargo contra las disposiciones acusadas, pues estaban obligados a hacer un test proporcionalidad que considerara, primero, las condiciones especialísimas en las que la Ley de ZIDRES promueve la asociatividad, de acuerdo con su artículo 1° y, segundo, los beneficios que trae el modelo asociativo, en contrapunto a la debilidad individual del campesino.

De cualquier forma, desde el punto de vista este interviniente, no hay que olvidar que la asociatividad en este caso tiene como objetivo generar un "verdadero modelo de desarrollo regional", que supere la lógica de los beneficios individuales o el asistencialismo para el trabajador rural, pues esta lógica le ha causado mucho daño al campo colombiano (Pág. 19). "El campo es productivo no porque los campesinos sean los dueños del fundo, sino porque el sistema integra el capital de la tierra al mercado de sus productos y genera riqueza para los dueños del capital, de la tierra y para los trabajadores (Pág. 21)."

De este modo, en caso de que los pobladores rurales opten de manera voluntaria por asociarse en el marco de un proyecto de ZIDRES, *no resulta*

violatorio del artículo 26 constitucional, imponerles ciertas obligaciones para desarrollar el bien común de los asociados, por ejemplo, restringir la clase de productos que cultivan; dado que la protección constitucional del artículo 26, en concepto del representante de la Presidencia, está orientada a salvaguardar la calidad de trabajador agrario, más no la elección de la clase de producción agrícola que se desarrolla.

Sobre (c) el *respeto al principio de autonomía territorial,* advierte que no se vulneran las competencias de los concejos municipales en materia de ordenamiento territorial. Si bien es el Gobierno Nacional quien, a través de los conceptos técnicos proferidos por la Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria (UPRA), identifica y delimita las ZIDRES, esto no implica la realización automática de proyectos productivos en estas zonas, de acuerdo con lo establecido en los artículos 4 parágrafo 4 y 5 de la Ley 1776. Por ende, no se afectan las competencias de las autoridades locales en materia de ordenamiento territorial.

Todo lo contrario, *de manera previa a desarrollar un proyecto productivo en el marco de las ZIDRES, el Gobierno está obligado a verificar y a cumplir con una serie de requisitos jurídicos que posibilitan o no su ejecución*. A modo de ejemplo, dentro de los aspectos a verificar y que impedirían el desarrollo de proyectos productivos, se encuentra el que las ZIDRES afecten o comprendan Resguardos, Zonas de Reserva Campesina y Predios Restituidos.

En este sentido, señala el representante de la Presidencia que *el Gobierno también está obligado a verificar la compatibilidad de los proyectos productivos con el ordenamiento territorial trazado por las autoridades locales*. De tal modo que debe concertar de manera previa con estas autoridades, a fin de que los proyectos productivos que promueven las ZIDRES cuenten con un enfoque territorial y puedan ser integrados al desarrollo local. A tales efectos, en la Ley 1776 se prevén instancias de concertación como los Consejos Seccionales de Desarrollo Agropecuario y los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, en los que participan tanto autoridades locales, comunidades rurales, organismos de control, como entidades públicas y privadas, a fin de armonizar los planes y esquemas de ordenamiento territorial, de acuerdo con lo establecido en el literal a) del artículo 3° de la Ley 1776, la Ley 1551 de 2012 y el artículo 100 de la Ley 1753 de 2015.

En relación con (d) *la incapacidad de las normas demandadas de restar primacía al interés general, así como potestades al legislador*, el representante de la Presidencia refiere que la interpretación contraria de los demandantes de estas disposiciones, es *incierta*. *El inciso 2° del artículo 8 de la Ley de ZIDRES, precisamente, conserva la facultad del legislador de modificar la normatividad agraria a futuro*. No obstante, lo hace salvaguardando los derechos adquiridos de los particulares en el marco del

artículo 58 de la Constitución, con la finalidad de garantizarles seguridad jurídica y así promover el desarrollo de proyectos productivos en el campo.

Finalmente, a juicio del representante de la Presidencia, las normas demandadas (e) *no incurren en una omisión legislativa*, al no incluir de manera expresa en el artículo 29 de la Ley 1776, la prohibición de conformar ZIDRES en territorios en proceso de titulación a comunidades indígenas. Bajo una interpretación sistemática, finalista y de acuerdo con la protección de las comunidades étnicas, se entiende que esta prohibición es aplicable por igual a territorios constituidos y en proceso de constitución, tanto de comunidades afrodescendientes como de pueblos indígenas.

1.2. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado

En representación de esta Agencia, Bernardo Carvajal Sánchez y Julián Pimiento Echeverri consideran **inepta** la demanda y estiman **exequibles** las normas acusadas por las razones de (i) forma y de (ii) fondo que a continuación de se exponen:

(i) Bajo argumentos análogos a los expuestos por el representante de la Presidencia, la Agencia señalan que *no hubo una violación a los artículos 83 y 93 de la Ley 5ª de 1992, ni al principio de deliberación democrática*; toda vez que las definiciones aportadas por los artículos 91 y 94 de la Ley 5ª y la C-784 de 2014, permiten distinguir entre lo que significa el debate y la verificación del quórum y, en ese orden de ideas, concluir que en el presente caso no hubo simultaneidad entre los debates de la Comisión del Senado y de la Plenaria de la Cámara, mucho menos entre las verificaciones de los quórum en ambos escenarios.

Aunque la verificación del quórum en la Plenaria de la Cámara inició a las 10:17 a.m., según los representantes de la Agencia es de presumir que esta tardó más de tres (3) minutos, de tal forma que el debate en este escenario, en sentido estricto, no pudo haber comenzado a las 10:20 a.m. y, así, no pudo traslaparse con el de la Comisión del Senado; menos cuando no se tiene certeza de cuándo culminó este último, como consta en las gacetas y en el certificado solicitado por los propios demandantes, que emplea la expresión "aproximadamente" para referirse a la hora de terminación del debate en la Comisión del Senado (10:20 a.m.).

Agregan que, de encontrarse en todo caso que los debates se traslaparon por tres (3) minutos, la Corte no puede considerar que cualquier irregularidad es suficiente para establecer un vicio de procedimiento que vulnere normas sustanciales, como el principio de deliberación democrática. Lo anterior, conforme a la C-786 de 2012 y al principio de instrumentalidad de las formas en el trámite legislativo.

Sumado a lo anterior, esgrimen que *no hubo una violación al art. 129 de la Ley 5ª*, pues no era exigible votar de manera nominal el título de la Ley de ZIDRES, cuando desde el primer debate y los subsiguientes este permaneció inalterado. No obstante, de considerarse que hubo una variación entre el título de la ponencia del Gobierno y el de la Ley, esta debe valorarse no como una modificación sino como un ajuste o corrección, que no genera la inconstitucionalidad de las normas demandas, atendiendo, como en el argumento anterior, al principio de instrumentalidad de las formas en el trámite legislativo y a la C-786 de 2012.

Adicionalmente, consideran que *el cargo formulado relativo a la vulneración de la consulta previa a las comunidades étnicas carece de certeza*, pues los demandantes asumen de manera errónea que la Ley 1776 *per se* configura ZIDRES que ya están afectando territorios titulados o por titularse de comunidades étnicas en la región de la Orinoquía, sin mencionar específicamente cuáles son las comunidades y los territorios perjudicados. Aunado a lo anterior, los representantes de la Agencia estiman que *no existía una obligación de desarrollar una consulta previa legislativa para la Ley de ZIDRES*, de acuerdo con los presupuestos fijados por la C-366 de 2011; dado que los demandantes no demostraron que la Ley vulnerara de manera directa y específica los derechos de las comunidades étnicas. De hecho, la Ley no impacta de este modo a las comunidades étnicas, porque la norma, acorde a su proposición jurídica cierta, no crea por vía legislativa y de manera automática ZIDRES que afecten directamente a los territorios de estas comunidades; excluye de manera expresa su territorio para la constitución de las ZIDRES (art. 29 Ley 1776); y consagra la garantía de la consulta previa administrativa, en caso que se encuentre que la declaratoria de una ZIDRES en particular pueda impactar el territorio de comunidades étnicas (art. 29 par. 2º Ley 1776).

(ii) En lo relativo al fondo de las disposiciones demandadas (art. 3º y 7 parciales y 10, 13, 14, 15 y 21 inc. 5 de la Ley 1776) consideran que *cumplen con los criterios fijados por la C-644 de 2012 en materia del régimen de baldíos*. Para sustentar esta afirmación, los representantes de la Agencia señalan, primero, que la Ley 1776 se distingue sustancialmente de la norma acusada en la C-644 de 2012 (Ley 1450 de 2011, artículos 60-62), pero que en todo caso "positiviza" los parámetros fijados en esta sentencia; y, segundo, que la Ley 1776 no modifica la Ley 160 de 1994, sino que la complementa bajo el principio de progresividad, en aras de mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales.

En su criterio, la Ley 1776 es distinta de la Ley 1450, porque promueve un modelo asociativo (campesino-empresario), que no desvincula al campesino de la titularidad del predio y, en contraste, promueve que este acceda a la propiedad. Para ello, se mantiene la prohibición de concentrar baldíos o Unidades Agrícolas Familiares (UAF) de acuerdo con el art. 72 de la Ley 160

de 1994 (art. 3º par. 3º); se establece como objetivo de la Ley promover el acceso de los pobladores rurales a la tierra y garantizar la producción alimentaria (art. 2º); se determinan las condiciones excepcionales de las áreas a las cuales aplica la Ley (art. 1º); se señala que la configuración de ZIDRES no supone la transferencia del dominio de bienes públicos o privados; se contemplan herramientas para que los campesinos –propietarios o no- se asocien a los proyectos productivos de las ZIDRES para obtener así beneficios económicos; se respetan los derechos adquiridos de los ocupantes de baldíos, quienes además pueden celebrar contratos de superficie; y se prohíbe que territorios étnicos y predios despojados y restituidos sean incluidos dentro de las ZIDRES mediante contrato de superficie (art. 13 par. 1).

En el siguiente cuadro se amplían las distinciones expuestas por los la Agencia:

Elementos de la Ley de 1776 que la diferencian de la Ley 1450 de 2011 (art.60-62) y desarrollan los estándares fijados por la C-644 de 2012	
Elementos distintivos	Artículos de la Ley 1776
El Gobierno está obligado a garantizar la titularidad de la los predios a los pobladores rurales mediante la formalización de la propiedad.	16
Se promueve el acceso de la población vulnerable a la propiedad de un porcentaje determinado de tierra dentro de las ZIDRES.	17
Se garantiza autonomía a las entidades territoriales, toda vez que las ZIDRES deben armonizarse con la planeación territorial y la Ley prevé instancias de coordinación entre el Gobierno Nacional y las Entidades Territoriales.	5
Se respeta la soberanía alimentaria, pues las ZIDRES deben regirse por la política alimentaria del país.	2 y 3 par. 5
La figura de bienes muebles por anticipación posibilita a los campesinos no desprenderse de la propiedad de la tierra.	10
Los contratos de ZIDRES no son traslaticios del dominio de la propiedad pública, por el contrario, sí promueven que los trabajadores rurales accedan a derechos reales.	13
Se prevé asistencia técnica, beneficios tributarios y financieros para la formulación de proyectos productivos en las ZIDRES, así como cofinanciación de las entidades descentralizadas territorialmente o por servicios.	3, 6 y 12
Se establece transferencia de tecnología a favor de los pobladores rurales vulnerables.	18 y 19
Se garantizan los derechos de la población desplazada y de los restituidos. En este último caso, si bien los predios restituidos no pueden ser objeto de enajenación –conforme al precedente de la C-035 de 2016-, sí pueden participar de los proyectos productivos	25, 27 y 28

de las ZIDRES.	
Se regula la consulta previa administrativa a favor de las comunidades étnicas.	29
Se protege el medio ambiente al excluir de las ZIDRES: parques naturales, ecosistemas estratégicos, paramos y humedales. Lo anterior, de acuerdo con el precedente fijado en la C-035 de 2016.	30

Desde su perspectiva, *aunque la Ley 1776 complementa la Ley 160 de 1994, no la modifica, porque tienen dos objetos de regulación distintos*. Mientras la segunda regula el Sistema Nacional de Reforma Agraria en su conjunto y algunos aspectos de la propiedad de los baldíos de la nación; la primera desarrolla herramientas de gestión de la propiedad agraria a favor de los campesinos, sin alterar la titularidad o los derechos de propiedad sobre las tierras y sin crear de manera automática ZIDRES. De hecho, el ámbito de aplicación de la Ley 1776 (art. 1°), determinado para zonas con características especiales, permite comprender que en nada se altera el del régimen general de baldíos para todo el territorio nacional.

Adicionalmente, encuentran *la Ley 1776 ajustada a los parámetros constitucionales en materia de propiedad agraria (art. 58 ,64 y 65 de la Carta Política)*. Tras hacer una revisión de lo que significa la propiedad en el contexto del Estado Social de Derecho y la Economía Social de Mercado, así como fijar las obligaciones correlativas del Estado en la materia,[5] los representante de la Agencia pasan a hacer énfasis en los siguientes *contenidos y obligaciones que suponen la propiedad agraria*, de acuerdo con los artículos 64 y 65 superiores: (a) el Estado no sólo debe proteger el título o la seguridad jurídica de la propiedad, sino también generar instrumentos de explotación económica; (b) el Estado está obligado –no sólo autorizado-, a crear formas asociativas para promover el acceso progresivo a la propiedad de los trabajadores agrarios; (c) estas obligaciones tienen como objetivo mejorar los ingresos y la calidad de vida de los campesinos, como fin constitucional de gran relevancia; (d) la adjudicación individualizada de porciones de tierra a los campesinos, en este sentido, no es un fin constitucional en sí mismo y tampoco el único medio para alcanzar el fin anteriormente descrito, de acuerdo con el precedente fijado en la C-595 de 1995; y (e) el Estado, por tanto, se encuentra obligado a desarrollar mecanismos alternativos para cumplir con las obligaciones y el fin constitucional arriba enunciados. Es en cumplimiento de estas obligaciones y fin constitucional que surge la Ley 1776, que no vulnera el artículo 58 superior, sino que lo complementa y además desarrolla disposiciones para prohibir la concentración de la tierra y evitar el despojo de propietarios y ocupantes.

[5] El Estado debe: i) proteger la propiedad y los derechos adquiridos, ii) promover el acceso progresivo a la propiedad bajo formas individuales y asociativas y iii) crear instrumentos de explotación económica de la propiedad bajo el principio de progresividad.

En la siguiente tabla se sintetizan las disposiciones de la Ley 1776 que, a juicio de los representantes de la Agencia, cumplen con los parámetros constitucionales en materia de propiedad agraria:

Disposiciones de la Ley 1776 que desarrollan los parámetros constitucionales de la propiedad agraria	
Ley 1776	Constitución Política
Art. 1º par. 1º y 3º, relacionado con promover acceso a educación, formación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, infraestructura, comunicaciones y asistencia técnica agraria y de comercio.	Art. 64 y 65, relativos a los bienes y servicios complementarios a los cuales tienen derecho los campesinos.
Art. 7 par. 1°, sobre el acceso a líneas especiales créditos e incentivos "mínimos" para los pobladores rurales.	
Art. 9, 10 y 11, relacionados con garantías reales, bienes muebles por anticipación y la cofinanciación del Estado, como mecanismos que, además de obligar la asistencia técnica del Estado, permiten acceder a beneficios e incentivos en el marco de la Ley.	
Art. 3° par. 2°, relacionado con la obligación de prestar asistencia técnica a los campesinos: pequeños y medianos productores.	
Art. 10, sobre los bienes muebles por anticipación, como figura que permite conservar la propiedad privada a la par de explotar el predio y comercializar sus productos.	Art. 58, sobre el derecho de propiedad.
Art. 1° par. 3°, 3°, 7 par. 1°, 13, 14 y 15, relacionados con la asociatividad entre empresarios y campesinos para desarrollar proyectos productivos en el marco de las ZIDRES; con la entrega de incentivos a los gestores de proyectos productivos que asocien a pequeños y medianos productores; y con la asesoría que debe brindar el Estado a las partes asociadas dentro del proyecto productivo en el marco de las ZIDRES.	Art. 64, relativo al acceso progresivo a la propiedad de los trabajadores agrarios bajo formas individuales o asociativas, y a la mejora de sus ingresos y calidad de vida.
Art. 13 par. 1°, sobre la celebración del contrato real de superficie con los ocupantes de baldíos que se encuentren comprendidos dentro de las ZIDRES.	

Este ejercicio comparativo permitió a los representantes de la Agencia establecer que *los cargos de los demandantes, especialmente aquellos que cuestionan la asociatividad, los incentivos para los gestores de proyectos productivos, así como el contrato real de superficie, son infundados o inciertos*.

En defensa de la asociatividad y de los incentivos destinados a los gestores de los proyectos productivos que asocien a pequeños y medianos productores, los representantes de la Agencia mencionan que *la asociación se da bajo la plena autonomía* y, de todos modos, los campesinos que no deseen asociarse seguirán gozando de los beneficios que de ordinario les ofrece el ordenamiento jurídico; que la Ley crea mecanismos para evitar distorsiones entre los asociados (empresarios y campesinos), por ejemplo, la asesoría del Estado a las partes de la sociedad; y que *la progresividad* en este caso concreto, es decir, la asociación productiva entre empresarios y campesinos, *sólo se alcanza mediante la oferta de incentivos*.

Sumado a lo anterior, en su concepto, *el contrato real de superficie es una medida progresiva*, pues no somete a los campesinos a reunir los requisitos señalados en la Ley 160 de 1994 para gozar de derechos sobre las tierras ocupadas, sino que les da la opción de trabajarlas y ser dueños de lo producido y su comercialización. En este orden de ideas, el legislador está facultado para desarrollar esta tipología de contrato, así no esté previsto en el Código Civil.

Añaden que *en nada se menoscaba el patrimonio público*, pues los demandantes *no demuestran con suficiencia* que se altere el régimen de baldíos, de un lado, y, de otro, que se reduzcan las tierras adjudicables en el país.

Ahora bien, en lo referente a la presunta vulneración de la Ley de ZIDRES al *principio de dignidad humana*, aseveran, de manera contraria a los demandantes, que *la Ley 1776 desarrolla integralmente las tres dimensiones de este principio constitucional*. Así, afirman, primero, que la Ley permite a los trabajadores agrarios desarrollar de manera libre o autónoma su actividad económica, posibilitando la elección del proyecto de vida que deseen; segundo, que la Ley promueve mejores condiciones materiales de existencia para los campesinos, bajo una concepción de *propiedad digna*; y, tercero, que la Ley persigue la inclusión de los pobladores rurales mediante el desarrollo de medidas afirmativas, no sólo destinadas a los sujetos, sino también a las zonas apartadas y vulnerables del país.

En lo relacionado con la presunta regresividad de la Ley de ZIDRES, tras hacer un *test de igualdad*, *encuentran que la Ley es progresiva*. El razonamiento de los representantes de la Agencia se presentó en el siguiente orden: primero, señalando los *fines* que busca la Ley de ZIDRES –equidad y eficiencia en la productividad-, y, segundo, estableciendo la *adecuación de los medios* diseñados en la norma para alcanzar los fines perseguidos en un contexto en el que el país sólo aprovecha el 24.1% del suelo idóneo para la actividad agrícola; en el que existen zonas del país, como la Altillanura, que son aprovechables, pero que requieren de mayores extensiones de tierra e inversiones para generar ganancias (800 hectáreas y 3 millones de pesos por

hectárea); en el que estas zonas se encuentran aisladas y sin acceso al mercado y, por ende, requieren de considerables inversiones en infraestructura; y en el que la baja productividad de estas zonas ha llevado a que el índice multidimensional de pobreza esté por el 96%, afectando principalmente a la población campesina.[6] Así, desde el punto de vista de los representantes de la Agencia, el medio adecuado para alcanzar los fines propuestos en este contexto, es generar alianzas productivas entre campesinos y empresarios, que además de permitir un acceso progresivo a la tierra, la torna en un factor de producción con acceso al mercado. Concluyen los representantes de la Agencia, tras el test de igualdad, que la inversión en infraestructura, por ejemplo, podría traer un aumento del 9% en los ingresos de las familias campesinas.

Respecto de la presunta *vulneración* de las disposiciones acusadas (art. 3°, 7 y 17 –parciales-, 20 inc. 1° y 21 inc. 2° y 3° de la Ley 1776) *a los principios de autonomía territorial, descentralización y coordinación, concurrencia y subsidiariedad (art. 1°, 2°, 209, 287, 288 y 313 de la Carta Política)*, consideran que *el cargo se elabora mediante una "omisión legal selectiva"*, que genera su *falta de certeza*. El cargo obvia otras disposiciones de la norma demandada (art. 1°, 3° y 5 de la Ley 1776) que, en efecto, sí desarrollan los principios de autonomía territorial y descentralización, y que debieron ser interpretadas de manera sistemática por parte de los demandantes, de acuerdo con los criterios fijados en la C-032 de 1999. Estas disposiciones, de un lado, consagran *instancias de concertación entre el Gobierno Nacional y las Entidades Territoriales*, en las que también participan las comunidades afectadas por las ZIDRES; y, de otro, establecen *el deber de armonizar los proyectos productivos implementados en el marco de las ZIDRES con el ordenamiento territorial*. Esto en consonancia también con los artículos 6 numeral 9 de la Ley 1551 de 2012 y 100 de la Ley 1753 de 2015.

Adicionalmente, mencionan que *no es cierto que se deleguen funciones en materia de adjudicación de baldíos a los particulares o gestores de los proyectos de ZIDRES*, pues a su juicio, como se señaló con anterioridad, el régimen general de baldíos (Ley 160 de 1994) no se modificó ni en sus contenidos ni en su diseño institucional, razón por la cual el INCODER –hoy Agencia Nacional de Tierras (ANT)-, sigue siendo competente en la materia.

Sobre la presunta violación de los artículos 8 y 13 inciso 2° de la Ley 1776 a los *principios de reserva legal en materia contractual y de interés general* (art. 150 superior), aducen que el artículo 150 constitucional no se puede interpretar en el sentido de prohibir al legislador desarrollar regímenes especiales de contratación estatal, mucho menos cuando todos los tipos de contratos estatales no se encuentran previstos dentro del Estatuto General de Contratación Pública (Ley 80 de 1993). Adicionalmente, el artículo 150 de la Constitución tampoco prohíbe delegar la regulación de las condiciones

[6] Para ampliar sobre el contexto que justifica las medidas adoptadas por el Gobierno, los representantes de la Agencia anexan el documento técnico titulado: "Análisis económico de la Ley de ZIDRES".

contractuales al ejecutivo, en casos específicos en los que se requieran especiales consideraciones técnicas, como las que plantea la Ley 1776; pues esta delegación es una práctica recurrente en el ordenamiento jurídico e incluso autorizada por la Ley 80 de 1993.

En lo referente a *la estabilidad jurídica que implican los contratos celebrados en el marco de las ZIDRES* (art. 8 y 13 inc. 2° de la Ley 1776), aseveran que esta Corporación debe *aplicar los precedentes establecidos en la C-242 de 2006 y la C-320 de 2006,* que valoraron la constitucionalidad de la Ley 963 de 2005 (Ley para la estabilidad jurídica de los inversionistas). En estos precedentes, la Corte consideró los principios de confianza legítima, igualdad, interés general y seguridad jurídica, y concluyó que la seguridad jurídica, primero, tiene como objetivo promover el desarrollo económico del país como fin de interés general, sin que esto implique un trato privilegiado para los inversionistas y, segundo, que la seguridad jurídica no inhibe las facultades legislativas para cambiar régimen contractual, sin que esto lleve a desconocer algunos derechos adquiridos a favor de los inversionistas.

Finalmente, respecto de la presunta *omisión legislativa en la que incurre el artículo 29 de la Ley de ZIDRES al no mencionar dentro de los territorios excluidos para las ZIDRES a los territorios indígenas en proceso de reconocimiento o titulación*, estiman que este *cargo carece de certeza*, por no interpretar de manera sistemática la disposición demandada con los artículos 71 del Decreto Ley 4633 de 2011 y 5 del Decreto 2333 de 2014, así como con el Convenio 169 de la OIT, como parte del bloque de constitucionalidad. Visto de fondo este cargo, en concepto de los representantes de la Agencia, no sólo *no reúne las condiciones de las omisiones legislativas* (C-1009 de 2005), sino que interpreta de manera "odiosa" y fuera de contexto la norma acusada.

1.3. Superintendencia de Notariado y Registro

Marcos Jaher Parra Oviedo, obrando en calidad de Jefe de la Oficina Asesora Jurídica de la Superintendencia de Notariado y Registro, solicita que se declare la **exequibilidad** de todas las disposiciones demandadas, aportando argumentos relativos a los vicios de forma (i) y de fondo (ii).

(i) El interviniente considera que no se configura el vicio basado en *la simultaneidad de las sesiones,* en tanto la sesión plenaria de la Cámara *inició* 33 minutos después de haber finalizado la sesión en la Comisión Quinta. Al respecto, precisa que las sesiones *inician* una vez confirmado el quórum deliberatorio, y no con la apertura del registro de asistencia, tal como lo entendió esta Corte en la sentencia C-784 de 2014 (pág. 64).

A su vez, descarta el cargo relacionado con la *no votación nominal de la modificación del título de proyecto de ley*, en la medida en la que el título sometido a aprobación por parte de la Comisión Quinta fue el mismo

propuesto en la presentación del Informe de Ponencia Positiva, el cual fue aprobado con anterioridad por la Comisión (pág. 68).

Frente a la ausencia de consulta previa, el interviniente sostiene que la ley 1776 del 2016 no requería la realización de este procedimiento, porque incorpora una serie de disposiciones de carácter general, para incentivar en el país la productividad rural en lugares de difícil desarrollo por sus condiciones específicas, sin definir de antemano cuáles son las áreas en las que se constituirán las ZIDRES. En esa medida, esta norma no está orientada a regular de manera específica la situación de las minorías étnicas, ni las afecta de manera más acentuada frente al resto de la población; no las afecta directamente, ya sea alterando de alguna manera su estatus como comunidad, ni imponiendo restricciones, gravámenes o beneficios acordes con sus particularidades; no incorpora elementos característicos de la identidad diferenciada de las comunidades afro descendientes, ni de los pueblos indígenas; y tampoco regula los aspectos que conforman sus identidades tradicionales.

Sumado a lo anterior, precisa que las ZIDRES no se podrán constituir en territorios declarados como resguardos indígenas, ni en territorios colectivos titulados o en proceso de titulación. Por esta razón, sostiene que la ley 1776 se ajusta al precedente fijado por la Corte Constitucional en la sentencia C-366 del 2011.

Si bien la ley en cuanto tal no debe surtir la consulta previa, este procedimiento sí debe realizarse cuando se delimiten, en el momento de su ejecución, las áreas que se van a declarar como ZIDRES que colinden con los resguardos indígenas o se encuentren en *su área de influencia*, tal como queda recogido en el artículo 29 de esa ley, dando cumplimiento así, según el interviniente, al precedente fijado en la sentencia C-371 del 2014. (pág. 94).

Al hacer referencia a su área de influencia, esta exigencia de consulta se predica no sólo respecto de los territorios titulados, sino de todos aquellos en los que las comunidades se encuentran asentadas, ya sea en procesos de constitución, ampliación, saneamiento o reestructuración de resguardos, o en cualquier otra área que constituya territorios ancestrales.

(ii) En lo concerniente al parágrafo 3 del artículo 3, los artículos 10, 13, 14, 15, y el inciso 5 del artículo 21 de la ley impugnada, cuestionados por la presunta afectación del régimen de baldíos, el interviniente no ofrece razones precisas para sostener la exequibilidad de cada una de estas disposiciones. A partir de una descripción genérica de la figura de las ZIDRES, del contrato de derecho real de superficie, y de su incorporación en la legislación española, el interviniente afirma que las ZIDRES permiten impulsar armónicamente los deberes de la Nación concernientes al desarrollo rural y a la reforma agraria.

De acuerdo con el escrito, las ZIDRES **(i)** mantienen en cabeza de la Nación la propiedad de los bienes baldíos y le permiten promover la inversión de capital en el agro. **(ii)** Preservan el acceso a la propiedad rural de los trabajadores agrarios que se encuentren ocupando terrenos baldíos en las zonas donde se implemente esta figura, mediante su adjudicación en los términos definidos en la ley 160 de 1994. **(iii)** Protegen los derechos adquiridos de los campesinos sobre los baldíos que fueron adjudicados con anterioridad a la declaratoria de un área como ZIDRE. **(iv)** Promueve el acceso a la propiedad de la tierra de los campesinos, trabajadores agrarios y demás población rural, a través de proyectos asociativos en las áreas intervenidas, quienes pueden hacerse propietarios de un porcentaje de la tierra, y acceder a programas de crédito, asistencia técnica y capacitación, entre otros beneficios. Todo lo anterior, en el marco de cadenas productivas que cuentan con la suficiente capacidad para apalancar proyectos productivos en zonas que requieren de grandes intervenciones para su explotación.

A partir de estas reflexiones, concluye que las disposiciones demandadas protegen los derechos adquiridos, la propiedad privada, la seguridad jurídica, promueve la función social y ecológica de la propiedad, y el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios (pág. 11).

-En relación con los artículos 3 (parcial), 7 (parcial), 13 (parcial), 15 (parcial) y 17 -los cuales recogen la figura de la "asociatividad"-, impugnados por afectar presuntamente las libertades de escoger profesión u oficio, desarrollo de la personalidad y de asociación, el interviniente llama la atención sobre la importancia de analizar de manera conjunta los supuestos normativos que subyacen a la ley 1776 de 2016, para así diferenciarlos de otras situaciones similares examinadas por la Corte Constitucional en ocasiones anteriores.

Al respecto, sostiene que las ZIDRES contemplan la asociatividad como una alternativa para superar los bajos índices de productividad que han sido característicos del sector rural y que se han acentuado en los últimos años (i.e. paro agrario), de cara a las nuevas realidades económicas nacionales e internacionales que afectan al país (i.e. TLCs, economías extractivas). Lo anterior, a través de una articulación de los modelos de explotación económica campesina y de producción agroindustrial a gran escala que permite aumentar la calidad de vida de los trabajadores agrarios (pág. 29).

El interviniente insiste en que los trabajadores agrarios mantienen la libertad para acceder a otros beneficios estatales que están actualmente vigentes, por fuera del mecanismo asociativo contemplado en las ZIDRES. Y en relación con el mecanismo previsto en esta figura, afirma que la ley 1776 de 2016 no obliga a los campesinos a asociarse, toda vez que los proyectos productivos pueden ser presentados de manera individual por los pequeños, medianos o grandes productores, quienes pueden aliarse en todos los niveles (i.e. pequeños con pequeños, medianos con pequeños), para desarrollar así

proyectos de toda índole, dependiendo de su viabilidad, de los usos del suelo, y de las limitaciones geográficas de la región. (pág. 43.)

Por lo tanto, concluye que estas áreas de desarrollo rural persiguen una finalidad constitucionalmente legítima e incorporan los medios necesarios y apropiados para alcanzarla (pág. 38). Con ello, las ZIDRES se sujetan al preámbulo y a los artículos 1, 2, y 13 de la Constitución Política, y respetan las libertades de escoger profesión u oficio, libre desarrollo de la personalidad y la libertad de asociación. A su vez, según el interviniente, de la literalidad de los artículos demandados se desprende la concordancia de las ZIDRES con los artículos constitucionales relativos a la Constitución económica (arts. 333 y 334) (pág. 45).

En lo atinente al inciso primero del artículo 20 y los incisos segundo y tercero del artículo 21, cuestionados por desconocer el principio de autonomía territorial, en el escrito se sostiene que es constitucional que existan lineamientos, proferidos desde el orden nacional -documentos Conpes y decretos aprobados por el Consejo de Ministros-, que permitan la reglamentación y funcionamiento del Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las ZIDRES. Lo anterior, atendiendo al principio unitario de organización territorial, de una parte y, de la otra, a que estas zonas se consideran de utilidad pública e interés social (pág. 48).

De todas formas, la ley 1776 de 2016 permite, según la intervención, la aplicación armónica de los principios de autonomía y de unidad territorial, toda vez que los proyectos productivos deben tener un enfoque territorial que se armonice con los plantes territoriales locales (POTS, PBOT), en consonancia con las funciones generales de los municipios. A su vez, la norma demandada contempla espacios de articulación a nivel departamental (CONSEA) y municipal (CMDR), para efectos de coordinar, concertar y definir las prioridades de intervención. Por lo tanto, concluye que no es cierto que se esté vaciando de competencias a los municipios sino que, por el contrario, se están reconociendo sus respectivos instrumentos de planificación y estableciendo los respectivos espacios de articulación. (pág. 50).

-Frente al artículo 8 y el inciso segundo del artículo 13, impugnados por vulnerar presuntamente el libre ejercicio de la potestad legislativa, y por afectar el principio de mutabilidad de los contratos estatales, el interviniente sostiene que el Gobierno Nacional no usurpó en ningún momento las funciones legislativas. Por el contrario, las figuras con las cuales se pretende regular, administrar y tramitar las situaciones de tenencia y uso de los bienes baldíos intervenidos como parte de las ZIDRES, ya se encuentran regulados a través de contratos preexistentes recogidos en el Código Civil Colombiano (i.e. contrato de concesión, arrendamiento), en el marco del Estatuto General de Contratación de la Administración Pública (pág. 52). Por lo tanto, no existe ninguna cesión de funciones al Ejecutivo para que cree o expida las

normas que regulan la contratación estatal. El Gobierno se limita, por el contrario, a reglamentar los aspectos técnicos relacionados con la definición de las condiciones de las zonas intervenidas, los cuales deberán ser tenidos en cuenta en el momento de determinar las condiciones del contrato. Lo anterior, "obedeciendo a la facultad reglamentaria concedida al ejecutivo respecto a la definición de aspectos que no pueden ser previstos en la ley" (Pág. 55).

Sumado a lo anterior, el interviniente sostiene que la demanda confunde el respeto por las reglas de juego en las relaciones contractuales, con la renuncia del Estado como parte contratante al ejercicio de sus facultades contractuales. Al respecto, explica que la celebración de los contratos para implementar las ZIDRES no conlleva a la renuncia de las cláusulas exorbitantes que son propias de la contratación estatal, las cuales facultan al Estado para adoptar las medidas tendientes a asegurar la correcta ejecución de los contratos.

Frente al contrato de estabilidad jurídica, recogido en el artículo 8 de la ley impugnada, agrega que esta figura ha sido declarada acorde a la Constitución porque: (i) refleja el principio básico de seguridad jurídica –los derechos que surjan de las inversiones se deben regir por las normas vigentes al momento de la celebración del contrato, y no por leyes posteriores que eventualmente los modifiquen-; y (ii) hace parte de la competencia del legislador para regular y promover la inversión extranjera en Colombia (Sentencia C-320 de 2006). Por lo tanto, concluye que las disposiciones acusadas no afectan el principio de mutabilidad de los contratos estatales.

1.4. Departamento Nacional de Planeación (DNP)

Luis Carlos Vergel Hernández, en calidad de apoderado especial de esta entidad, solicita a esta Corporación que se declare **inhibida** frente a los cargos relacionados con el agotamiento del proceso de consulta previa (i). En caso de que esta Corte considere que es procedente adoptar una decisión de fondo, asegura que el cargo no debe prosperar, y que la Corte debe declarar su exequibilidad. Frente a los vicios materiales o de fondo (ii), solicita que se declare la **exequibilidad** de la Ley 1776 de 2016 (C2, pág. 22).

(i) Luego de realizar un recuento acerca de algunos de los desarrollos jurisprudenciales en materia de consulta previa, el interviniente considera que el cargo formulado por los demandantes es hipotético, en tanto pone en duda si el proceso de consulta se surtió o no, lo que a su parecer "no es tan evidente". Y agrega respecto a este cargo que *"se compartimenta la demanda",* en la medida en que no se dirige contra toda la normatividad acusada, sino únicamente contra algunas de sus expresiones, lo que, a su parecer, "debilita la consistencia del cargo" (C2. Pág. 11). Por estas razones solicita que esta Corte se inhiba para pronunciarse sobre el cargo formulado.

De todas formas, el interviniente considera que el cargo no está llamado a prosperar. En su opinión, esta Corporación ha avalado la expedición de

normas que inciden en las minorías étnicas, o que potencialmente pueden afectarlas, sin que se hubiese indagado acerca del cumplimiento del proceso de consulta, y pone como ejemplos las leyes 243 de 1995, y 270 de 1996 (C2, pág. 18).
(ii) El interviniente considera que no se configura el cargo de omisión legislativa respecto del artículo 29 porque, de una parte, no se ha afectado el derecho a la igualdad de los pueblos indígenas y, de la otra, porque a su parecer sí hay razón suficiente para otorgarles un trato diferenciado frente a las comunidades negras. Lo anterior teniendo en cuenta que *"la situación que se deriva de territorios colectivos o en proceso de titulación de las comunidades negras es muy diferente a la situación de la población indígena, y en especial con los resguardos declarados"* (C2, pág. 20).

A su vez, sostiene que no es procedente el cargo relacionado con la concentración del uso de la tierra, en la medida en que la ley *"no exige que los predios aportados a un proyecto sean siempre entregados a título traslaticio de dominio y en su lugar permite que se aporte la tierra sin cambiar de dueño, en esquemas de asociatividad"*. (C2, pág. 21). Sumado a lo anterior, agrega que los campesinos tienen completa libertad para asociarse en las ZIDRES y que nadie los está obligando a entregar su tierra a ningún título. En lugar de tratarse de una carga negativa, para el interviniente las ZIDRES son una oportunidad para explotar tierras a través de esquemas diferentes a los tradicionales, en zonas que difícilmente pueden ser explotadas en extensiones UAF. Y agrega que esta ley: exige un plan para formalizar la propiedad rural a favor de aquellas personas que la poseen u ocupan pero que aún no cuentan con un título de propiedad, y le permite a los campesinos, cuando se asocian con grandes productores, acceder a la propiedad rural. Con ello, la ley 1776 daría cumplimiento al artículo 64 de la Constitución Política.

La intervención finaliza enunciando que la Corte Constitucional debería declararse inhibida frente a todos los cargos, en la medida en la que la demanda "sólo plantea una serie de percepciones, consideraciones o hipótesis de carácter subjetivo sin descender a la forma en que se concreta la violación" (C2, pág: 20). Por esta razón, no cumpliría con las exigencias de precisión, suficiencia y claridad para que esta Corte se pronuncie al respecto. (C2, pág. 22).

1.5. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Edward Daza Guevara, en su calidad de apoderado de este ministerio, defiende la constitucionalidad de cada una de las disposiciones acusadas, y de la integralidad de la ley 1776 de 2016, haciendo referencia tanto a los vicios de forma (i), como a los de fondo (ii).

(i) En el escrito se afirma que no existió superposición total ni parcial de sesiones. La sesión en la plenaria de la Cámara de Representantes inició, una

vez conformado el quórum deliberatorio, a las 10:53 am, esto es, 33 minutos después de haber culminado la sesión en la Comisión Quinta Constitucional Permanente.

En la misma dirección, el interviniente sostiene que el título del proyecto fue aprobado conforme a la Ley 5 de 1992, ya que *"en el acta de Comisión 021 de 2 de junio de 2015 consta que se realizó la respectiva discusión y fue aprobada en su totalidad // A su vez, en el acta de Comisión 022 de 3 de junio de 2015 consta que el título del proyecto fue aprobado"* (C2, pág.: 54). El interviniente considera que en este caso no era procedente la consulta previa. Al respecto, afirma que este procedimiento no debe aplicarse a los trámites legislativos que afectan de manera uniforme a la población, tal como ocurre, a su parecer, con la ley impugnada; sino sólo en aquellos casos que afectan directamente los intereses de las minorías étnicas, en su calidad de tales. Y agrega que el artículo 29 establece, de todas formas, salvaguardas en los temas que sí afectan de manera específica a las comunidades afro descendientes y a los pueblos indígenas.

(ii) El interviniente considera que el parágrafo 3 del artículo 3, los artículos 10, 13, 14, 15, al igual que el inciso 5 del artículo 21 de la ley 1776 de 2016 -relacionados con la violación del derecho al territorio y del régimen constitucional de baldíos-, no reglamentan ***el acceso*** a la propiedad agraria sino que, por el contrario, ofrecen las garantías jurídicas para el ***uso*** de la tierra. Lo anterior, teniendo en cuenta que los bienes inmuebles requeridos para la ejecución del proyecto productivo se entregan sin la transferencia de la propiedad y que, una vez finalizados estos proyectos, los predios entregados deberán ser devueltos a la Nación en óptimas condiciones. Agrega que el Estado recibirá, por la entrega de estos bienes, el pago de una contraprestación dineraria.

La ley 1776, por lo tanto, establece el marco normativo para el ***uso*** de la tierra previniendo la concentración de la propiedad, y promoviendo el desarrollo productivo que facilita a la población rural el acceso a oportunidades laborales y de inversión, al igual que a bienes y servicios de calidad. Por esta razón considera que tampoco es cierto que la ley 1776 desconozca las disposiciones establecidas en la ley 160, toda vez que no busca la transferencia del derecho de dominio sobre los terrenos baldíos, sino la explotación de determinadas franjas de tierras baldías, las cuales, debido a sus características, demandan elevados costos para su adaptación productiva.

A su vez, estas disposiciones cumplen con el mandato establecido en el artículo 64 C.P., al asegurarle a los trabajadores agrarios no sólo el acceso progresivo a la propiedad rural, sino la posibilidad de mejorar su ingreso y calidad de vida. Al respecto, el interviniente resalta que de acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, el artículo 64 reconoce otros medios para promover el acceso progresivo a la propiedad rural, distintos de la sola

adjudicación de baldíos, tal como ocurre con el acceso a créditos, facilidades de pago, subsidios, entre otros.

Así las cosas, estima que la ley en cuestión incorpora una variedad de medidas para dar cumplimiento al artículo 64 C.P, tal como ocurre con la destinación preferencial de los recursos que ingresen al Fondo de Desarrollo Rural, Económico e Inversión para la adquisición de tierras a favor de campesinos y trabajadores agrarios; el establecimiento de un mecanismos para que las campesinos y los campesinos puedan hacerse propietarios de un porcentaje de tierra dentro de los tres años de iniciado el proyecto; la adopción de un sistema que les garantiza el acceso a la tierra a los trabajadores agrarios que carecen de ellas, a través de un programa de dotación adelantado por la entidad competente; y, finalmente, la facultad que se le otorga al campesino de formalizar la tierra cuando aún no ha cumplido con los requisitos para la adjudicación, dentro de las ZIDRES.

Para el interviniente la ley cuestionada también es acorde con el artículo 65 C.P., relativo a la seguridad alimentaria, al privilegiar la producción y comercialización de alimentos. La aprobación de los proyectos productivos en las ZIDRES no van a afectar la seguridad, autonomía y soberanía alimentarias, toda vez que se priorizan aquellas iniciativas destinadas: a la producción de alimentos con la finalidad de garantizar a los colombianos el derecho humano a la alimentación adecuada; a la inclusión de un plan que asegura la compatibilidad del proyecto productivo con las políticas de seguridad alimentaria; y al desarrollo de procesos de producción familiar y comunitaria para la sostenibilidad alimentaria y la generación de excedentes agropecuarios.

Debido a que la ley impugnada permite ampliar la protección de los derechos al acceso progresivo a la tierra y a la seguridad alimentaria, al aumentar los recursos públicos invertidos para su satisfacción e implementación, en el marco de la inserción inclusiva y competitiva del sector agropecuario en una economía cada vez más abierta al comercio internacional, el interviniente considera que las medidas no son regresivas y no afectan contenidos mínimos intangibles. Por lo tanto, deben ser declaradas constitucionales.

En relación con el artículo 1 y el parágrafo del artículo 13 de la ley 1776, cuestionados por vulnerar el patrimonio público, en el escrito se afirma que estas normas están dirigidas a dotar de seguridad jurídica el sector agropecuario, mediante la formalización de los derechos de propiedad en la tierra; a explotar los sectores sub-utilizados; a impulsar el crecimiento económico del sector rural; a colmar el vacío institucional en regiones apartadas, sin que se traslade definitivamente el dominio de la propiedad del Estado. Para perseguir estos fines, agrega, se utiliza una figura, la de la concesión de recursos naturales no renovables, que no es ajena a nuestro ordenamiento jurídico y que ha sido avalada por esta Corporación, en el marco de la potestad legislativa para determinar las condiciones y requisitos

para la explotación de los baldíos. En consecuencia, estas disposiciones deben ser declaradas constitucionales.

En el escrito se afirma que el artículo 15 de la ley en cuestión no representa una vulneración del derecho a la propiedad. Sobre el particular, se llama la atención acerca de las cargas que las personas tienen que soportar tendientes al cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad. Estas cargas no son equivalentes para todas las personas sino que dependen de cada caso concreto. Por esta razón no es válido comparar, según la intervención, las condiciones de los campesinos que se encuentran en regiones en las cuáles se van a declarar las ZIDRES y aquellos que habitan otras áreas. Las razones que explican y justifican la declaratoria de ZIDRES reposan en características muy específicas que sólo se presentan en ciertos territorios (i.e. calidad del terreno, densidad poblacional, infraestructura), de ahí que no se puedan equiparar las condiciones de los campesinos y trabajadores agrarios a lo largo del país, en abstracto. Sumado a lo anterior, el interviniente recuerda que las ZIDRES contemplan planes para sanear y regularizar predios en los que no se han consolidado los derechos reales, "circunstancia que es facultativa del propietario y no obligatoria". (C2, pág.: 386).

El interviniente también defiende la constitucionalidad de los artículos 14 y 15 de la ley 1776, frente a la supuesta violación de la reserva legal en materia de baldíos. En su opinión la misma Constitución Política establece en cabeza del Ejecutivo el ejercicio de la potestad reglamentaria con miras a desarrollar la finalidad prevista por el Legislador en las normas expedidas. Esto incluye dotar al Legislador de la facultad para definir, de manera expresa, aquellos aspectos de la ley que deben ser desarrollados por el Ejecutivo, atendiendo a su naturaleza técnica u operativa, en el marco de unos criterios mínimos que deben informar tal reglamentación. A su parecer, las normas impugnadas disponen el ejercicio de esta potestad reglamentaria, y establecen los criterios objetivos que deben informar la reglamentación por parte del Ejecutivo.

En relación con los artículos 3 (parcial), 7 (parcial) y 17 (parcial), el interviniente considera que se respeta el artículo 64 C.P., al igual que los principios de descentralización administrativa y de reserva legal en materia de baldíos. Indica que el procedimiento encabezado por la UPRA, mediante el cual se definen los usos del suelo y se ordenan las zonas geográficas en las cuales se implementarán las ZIDRES, fijando así los lineamientos que deben ser considerados para elaborar los planes territoriales, "pueden ser vigilados a través del control ciudadano (art. 40 y 270 C.P.), [por parte de] los órganos de control e incluso [a través de una vigilancia] de orden político (…) respetando de esta forma la descentralización administrativa y la autonomía de las entidades territoriales" (C2, pág. 388).

Frente a la figura de la "asociatividad", recogida en los artículos 3 (parcial), 7 (parcial), 13 (parcial), 15 (parcial) y 17 de la ley 1776, en la intervención se

afirma que no sólo tiene antecedentes en nuestro ordenamiento jurídico (i.e. leyes 101 de 1993, 1454 de 2011), sino que ha sido aceptada por esta Corporación en relación con diversos actores sociales (i.e. recicladores). En el caso concreto, se llama la atención sobre la naturaleza facultativa de esta figura, y de la necesidad de contar con la voluntad expresa de los campesinos, razón por la cual no desconoce derechos fundamentales como la libertad para escoger profesión u oficio, o el libre desarrollo de la personalidad.

En relación con la presunta vulneración de la autonomía territorial, el interviniente llama la atención acerca de la importancia de articular este último principio con el de la unidad nacional. Así, teniendo en cuenta que el principio de autonomía territorial no es absoluto y que, a su juicio, la ley establece espacios suficientes de coordinación, participación y concurrencia con las autoridades locales, el inciso primero del artículo 20 y los incisos segundo y tercero del artículo 21 deben ser declarados constitucionales (C2, pág.: 397).

En lo concerniente al presunto desconocimiento de la prevalencia del interés general sobre el particular, consignado en los cargos elevados contra los artículos 8 y 13 (inciso segundo), en el escrito se afirma que las disposiciones recogidas en la ley 1776 se armonizan con lo establecido en la ley 80 de 1993, y con la ley 1550 de 2007 y sus decretos reglamentarios. En esa medida, "no contiene trámites, procedimientos ni modificaciones contractuales que conlleven a gestionar el trámite legislativo al que hace referencia la parte actora" (C2, pág. 398).

En su criterio, como ya había señalado en secciones anteriores, esta norma sólo termina disponiendo en cabeza del Ejecutivo el ejercicio reglamentario respecto a cuestiones técnicas y operativas. Lo anterior, toda vez que le ley impugnada se encarga de definir los términos que deben regir los contratos en aspectos relacionados con el canon, los plazos, las extensiones máximas, las condiciones de explotación de la tierra y las causales de terminación de los mismos, "con base en el ciclo de los proyectos productivos y de las características de las zonas específicas" (C2, pág.: 399).

Finalmente, sostiene que el Estado en ningún momento renuncia al ejercicio de las cláusulas exorbitantes, pues tal conclusión no se puede derivar de ninguna disposición de la ley, más aún cuando no se modificó el ordenamiento contractual.

Finalmente, en lo relativo a la supuesta omisión legislativa que vulnera los derechos de las comunidades indígenas, en la intervención se asegura que una lectura integral y sistemática del artículo 29 permite concluir que su contenido sí garantiza la protección solicitada por los demandantes. Lo anterior, teniendo en cuenta que el trámite contemplado en esta disposición debe aplicarse ante la certificación de la presencia de comunidades étnicas constituidas en la zona de influencia de la declaratoria de una ZIDRE. No

hace falta, por lo tanto, que se haya iniciado un trámite para la constitución de un resguardo, ni que éste se haya declarado formalmente.

1.6. Ministerio del Interior

Cristina Uchima Bohórquez, en su calidad de apoderada de este Ministerio, interviene para defender la **constitucionalidad** de la norma impugnada desde el punto de vista formal, de manera específica, respecto de la supuesta ausencia de consulta previa.

La interviniente considera que en la demanda sólo se enuncian algunos fragmentos jurisprudenciales que no son suficientes para realizar un análisis que permita concluir que se violó el deber de la consulta previa cuando se trata de un prerrequisito de los trámites legislativos. A su parecer, en la demanda no se sustenta cuál es la afectación directa que amenaza la estabilidad cultural y territorial de las comunidades indígenas y negras, ni en qué medida la norma cuestionada genera efectos específicos y particulares que ameritan la realización de la consulta previa del trámite legislativo. Y agrega que, en tanto los artículos 13 y 29 de la ley 1776 descartan los territorios de las minorías éticas en el momento de conformas las ZIDRES, "se excluye de entrada la Consulta Previa (sic)" (CS, pág.: 421). La ley impugnada, concluye la intervención, logra un equilibro entre los derechos de las comunidades étnicas y la reivindicación de los derechos de otros grupos, como los derechos de los campesinos, "sobre todo porque de su progreso como colectividad depende el progreso del resto del país" (C2, pág. 421).

1.7. Defensoría del Pueblo

Andrea Liliana Romero y Andrés Felipe García, en representación de la Defensoría del Pueblo, solicitan a la Corte la **inexequibilidad** de la norma demandada, específicamente: de su artículo 3º en los literales a, b, c, d y e, y en los parágrafos 3º y 4º; de su artículo 7 en los incisos 1º y 2º, y parágrafo 2°; de sus artículos 13, 14, 15, 16 y 17; de su artículo 20 en el inciso 1º; y de su artículo 21 en los incisos 2º y 3º. Lo anterior, con fundamento en (i) vicios de forma, asociados al deber de agotar la consulta previa legislativa, y en (ii) cargos de fondo relacionados con: (a) los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, autonomía territorial y participación; (b) el régimen legal de baldíos y el acceso progresivo de los campesinos a la tierra y al territorio; y (c) la libertad de asociación.

Sobre (i) *el deber de agotar la consulta previa legislativa con los pueblos indígenas asentados en los territorios en los que se pretende implementar la ley de ZIDRES*, señalan los representantes de la Defensoría del Pueblo que "al no adelantarse la consulta previa con las comunidades étnicas ubicadas en los territorios, previamente identificados por la UPRA, como potenciales ZIDRES, se generó un vicio de procedimiento insubsanable."

Refiriendo a la jurisprudencia constitucional aplicable (C-030 de 2008, C-175 de 2009, T-769 de 2009, C-366 de 2011 y C-767 de 2012), sostienen que es obligación del Estado someter a consulta previa las medidas legislativas que afecten de manera directa a las comunidades étnicas, sus intereses, su territorio e identidad cultural, con independencia de que el impacto sea positivo o negativo. Lo anterior, entendiendo que bajo dos supuestos de hecho se da la afectación directa a estas comunidades: primero, cuando las medidas legislativas adoptadas se relacionan con los territorios étnicos y, segundo, cuando, más allá de la aplicación de la Ley en un determinado territorio, se generen "intromisiones intolerables" en la forma de vida cultural, social y económica de las comunidades. Por ejemplo, cuando las leyes regulan aspectos como el aprovechamiento de la tierra y de los recursos naturales. En estos casos, la jurisprudencia ha determinado que la consulta adquiere incluso las dimensiones del consentimiento libre e informado, que debe surtirse de manera previa a la radicación del proyecto de ley para su trámite.

Bajo el criterio de la Defensoría, en el presente caso, debían aplicarse las reglas jurisprudenciales anteriormente mencionadas, pues previo al inicio del trámite legislativo, además de identificarse a la Altillanura como región de aplicación de la Ley, se conocía de las afectaciones directas que la Ley de ZIDRES, como norma que fija parámetros para el uso y aprovechamiento de la tierra, podría generar a la forma de vida de las comunidades étnicas asentadas en esta región, incluso alterándolas por completo. Según los representantes de la Defensoría, diferentes documentos anteriores al trámite legislativo del proyecto, así como eventos realizados durante este trámite, evidenciaron que la Ley de ZIDRES sería aplicada en la región de la Altillanura. Entre estos documentos y eventos, los representantes de la Defensoría citan: los mapas de identificación de las posibles zonas impactadas por la Ley de ZIDRES, desarrollados por la UPRA; la exposición de motivos del proyecto de Ley, que expresamente refiere a la Altillanura; y cuatro (4) eventos de socialización y participación ciudadana en torno a los contenidos de la Ley, uno de estos desarrollado en el municipio de Primavera, Vichada, región de la Altillanura.

No obstante, conforme advierten, ninguno de estos documentos y eventos lleva a concluir que se haya surtido, como era debido, la consulta previa de la medida legislativa, pues, primero, no existe mención alguna dentro de la exposición de motivos del proyecto de Ley al desarrollo de esta clase de proceso, como lo exige la jurisprudencia constitucional, y, segundo, los eventos de participación ciudadana, desarrollados todos durante el trámite legislativo, distan de tener las características de la consulta previa, libre e informada a las comunidades étnicas. Sobre el particular, establecen los representantes de la Defensoría que estos escenarios de participación, a diferencia de la consulta previa, se rigen por la Ley 5° de 1992; son discrecionales; las observaciones ciudadanas que de estos escenarios resulten no son necesariamente vinculantes para su incorporación a la norma en

discusión; y, en ese orden de ideas, no tienen la capacidad de generar invalidez del procedimiento legislativo.

Mencionan que, por el contrario, existen evidencias de la obligación que le asistía al ejecutivo de consultar el proyecto de Ley de ZIDRES con las comunidades étnicas. Tanto la Dirección de Consulta Previa del Ministerio del Interior –pese a su posterior retractación-, como la Procuraduría Delegada de Asuntos Ambientales y Agrarios, conceptuaron durante el trámite legislativo sobre la obligación de desarrollar la consulta previa, libre e informada del proyecto de Ley a las comunidades étnicas. Más aún, la Procuraduría advirtió que era necesario adelantar la consulta, teniendo en cuenta, primero, que las comunidades étnicas asentadas en la región de la Altillanura habían sido víctimas del conflicto armado y, segundo, que existen cerca de 54 solicitudes pendientes de trámite por parte del INCODER para la ampliación y la constitución de resguardos en los departamentos del Meta y Vichada. En concepto de la Procuraduría, estas solicitudes deben resolverse de manera previa a cualquier declaratoria de ZIDRES.

Sumado a lo anterior, sostienen que la modalidad de consulta previa establecida en el artículo 29 parágrafo 2° de la Ley de ZIDRES, no subsana el que la Ley *per se* no haya sido consultada; menos cuando esta disposición fue introducida en el trámite legislativo vulnerando los principios de consecutividad y de identidad relativa o flexible, pues fue incorporada hasta la segunda parte del trámite, tras los conceptos anteriormente expuestos del Ministerio del Interior y de la Procuraduría, sin ser debatida ampliamente en la primera parte del mismo.

Ahora bien, en cuanto a (ii) los vicios de fondo que afectan a la Ley de ZIDRES, los representantes de la Defensoría estiman que (a) *esta Ley (art. 20 inc. 1° y 21 inc. 2° y 3°) es contraria a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, autonomía territorial y participación (art. 1°, 2°, 79, 103, 287, 288 y 313 de la Constitución)*. Conforme a la jurisprudencia constitucional (C-123 de 2014), ante la tensión entre los principios de Estado unitario y autonomía territorial para definir los usos del suelo y ordenar el territorio, esta debe dirimirse aplicando los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, a cada caso concreto, de lo contrario, se afecta de manera desproporcionada el contenido y alcance del principio de autonomía territorial.

La Ley de ZIDRES, sostienen, al promover desde el nivel central de manera masiva esta clase de zonas destinadas a la producción agrícola intensiva para los mercados mundiales, desestima las competencias y la representatividad de los concejos municipales para reglamentar los usos del suelo y planear el desarrollo territorial (art. 313 núm. 7 de la Carta Política y art. 29 de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial). Es decir, la Ley de ZIDRES no sólo anula la autonomía y la representatividad de los concejos municipales para delimitar los usos del suelo a nivel local, sino que también les resta capacidad

para definir qué modelo de desarrollo rural resulta más adecuado o no, acorde a las necesidades de la población y de abastecimiento de los mercados locales.

Lo anterior, afirman, se refleja de manera específica en el desconocimiento de los principios de coordinación y concurrencia, dado que el proceso de delimitación de las ZIDRES no contempla la concertación entre las entidades territoriales afectadas y el Gobierno Nacional; así como en la inobservancia del principio de subsidiariedad, toda vez que las competencias de demarcación de las ZIDRES excluyen de manera injustificada a las entidades territoriales y se concentran a nivel nacional en los Ministerios. Así, por ejemplo, una vez los Ministerios delimiten y aprueben las diversas ZIDRES para todo el territorio nacional, no habrá cabida a un análisis concreto, zona por zona, de cuál es el grado de afectación de la autonomía territorial y, por el contrario, se dejarán de lado alternativas para delimitar los usos del suelo y para plantear otros modelos de desarrollo territorial diferentes al propuesto por la Ley de ZIDRES.

Adicionalmente, consideran que, de acuerdo con el contenido y alcance de los principios democrático y de participación, al Estado no sólo corresponde garantizar la existencia de mecanismos de elección popular y de representación, sino también de mecanismos de participación directa, que les permitan a los ciudadanos manifestarse e incidir en aquellas decisiones que afecten el "rumbo de su vida" (C-180 de 1994 y SU-747 de 1998). En este orden de ideas, la Ley de ZIDRES no se encuentra ajustada a estos dos principios, pues en el proceso de delimitación de estas zonas, que introducen un modelo de desarrollo económico rural que puede alterar sustancialmente las condiciones de vida de las comunidades allí asentadas, no se conciben mecanismos de participación directa o de concertación con las comunidades impactadas. Los destinos de las comunidades, en contraste, son dejados al arbitrio de los criterios técnicos empleados por el Gobierno Nacional para demarcar las ZIDRES.

Aseveran que (b) *el modelo de dotación de tierras a los campesinos, fijado por la Ley de ZIDRES, transgrede el régimen legal de baldíos y el acceso progresivo de los campesinos a la tierra y al territorio (art. 60, 64, 65, 66 y 150 núm. 18 de la Carta Política)*. Para sustentar esta tesis, los representantes de la Defensoría explican, en primer lugar, que *la Ley de ZIDRES vulneró la reserva legislativa en materia de baldíos* (art. 150 núm. 18 superior y C-644 de 2012), pues delegó la potestad de reglamentar su forma de destinación al ejecutivo e, incluso, permite a particulares o gestores de proyectos productivos en el marco de las ZIDRES, administrar y disponer de los mismos.

Sobre el particular, señalan que las materias objeto de delegación reglamentaria al ejecutivo se encuentran directamente relacionadas con los rasgos esenciales de las ZIDRES y con las condiciones necesarias para

materializar los derechos de los campesinos. En la siguiente tabla se enlistan estas materias:

Materias delegadas por la Ley de ZIDRES para la reglamentación por parte del Ejecutivo
• Extensión de los terrenos destinados a las ZIDRES.
• Sistemas de adquisición de las tierras por parte de los campesinos.
• Características de los procesos de capacitación y de asistencia técnica a los campesinos.
• Participación de los extranjeros en los proyectos productivos desarrollados en las ZIDRES.
• Tipos de contratos de administración y de uso en torno a los baldíos, y sus correspondientes obligaciones, contraprestaciones y sanciones.
• Características esenciales del contrato real de superficie.
• Modo de ejecución de los aportes a las sociedades entre empresarios y campesinos, lo que define con qué garantías contarán los campesinos dentro de las sociedades o los proyectos productivos.

En segundo lugar, exponen que *la Ley de ZIDRES es regresiva al menos en tres sentidos: respecto de la prohibición de acumular baldíos, en relación con el uso y la destinación de los mismos, y sobre las condiciones para que los campesinos accedan de manera progresiva a la propiedad de la tierra*. Respecto de la prohibición de acumular baldíos (art. 72 de Ley 160 de 1994 y C-644 de 2012), la Ley de ZIDRES en su artículo 3° parágrafo 3° faculta para que se incluyan dentro de estas zonas bienes adjudicados como baldíos con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994, sin considerar que la prohibición de acumular baldíos es incluso anterior a la Ley 160 y que se encuentra expresa en la normatividad precedente (art. 29 y 37 de la Ley 135 de 1961 y 13 inc. 8 de la Ley 30 de 1988), así como que, en este caso concreto, no se demuestra una motivación constitucional suficiente para plantear un posible levantamiento de esta prohibición. A juicio de los representantes de la Defensoría, por el contrario, se deben recuperar los bienes adjudicados como baldíos con anterioridad a la Ley 160, que hayan sido acumulados indebidamente, con el objetivo de garantizar a los campesinos acceso progresivo a estos bienes.

En relación con el uso y la destinación de los bienes baldíos, señalan que los artículos 13 parágrafos 1° y 2°, y 15 de la Ley de ZIDRES son regresivos por las siguientes razones: primero, porque no establecen medidas específicas para que los ocupantes de baldíos que no desean hacer parte de los contratos de asociación o de los proyectos productivos en el marco de las ZIDRES, puedan acceder a la propiedad de la tierra; segundo, porque, a pesar de que no se definen los elementos esenciales del contrato real de superficie, según su definición en el derecho comparado, es posible concluir que estos suprimirían los requisitos que se estaban consolidando de facto para acceder a la propiedad de baldíos o, dicho de otro modo, estos defraudarían las

expectativas legítimas para ser propietario de la tierra que se venía ocupando; tercero, y aunado a lo anterior, porque, una vez concluido el contrato real de superficie, ni se tiene derecho a la propiedad de la tierra ni a las mejoras previas a la ejecución del contrato, de tal manera que se hace más difícil para el campesino acreditar los requisitos para ser titular de la adjudicación de baldíos; y, cuarto, porque, al no limitarse por vía legislativa la temporalidad de los contratos de uso de los baldíos, ni la extensión que de estos pueda usarse en el marco de un proyecto productivo, se restan posibilidades, por un tiempo y espacio indeterminados, para que los campesinos puedan acceder a la propiedad de los baldíos de la nación por vía de la adjudicación directa.

Visto lo anterior, desde la perspectiva de los representantes de la Defensoría, las disposiciones anteriormente enunciadas recaen en los mismos vicios de fondo que llevaron en su momento a la inexequibilidad del artículo 62 de la Ley 1450 de 2011, que permitía la celebración de contratos no traslaticios de dominio sobre baldíos de la nación para el desarrollo de actividades agroindustriales (C-644 de 2012). En esta oportunidad la Corte, además de establecer que estos contratos representaban un trato desfavorable y contrario a la igualdad material de los campesinos, estimó que el Estado se encuentra obligado a orientar sus políticas de manera favorable a los campesinos, privilegiando por encima de los criterios de eficiencia y competitividad, la materialización de sus derechos fundamentales en medio de un contexto *per se* adverso, en el que, por ejemplo, el índice gini de concentración de la tierra es del 0.8.

Sobre las condiciones para que los campesinos accedan de manera progresiva a la propiedad de la tierra, aducen que los artículos 3° literales a y b, 7 parágrafo 2°, 16 y 17 de la Ley de ZIDRES son regresivos. Mientras la Ley 160 de 1994 trazaba parámetros claros sobre las calidades de los sujetos de reforma agraria, así como sobre los requisitos que estos sujetos debían cumplir para acceder a la propiedad de la tierra (art. 4 y 70-72 de la Ley 160 de 1994), de acuerdo con lo establecido en el artículo 64 superior y en la jurisprudencia constitucional (C-644 de 2012 y T-488 de 2014) sobre los destinatarios principales de los bienes baldíos nación; el artículo 16 de la Ley de ZIDRES fija la categoría de "pequeño productor" para beneficiarse de planes de formalización de la tierra en el marco de los proyectos productivos de las ZIDRES, sin especificar requisitos particulares para acceder a estos planes. Esta nueva categoría, desde la perspectiva de los representantes de la Defensoría, resulta restrictiva respecto de la de sujeto de reforma agraria, pues no abarca a indígenas, afrodescendientes y campesinos de escasos recursos. Los representantes de la Defensoría muestran que este problema también se presenta en los artículos 3° literales a y b, 7 parágrafo 2° y 17 de la Ley, por tal motivo solicitan aplicar la figura de **integración normativa** (C-320 de 1997) para declarar la inexequibilidad de estas disposiciones.

Aunado a lo anterior, consideran que mientras la Ley 160 de 1994 establecía reglas determinadas para fijar la extensión máxima de las UAF (art. 38 y 67),

conforme a los parámetros y objetivos señalados en la jurisprudencia constitucional (C-536 de 1997); los artículos 3° literales a y b, 7 parágrafo 2°, 16 y 17 de la Ley de ZIDRES trazan una nueva fórmula para fijar la extensión de las tierras que se pueden adjudicar a los campesinos en el marco de las ZIDRES, determinada al arbitrio de los empresarios o gestores de los proyectos productivos, lo cual puede conllevar a un trato desfavorable o inequitativo para los campesinos, mediante la adjudicación de "minifundios improductivos".

En suma, para los representantes de la Defensoría, los cambios anteriormente descritos que introduce la Ley de ZIDRES al régimen legal de baldíos (Ley 160 de 1994), no cuentan con una justificación constitucional suficiente, que permita valorar de manera positiva las medidas regresivas que estos cambios incorporan.

En tercer lugar, afirman, que *la Ley de ZIDRES genera un trato discriminatorio entre aquellos campesinos que se encuentran asentados dentro de estas zonas y los que se encuentran por fuera*, toda vez que, conforme fue expuesto, la regresividad que plantea la Ley en lo concerniente al uso y a la destinación de los baldíos, mediante el contrato real de superficie y las restricciones fácticas para adjudicar baldíos de manera directa, afecta de manera desproporcionada a los campesinos asentados en las ZIDRES, respecto de los que se encuentran por fuera. Esto, en su consideración, vulnera el principio según el cual debe garantizarse igualdad de oportunidades a los diferentes actores sociales en el acceso a bienes escasos, en este caso concreto, igualdad de oportunidades entre los que se encuentran dentro y fuera de las ZIDRES para acceder al bien escaso de la tierra (C-423 de 1997).

Finalmente, estiman los representantes de la Defensoría que (c) *el modelo de asociatividad campesino-empresario que promueve la Ley de ZIDRES (art. 3, 7, 13, 15 y 17) viola la libertad de asociación, en el sentido de no dar margen para abstenerse de participar en esta clase de asociaciones*. Según los representantes de la Defensoría, si bien este modelo asociativo fue formulado con el objetivo de corregir las imperfecciones del mercado que impactan de modo negativo a los campesinos, este modelo: solo permite a empresarios o gestores de los proyectos productivos de las ZIDRES optar por asociarse o no, de tal manera que el campesino no es quien pueda tomar la iniciativa de asociación o rechazar esta oferta; solo prevé la posibilidad de que los campesinos se asocien como forma de obtener beneficios económicos, más no desarrolla las consecuencias jurídicas para aquellos campesinos que elijan no asociarse; y no contempla la opción de que el campesino asociado desee retirarse del proyecto productivo y, por el contrario, se "ata a la persona al futuro del proyecto".

A lo que se suma que, en el marco de las asociaciones constituidas, son los empresarios quienes determinan: la forma en que los campesinos sin tierra

acceden a la misma; la manera en que los campesinos usan el suelo, es decir, si cultivan o no productos agrícolas destinados a satisfacer necesidades alimentarias; y los medios para que los campesinos cuenten con asistencia técnica y créditos, dado que los incentivos directos tan sólo son otorgados por el Estado a los empresarios.

En su concepto, este modelo de asociatividad campesino-empresario viola la libertad de asociación al desconocer el principio constitucional bajo el cual no se puede condicionar el acceso a derechos fundamentales a la pertenencia a una determinada organización o asociación (C-399 de 1999), pues en este caso concreto, no sólo se condiciona el acceso de los campesinos a la tierra, a la asistencia técnica y a créditos, a la asociación con los empresarios; sino que también se omite desarrollar medidas específicas para amparar el acceso a estos derechos de los campesinos que optan por no asociarse.

De la misma manera, concluyen, que este modelo de asociatividad menoscaba las obligaciones constitucionales de garantizar a los campesinos derechos sociales como sujetos de protección constitucional reforzada, y de no generar medidas regresivas que los pongan en situación de desigualdad acentuada (art. 64, 65 y 66 superiores, C-006 de 2002 y C-644 de 2012), en un contexto en el que *per se* los campesinos se encuentran en condiciones desfavorables para acceder a tierras, a tecnificación e infraestructura para la producción, y a crédito o financiamiento para sus actividades productivas, de acuerdo con los datos arrojados en el reciente Censo Nacional Agropecuario.[7]

1.8. Superintendencia de Notariado y Registro

La Superintendencia de Notariado y Registro presentó un documento en el que señala los principales fines y objetivos de la Ley 1776 de 2016. En este sentido, la Entidad interviniente resalta que la Ley demandada es una propuesta de desarrollo económico y productivo del campo colombiano, que tiene la finalidad de mejorar las condiciones de las zonas rurales al convertirla en áreas productivas. Así mismo, la Ley establece medidas para garantizar los derechos de la población campesina, entra las que se cuentan: *(i)* los incentivos para que los proyectos productivos vinculen a pequeños y medianos productores sin tierra; *(ii)* la creación del Fondo de Desarrollo Rural, Económico e Inversión que atenderá de forma preferencial a campesinos y trabajadores agrarios sin tierra, como una estrategia para cumplir el mandato constitucional del artículo 64 de la Constitución, *(iii)* se promueve la asociatividad para el desarrollo de los proyectos productivos, *(iv)* da lugar a que los campesinos puedan ser empresarios productivos, entre otras. Además, señala como ventajas de la Ley que promueve: la equidad, la justicia social y la igualdad; el dominio del Estado con un ordenamiento

[7] Conforme al reciente Censo Nacional Agropecuario, la propiedad y la posesión de la tierra en Colombia siguen estando concentradas: el 69.9% de la población rural ocupa el 5% del área rural censada, con predios de menos de 5 hectáreas; sólo 16.6% de la población rural tiene acceso a maquinaria y a infraestructura para la producción; sólo el 10% tiene acceso a asesoría técnica; y sólo el 11.1% tiene acceso a crédito o financiamiento.

territorial planificado; el desarrollo rural. Así mismo, garantiza la seguridad alimentaria, la propiedad privada y la función social y ecológica de la propiedad; protege el patrimonio público, los territorios de las comunidades étnicas y de las víctimas del desplazamiento forzado; y, promueve la libertad de empresa y su responsabilidad social.

2. INTERVENCIONES DE INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

2.1. Universidad de Antioquia. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

La Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, por medio de su Decana, solicita que las normas acusadas sean declaradas inexequibles por ser contrarias a la Constitución. En primer lugar, afirma que la Ley 1776 modifica el Régimen Legal para el Desarrollo de la Reforma Agraria estipulado en la Ley 160 de 1994 y es contraria al principio de progresividad y al derecho fundamental al territorio de la población campesina, por las siguientes razones: *(i)* cambia los criterios de adjudicación y los límites de la Unidad Agrícola Familiar y la prohibición de acumulación, toda vez que se condiciona la adjudicación a la presentación de proyectos productivos; *(ii)* desvirtúa la destinación de los bienes a los sujetos calificados de la Reforma Agraria, *(iii)* afectan los mínimos del régimen de baldíos y el acceso progresivo de los campesinos a la propiedad rural; y, *(iv)* condiciona el acceso a la propiedad rural con cláusulas indeterminadas.

En segundo lugar, la Universidad interviniente plantea que los efectos en el régimen legal para el Desarrollo de la Reforma Agraria modifican la normatividad sobre la destinación de bienes públicos de la Nación. Así pues, si bien es competencia del legislador dictar las normas sobre adjudicación de bienes baldíos, esta está limitada por las "Instituciones Agrarias Constitucionales". De manera que, el legislador tiene el deber de desarrollar una política rural diferenciada orientada a la dignificación de la población campesina y a la superación de las condiciones de marginalidad. Así lo ha reconocido la jurisprudencia de la Corte Constitucional al establecer las obligaciones que se derivan de los artículos 64 y 65; y, al declarar la fundamentalidad del derecho al Territorio de la Población Campesina. En este escenario, se debe promover la propiedad rural como factor productivo (Arts. 58, 60 y 64) y como condición de la soberanía alimentaria de la Nación (Art. 65). Bajo esta misma línea argumentativa, resalta el deber que tiene el Estado de garantizar, además del acceso a la propiedad, los derechos a la vivienda, a la educación y a la seguridad social, entre otros (Arts. 48, 49, 51, 64 y 67).

Finalmente, la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia concluye afirmando que la demanda no cumple con la carga de argumentación suficiente que justifique la constitucionalidad de la medida regresiva adoptada en la Ley 1776 de 2016 y la modificación del régimen

normativo que regula el derecho fundamental al territorio de la población campesina.

2.2. Universidad Nacional. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales.

La Universidad Nacional solicita que las normas demandadas sean declaradas **inconstitucionales,** pues vulneran los deberes del Estado con la población campesina. En ese sentido, considera que la Ley 1776 de 2016 representa un desconocimiento, por parte del Estado, de la protección a la que tienen derecho los campesinos conforme a instrumentos internacionales, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Observación General 12 del Comité DESC de la ONU y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; de los mandatos del artículo 64, 65 y 66 de la Constitución; así como de la jurisprudencia que la Corte Constitucional ha proferido sobre el asunto. En particular, se desatiende la garantía sustantiva del acceso progresivo a la propiedad de la tierra de la que gozan los campesinos y trabajadores agrarios. Lo que se traduce en una vulneración del principio de progresividad y no regresividad.

Exponen que la Ley 1776/16 se aprobó sin llevar a cabo una consulta previa, pese a que en el proceso de aprobación de las ZIDRES era necesario el agotamiento de este mecanismo, toda vez que dicha ley tiene un impacto directo y específico sobre los pueblos indígenas, afrodescendientes y campesinos. Lo anterior dado que la regulación sobre adjudicación y titulación de tierras tiene repercusiones sobre la comunidad campesina, que además, es un sujeto de especial protección constitucional. En consecuencia se violó ese derecho fundamental establecido en el Convenio 169 de 1989 de la OIT (ratificado mediante la Ley 21 de 1991). Y con ello, se vulneró el artículo 19 la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, el artículo 330 de la Constitución Política, el artículo 73 de la Ley 99 de 1993 y el reconocimiento que la jurisprudencia constitucional y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Caso SaramakaVs. Surinam) ha dado a esta garantía.

Finalmente, solicita que los artículos 20 y 21 de la Ley 1776 de 2016 sean declarados **inexequibles**, por ser contrarios a los artículos 1, 2, 287, 288, 311 y 313-7 de la Constitución. Es decir que la asignación de la competencia en el Gobierno Central de la función de identificar, delimitar y aprobar las ZIDRES vulnera los principios de descentralización administrativa, la autonomía de las entidades territoriales y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, estos últimos consagrados en el artículo 288 de la Constitución.

2.3. Universidad Externado de Colombia. Departamento de Derecho Constitucional

Los profesores Magdalena Correa Henao y Federico Suárez Ricaurte, miembros del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia, solicitan que las disposiciones demandadas de la Ley 1776 sean declaradas **inexequibles** y, adicionalmente, que la Corte de efectos a su fallo a partir de la sanción de la ley, dado que el artículo 8 de la misma podría dar lugar a demandas onerosas contra el Estado por parte de empresas nacionales y extranjeras.

Fundamentan su solicitud ampliando el cargo de los demandantes relativo a *la "distorsión" o la alteración del régimen de baldíos y de su finalidad*, pues, a su juicio, esta alteración genera barreras para que los campesinos puedan acceder de manera directa a la tierra y, por el contrario, promueve la asociación entre campesinos y empresarios, en la cual los campesinos se encuentran en "condiciones de subordinación".

Señalan que, aun cuando la Ley hace referencia en su articulado de manera textual a "bienes inmuebles de la nación", en la materialidad esta expresión comprende y hace referencia a los "bienes baldíos de la nación". En tal sentido, la Ley debió considerar la destinación o finalidad específica de estos bienes, trazada en la jurisprudencia constitucional. De manera sistemática la jurisprudencia de la Corte, al interpretar los artículos 64, 65 y 66 de la Carta Política, ha determinado que la finalidad de los bienes baldíos es garantizar acceso a la propiedad de la tierra a los trabajadores agrarios o pobladores rurales que carezcan de ella, como sujetos de especial protección constitucional y titulares de acciones afirmativas (C-595 de 1995, C-536 de 1997, C-255 de 2012, C-644 de 2012 y C-623 de 2015).

De manera particular, indican que, el precedente de la C-644 de 2012 es aplicable en el presente caso, dado que enfrentó problemas jurídicos análogos a los que suscita actualmente la Ley 1776. En esta oportunidad la Corte, no sólo estableció que los Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal en Zonas de Desarrollo Empresarial (art. 60-62 de la Ley 1450 de 2011) eran inexequibles por violar el régimen de baldíos o por cambiar su destinación y protecciones, sino también por delegar al ejecutivo la regulación de materias que eran objeto de reserva legal.

Por su parte, estiman que, si bien podría asumirse que la formula asociativa empresario-campesino que desarrolla la Ley 1776 para el acceso a la propiedad de la tierra, se encuentra ajustada al *artículo 64 de la Constitución*; este artículo superior *no debe interpretarse en el sentido de privilegiar esta clase de asociaciones, sino en el sentido de proteger de manera reforzada a las asociaciones integradas por campesinos y trabajadores agrarios sin tierra, que, en su conjunto, buscan acceder de manera igualitaria a la propiedad de la misma*.

No obstante, sostienen que *la Ley 1776 favorece a las sociedades integradas por inversionistas nacionales y extranjeros, y ello se ve reflejado en algunas*

de sus disposiciones. Los requisitos para presentar proyectos productivos en el marco de las ZIDRES (art. 3°, 7 y 17), por ejemplo, están diseñados para ser cumplidos por personas naturales o jurídicas con gran capacidad técnica, financiera y jurídica, más no por los campesinos, quienes, en este orden de ideas, no podrían presentar propuestas de proyectos productivos mediante sus organizaciones. Adicionalmente, cuando la presentación de proyectos productivos implica la figura de asociatividad entre empresarios y campesinos, la Ley se dirige a los empresarios, no sólo para darles la facultad de optar o no por la figura de asociación, sino también para que promuevan el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los campesinos, a cambio de la recepción de incentivos directos por parte del Estado.

Por su parte, mencionan que las garantías de cumplimiento que establece la Ley (art. 23), resultan desproporcionadas para los campesinos y sólo podrían ser asumidas por empresarios. Aunado a lo anterior, los altos costos de inversión en las ZIDRES de los que habla la Ley (art.1°), solo podrían ser cubiertos por los empresarios, más no por los campesinos. Lo mismo sucede con las contraprestaciones que surgen de los contratos no traslaticios de dominio de los bienes baldíos de la nación (art. 13 y 14), estas solo podrían ser pagadas por los empresarios. De hecho, evidencian los profesores que la Ley expresamente se refiere a la autorización de la inversión extrajera en las ZIDRES (art. 3° par. 5).

En todo caso, resaltan que *las disposiciones anteriormente enunciadas de la Ley de ZIDRES alteran la destinación de los baldíos, pues su objetivo principal ya no es la adjudicación directa a los campesinos, sino el uso y la administración por parte de empresarios gestores de proyectos productivos en las ZIDRES*. Esto se constata al observar que los artículos 3º y 7 de la Ley, que hacen referencia al modelo de asociatividad entre empresarios y campesinos, recaen sobre baldíos -inicialmente orientados a la adjudicación directa-, para que ahora sean parte de contratos de uso entre el Estado y los empresarios, y de contratos de asociación entre los empresarios y los campesinos.

Aducen que los baldíos, en consecuencia, tendrían una finalidad principal de explotación productiva, conforme a los objetivos fijados por la Ley de ZIDRES, dejando en “segundo plano” o en la “excepcionalidad” su adjudicación directa a los campesinos, como manifestación de la función social de la propiedad. Esto se corrobora cuando la Ley establece que sólo un porcentaje de las tierras destinadas a los proyectos productivos de las ZIDRES podrá ser destinado al acceso de los campesinos a la propiedad. Por demás, explican los profesores que este porcentaje es aún indefinido y fue delegado para regulación al ejecutivo, al igual que otras materias sensibles como las extensiones de tierras y/o de baldíos que pueden ser destinados a las ZIDRES, así como las características y las condiciones de los contratos de uso.

Sumado a lo anterior, esgrimen que los campesinos sin tierras se ven compelidos a asociarse con los empresarios para acceder a la propiedad, y que su vinculación como socios de los proyectos productivos en el marco de las ZIDRES, no les garantiza condiciones de igualdad material, toda vez que se ven sometidos al arbitrio de los empresarios para usar y gozar de la propiedad.

Así, concluyen que, aunque el modelo asociativo empresario-campesino o de "agricultura por contrato", que pretende desarrollar la Ley de ZIDRES, se encuentre avalado por directrices internacionales de la FAO y el UNIDROIT; este modelo no puede sobrepasar los mínimos constitucionales en materia de destinación y titulación efectiva de los baldíos a los campesinos, de redistribución de los bienes baldíos y de garantías de condiciones de igualdad material a los campesinos. De tal manera que la Corte, en este caso concreto, deberá hacer una valoración estricta de constitucionalidad.

2.4. Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia –IDEA.

Carmenza Castiblanco Rozo, directora del Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia (IDEA), y Juan Carlos Rojas Bustos, estudiante del Programa de Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo, coadyuvan la solicitud de **inexequibilidad** de la totalidad de la ley 1776 por vicios de forma (i); y de las normas cuestionadas por vicios de fondo (ii).

(i) Los intervinientes señalan que no se realizó el proceso de consulta con los pueblos indígenas que habitan la altillanura. Y sostienen que, a pesar de que la ley excluye la creación de ZIDRES en resguardos indígenas, se prevén dificultades para la creación, ampliación y delimitación de los resguardos una vez entre a regir la ley en sus territorios. Lo anterior adquiere capital importancia si se tiene en cuenta que la Procuraduría General de la Nación solicitó archivar este proyecto de ley debido a los retrasos que encontró en 54 procesos de legalización, constitución y ampliación de resguardos en varios municipios de la altillanura. (123)

(ii) De otra parte, sostienen que las ZIDRES hacen parte de un modelo de producción agroindustrial y agroexportador que, si bien incrementa la productividad del agro, trae consigo grandes impactos sociales, relacionados con la afectación de múltiples etnias indígenas, al igual que de campesinos. Lo anterior, porque el acceso a sus medios de subsistencia se ve limitado en aquellos terrenos intervenidos, y porque sus formas de propiedad comunitarias se encuentran en riesgo (122). A su vez, las ZIDRES implicarían serias repercusiones ambientales, como la transformación drástica de ecosistemas, disminución de biodiversidad y la contaminación de acuíferos. Esto, en un territorio que a pesar de ser mega diverso y mega cultural, es ambientalmente frágil y con alta vulnerabilidad económica como

la Orinoquía (pág. 119). Las ZIDRES traen consigo, por lo tanto, un desconocimiento de las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado colombiano en materia ambiental en la cumbre de cambio climático en París, sin la posibilidad de que las autoridades locales y el Sistema Nacional Ambiental puedan intervenir para proteger el ecosistema.

En el escrito se explica que el incremento de la productividad del agro, bajo este modelo de producción, se encuentra acompañado de la concentración del ingreso en sintonía con un proceso de sobreexplotación y degradación, tanto de los recursos naturales, cada vez más escasos, como de la mano de obra (Pág. 121). Lo anterior afecta a los países del trópico -o "en vía de desarrollo"-, en los que se implementa este modelo de producción, como parte de una lógica transnacional en la cual estos países buscan suplir las crecientes demandas mundiales de producción de alimentos y de energía. A juicio de los intervinientes, este modelo se ha venido implementando de manera reciente en el país, lo que ha traído consigo una segunda "acumulación originaria de capital", esto es, una creciente apropiación de la tierra en unas pocas manos y el desplazamiento de la fuerza de trabajo del campo hacia las ciudades (pág. 121).

Afirman, además, que de acuerdo con la Contraloría General de la República en Colombia se ha presentado de manera recurrente un proceso de apropiación indebida de baldíos, en algunos casos auspiciado por la violencia paramilitar, en los departamentos del Meta y Vichada. Esta situación podría legalizarse con la ley impugnada, en tanto el acaparamiento de baldíos podría traslaparse con la implementación de proyectos productivos, destinando así las tierras del Estado a grandes empresarios y a compañías multinacionales, en detrimento de los campesinos.

De todas formas, indican que la norma en cuestión termina fomentando la concentración de la tierra, en la medida en la que las zonas intervenidas dejan de estar disponibles para ser tituladas a favor de los campesinos, por la duración de los contratos -25, 30 años-, los cuales pueden prorrogarse a perpetuidad. Con ello, el Estado le sigue dando la espalda a la agricultura familiar campesina, la cual es viable ecológica y económicamente; se ha posesionado como la abastecedora del mercado local desde hace años, en el marco de los procesos de adjudicación de baldíos iniciado por el INCODER; es más beneficiosa económica y culturalmente para los campesinos; y puede llegar a ser más rentable que la agroindustria a escala.

Respecto a las alianzas productivas, los intervinientes aseguran que la experiencia del gremio palmero ha mostrado las relaciones asimétricas que surgen entre empresarios y campesinos, debido a que los últimos asumen los riesgos y los costos, instaurándose en una situación de subordinación frente a los primeros (pág. 123). Esta situación ha generado una multitud de conflictos sociales, no sólo en Colombia, sino en otros países del Sudeste Asiático.

En última instancia, los intervinientes consideran que la ley ZIDRES es profundamente contradictoria entre su exposición de motivos y el "discurso oficial" (i.e. mejorar el acceso a tierras a favor de los campesinos e incentivar las economías rurales), de una parte, y sus implicaciones prácticas, de la otra (i.e. promover el acceso a la tierra a favor de grandes inversionistas nacionales y extranjeros). Con ello, desconoce el artículo 64 C.P. y la ley 160 de 1994.

2.5. Facultad de Derecho Universidad Libre

Jorge Kenneth Burbano Villamarin y Manuel Alejandro Correal Tovar, en calidad de Director y miembro del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional, respectivamente, solicitan se declare la inexequibilidad de la ley demandada, con argumentos relativos a vicios de procedimiento (i), y de fondo (ii).

(i) De acuerdo con la intervención, la consulta previa debió realizarse con anterioridad a la expedición de la ley y no de forma posterior, como lo contempla su artículo 29, porque la ley sí tiene la capacidad para afectar directamente a las comunidades indígenas, de manera particular, a las víctimas de desplazamiento forzado u otros hechos victimizantes, quienes además de padecer los efectos de la violencia, no han podido permanecer en sus resguardos, enfrentado situaciones graves de escasez y el riesgo de la extinción. (C2, pág.52).

(ii) Atendiendo a las demoras de la administración para inscribir las prohibiciones del artículo 72 de la ley 160 de 1994 en los títulos de adjudicación de predios que inicialmente se entregaron como baldíos, y que permitió una posterior acumulación indebida por parte de grandes terratenientes, los intervinientes consideran que la expedición de la ley 1776 permite legalizar esta actuación irregular (C2, pág.52).

También consideran que el parágrafo 1 del artículo 13 de esta norma permite "cubrir con velos de aparente legalidad las situaciones irregulares de ocupación indebida de bienes baldíos" (C2, pág.54). Al respecto, consideran que los ocupantes de un predio baldío que no hayan cumplido con los requisitos para ser adjudicatarios no deben tener acceso al mismo. Lo anterior, porque estos ocupantes no son, en última instancia, sujetos de reforma agraria. Por esta razón procede el proceso agrario de recuperación de baldíos indebidamente ocupados y no, como dispone la ley, la entrega de un beneficio consistente en la celebración de contratos de superficie.

A su vez, consideran que las funciones asignadas al Ministerio de Agricultura y a la UPRA (arts. 4, 20 y 21 de la ley impugnada) traen consigo una sustitución de las competencias asignadas a los Concejos Municipales en virtud del artículo 313 constitucional (numerales 2, 7 y 9).

Sumado a lo anterior, agregan que la ley 1776 guarda silencio y omite la inclusión de los sujetos de reforma agraria en los proyectos productivos, contrariando el artículo 65 de la Constitución Política, de acuerdo con la interpretación que del mismo realizó esta Corporación en la sentencia C-644 de 2012.

Finalmente, estiman que la ley en cuestión no responde de manera satisfactoria a los interrogantes que en la sentencia C-644 de 2012 se plantearon para justificar una modificación del régimen de baldíos.

2.6. Universidad Externado de Colombia. Departamento de Derecho del Medio ambiente

María del Pilar García Pachón, directora del Departamento de Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia, remite un concepto elaborado por Javier M. Rodríguez Olmos, mediante el cual solicita que se declara la **inexequibilidad** del artículo 13 y, en su defecto, que se declara su constitucionalidad condicionada de esta norma así como del parágrafo 3 del artículo 3, y del parágrafo 1 del artículo 21.

De acuerdo con el concepto allegado, el artículo 13 de la ley 1776 sí representa un cambio en la destinación de los bienes baldíos. A pesar de los diferentes fines que se pueden perseguir con estos bienes, para el interviniente es claro que su destino primordial es la adjudicación a trabajadores agrarios, dando cumplimiento al mandato del acceso progresivo a la tierra, tal como quedó recogido en la ley 160 de 1994. A partir del diseño institucional establecido a partir de esta última norma, y de la interpretación que de la misma ha realizado esta Corporación, "se creó un ***vínculo directo*** entre el cumplimiento del mandato contenido en el artículo 64 constitucional, y la destinación de baldíos mediante adjudicación a los trabajadores agrarios" (C2, pág. 84). El artículo 13 impugnado modificaría este vínculo directo, en tanto la relación entre el trabajador agrario y los baldíos termina siendo ***mediatizada*** por la presencia necesaria de un agente privado, esto es, el ejecutor de un proyecto productivo, que ahora tiene acceso a la explotación de las tierras baldías sin un límite de extensión.

Ahora bien, en el escrito se precisa que la sola modificación de la destinación de los baldíos no apareja una contradicción con la Constitución Política, sino sólo en la medida en la que esta modificación sea regresiva y no contenga garantías que permitan asegurar los mínimos alcanzados a favor de los trabajadores del campo.

La pregunta de fondo, por lo tanto, sería si la modificación introducida a la destinación de baldíos que incorpora la ley 1776 es regresiva e inconstitucional. En el escrito se responde afirmativamente a la pregunta. Lo anterior, porque se mediatiza el ***vínculo directo*** entre el cumplimiento del

mandato contenido en el artículo 64 superior y la destinación de bienes baldíos mediante adjudicación a los trabajadores agrarios, supeditándolo así a la presencia de un ejecutor de un proyecto productivo, sin que se garanticen los criterios a partir de los cuales los trabajadores agrarios puedan acceder a la tierra: "¿cuántos trabajadores agrarios serán vinculados por proyecto? ¿En qué condiciones? ¿Estos trabajadores deberán cumplir las condiciones que la ley 160 de 1994 prevé para la adjudicación de baldíos?" (C2, pág. 86).

Pero incluso si estas dudas se resuelven a través de una reglamentación adecuada y de una vigilancia de los términos acordados en el contrato respectivo, todavía permanecen ciertos riesgos. Al interviniente le preocupa que la explotación de los baldíos, bajo criterios de eficiencia y producción a escala, termine desviando su uso y destinándolos a actividades que se distancien del mandato de adjudicarlos a favor de trabajadores agrarios vulnerables. En caso de adoptarse una medida regresiva de este tipo, el Gobierno no justifica por qué este cambio en la política sea la única o mejor alternativa.

En caso de considerarse constitucional esta disposición, se sugiere una declaratoria condicionada teniendo en cuenta la necesidad de definir medidas y parámetros claros en relación con la vinculación de los trabajadores agrarios a los proyectos, y con la posible adjudicación de baldíos a su favor en las zonas intervenidas, definiendo sus condiciones y garantizando que los trabajadores agrarios tengan derecho a ser adjudicatarios de porciones de terreno en las ZIDRES (C2, pág. 87).

-Frente al parágrafo 3 del artículo 3, en el escrito se afirma que se debe declarar la constitucionalidad condicionada, dejando claro que esta disposición no puede interpretarse en el sentido de "un saneamiento absoluto" de los casos de acumulación de inmuebles adjudicados como baldíos antes de la expedición de la ley 160 de 1994. Así, debe precisarse que la finalidad de esta norma ha de ser comprendida en el sentido "de permitir o negar la participación en las ZIDRES de ciertas personas, dadas ciertas circunstancias" (C2, pág. 88)

-Finalmente, frente al parágrafo 1 del artículo 21, también se defiende una declaratoria condicionada que precise que este disposición tiene que leerse en conjunto con el artículo 16 de la ley 1776: "en caso de no entenderse que el saneamiento de situaciones imperfectas se refiere al campesino, como sujeto de especial protección, se estaría abriendo la puerta para que cualquier persona, merecedora de protección o no, resultara beneficiada de la declaratoria de las ZIDRES, lo cual resultaría desproporcionado frente a la finalidad de la ley". (C2, pág. 88)

2.7. Universidad de la Salle

Jaime Forero Álvarez, Director del Observatorio Rural de la Universidad de la Salle, interviene para señalar la importancia de adoptar una política agraria que tenga en cuenta tanto a los agroindustriales como a los agricultores familiares. A juicio del interviniente, más que buscar el desarrollo del sector rural, lo que se propone el Gobierno con las ZIDRES es resolver las tensiones y los conflictos que han surgido de manera reciente en determinadas regiones del país, como la altillanura. En esta zona asegura que los agroindustriales accedieron a baldíos de la Nación en grandes extensiones a través de la acumulación irregular de UAF por medio de argucias jurídicas.

Considera que es acertado darle seguridad jurídica al empresariado colombiano y resolver los conflictos que han surgido en esas zonas, adoptando un nuevo marco legal que sea adecuado para el ordenamiento de los territorios donde se buscan implementar las ZIDRES. No obstante, este proceso debe encausarse en un debate nacional, otorgándoles garantías participativas tanto a los pequeños productores como a los agroindustriales. Lo anterior, en lugar de recurrir a argucias jurídicas para evitar las restricciones existentes en materia de acumulación de baldíos, las cuales terminan desprotegiendo la propiedad de los pequeños campesinos, tal como ocurre, en su opinión, nuevamente con las ZIDRES.

Este debate debe tener como punto de partida la especial condición de vulnerabilidad en la que se encuentra el campesino, al igual que las medidas que son necesarias para proteger la agricultura familiar, la cual se ha mostrado igual o incluso más eficiente que la agroindustria en la producción de alimentos, a pesar de la falta de apoyo estatal.

2.8. Pontificia Universidad Javeriana- Instituto Pensar.

El Instituto Pensar solicita que se declare la **inexequibilidad** de la Ley 1776 de 2016 por vulnerar el principio de autonomía territorial, consagrado en el artículo 1 de la Constitución. En primer lugar, señala que la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en las sentencias C-579 de 2001, T-425 de 1992, C-973 de 2010, señala que las restricciones que se impongan a la autonomía de los entes territoriales deben obedecer a criterios razonables desde el punto de vista constitucional. En segundo lugar, afirma que los artículos 4, 5 y 21 de la Ley 1776 trasladan decisiones, sobre el uso del suelo, políticas de desarrollo rural y económicas, de la órbita de la competencia de las entidades territoriales al nivel central. Así pues, en la toma de decisiones no se tendrán en cuenta las perspectivas de las corporaciones públicas ni de las autoridades locales. Ello es contrario a las siguientes normas constitucionales: los numerales 1 y 2 del artículo 300, el numeral 7 del artículo 313, el numeral 4 del artículo 305, el numeral 5 del artículo 315 y el numeral 7 del artículo 313. Finalmente, considera que la delimitación de las ZIDRES conlleva a una reorganización del territorio nacional y, con ello, a un desconocimiento de los artículos 1, 285, 287 y 288 de la Constitución y de la Ley 1454 de 2011.

3. INTERVENCIONES DE ORGANIZACIONES GREMIALES, SOCIALES, ACADÉMICAS Y DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL

3.1. Fundación Instituto Mayor Campesino, Corporación para el Desarrollo Sustentable (CORDES), Asociación Red Colombiana de Agricultura Biológica, Pastoral Social Regional Suroriente Colombiano, Cinturón Occidental Ambiental (COA), Campaña en Defensa del Agua y Territorio en la Región de Sumapaz: Agua si, Petróleo no, y Asociación Defensores del Territorio Ambiental (ASODETEAM)

Los representantes de estas organizaciones sociales, en su orden, Erminsu Iván David Pabón, Hernando de Jesús García Rojas, Tarcisio Aguilar Gómez, Luis Enrique Amado Prieto, Natalia Arenas Gómez, Brayan Esteban Cifuentes Herrera y Adriana Patricia Segura Sandoval, solicitan a la Corte la **inexequibilidad** de las disposiciones acusadas, acorde a los cargos formulados en las demandas acumuladas.

3.2. Asociación Consejo Regional del Pueblo Nasa del Putumayo-KWE´SX KSXA´W

Oscar Pisso Pisso, en representación de la Asociación Consejo Regional del Pueblo Nasa del Putumayo-KWE´SX KSXA´W, apoya la solicitud de **inexequibilidad** de las normas acusadas de la Ley de ZIDRES y considera además que esta Ley vulnera sus derechos colectivos a la luz de su "Ley de Origen, Derecho Mayor, Derecho Propio y Cosmogonía", así como del Auto 004 de 2009 de esta Corporación.

A su juicio, esta Ley no les fue sometida a consulta, desconoce el proceso de constitución de sus territorios colectivos, altera los usos de la tierra conforme a sus costumbres, viola la soberanía de sus territorios ancestrales, menoscaba su seguridad y soberanía alimentaria, cambia las semillas nativas por las transgénicas y fomenta la fragmentación comunitaria.

Sobre este último punto, señala el representante de la Asociación que, al no tener la comunidad y los colonos acceso efectivo a la tierra y al encontrarse en un estado de vulnerabilidad socio-económica, los colonos y los miembros de las comunidades indígenas y negras van a preferir ser empleados de empresas agroindustriales, incluso generando organizaciones paralelas para legitimarlas; lo que claramente pone en riesgo la integridad de los territorios y de las comunidades étnicas de la Orinoquia y la Amazonia Occidental Colombiana.

4.3. Organización Nacional Indígena de Colombia-ONIC

Alberto Emilio Wazorna Bernaza, en representación de la ONIC, solicita la **inexequibilidad** de las normas acusadas con fundamentos en los artículos 7,

8, 63, 64 y 329 superiores y en los artículos 6, 13, 14, 15, 16, 17 y 18 del Convenio 169 de la OIT.

Tras hacer un recuento de la historia del despojo de los territorios indígenas en Colombia y señalar la ineficacia de la Ley 160 de 1994 al momento de reconocer, formalizar y ampliar los resguardos de los pueblos indígenas, el representante de la ONIC atribuye este fenómeno al modelo económico que se ha adoptado en el sector rural. Según el representante de la ONIC, empleando datos suministrados por la ONG OXFAM, este modelo económico ha conllevado a que en la región de la Altillanura, por ejemplo, se hayan adjudicado 240.000 hectáreas de tierra en 2012 a empresas nacionales y extranjeras, 52.576 de estas a las sociedades aglomeradas en la empresa Cargill; en vez de cumplir con el mandato constitucional de reconocer y formalizar los territorios étnicos.

De la misma manera, afirma el representante de la ONIC que este modelo económico ha sido aparejado por múltiples y complejas violaciones a los derechos humanos de los pueblos indígenas, principalmente asociadas al desplazamiento y al despojo forzado de sus territorios. En muchos casos, ilustra el representante de la ONIC, la titulación de los resguardos resulta nominal o insuficiente, porque concurren factores que impiden la tranquila posesión (i.e. presencia de cultivos de uso ilícito, fumigaciones, intereses económicos en los territorios, procesos de colonización, entre otros).

En este contexto, sobre la territorialidad ancestral de los pueblos indígenas –constituida o en proceso de constitución-, se superponen jurídicamente o de facto: explotaciones mineras, de hidrocarburos, de madera y agroindustriales, parques nacionales naturales, fronteras de colonización, reservas forestales y baldíos de la nación, que han sido adjudicados o están en proceso de adjudicación a terceros (empresarios o campesinos).

Así, a juicio del representante de la ONIC, e invocando las órdenes proferidas por esta Corporación en el Auto 004 de 2009, es obligación del Estado, previo a crear las ZIDRES y destinarlas a proyectos agroindustriales, diagnosticar las necesidades territoriales de los pueblos indígenas y resolver los conflictos vigentes en términos de la superposición territorial anteriormente descrita.

De esta manera, estima el representante de la ONIC que *se debe implementar, de manera previa a la Ley de ZIDRES, el Decreto 2333 de 2014 para la protección y la demarcación de los territorios de los pueblos indígenas*, especialmente para aquellos territorios no formalizados de pueblos en aislamiento voluntario,[8] no contactados (i.e. pueblo Mapayerri)[9] y perturbados por terceros (i.e. pueblos Marimba Tuparro, Mapayerris,

[8] 14 pueblos en la Orinoquia y la Amazonia colombiana.
[9] 7 pueblos en la Orinoquia y la Amazonia colombiana.

Sikuanis de Arizona Cupepe, Awaliba Campana, Tingua, Amurua, Achagua, Jiw y Hitnu).

Por tanto, concluye el representante de la ONIC que *es inadmisible que esta Ley en su artículo 29 haya omitido excluir para la conformación de las ZIDRES a los territorios étnicos* que, pese a no haber sido formalizados como resguardos, se encuentran ocupados por pueblos indígenas o les pertenecían ancestralmente; dado que esto vulnera el contenido y alcance del derecho al territorio de las comunidades étnicas, que no sólo se limita a lo titulado o reconocido formalmente por el Estado, sino que también incluye lo que es necesario para la subsistencia de las comunidades y lo que les pertenecía ancestralmente.

Lo anterior, considerando los prolijos estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos en materia de la extensión que debe reconocerse a los territorios étnicos; de la posesión, delimitación, demarcación, titulación y registro de estos territorios; y de la protección de los mismos frente a los actos de invasión o intrusión de terceros.

Por su parte, en concepto del representante de la ONIC, *la Ley de ZIDRES, al generar una afectación directa en el territorio y los intereses de los pueblos indígenas, debió haberles sido consultada*, de acuerdo con los supuestos de hecho que conllevan a la consulta previa, señalados en la jurisprudencia constitucional (C-371 de 2014 y T-005 de 2016).

En este caso concreto, advierte el representante de la ONIC que, al haberse proyectado inicialmente la Ley de ZIDRES para su implementación en la región de la Orinoquia o la Altillanura, se estaría impactando de manera directa, entre otros, a los pueblos indígenas asentados en el departamento del Vichada. Estos pueblos son los Jiw, Sikuani, Mapayerris, Amoruas y Achaguas, que no necesariamente tienen la totalidad de sus resguardos constituidos.

El representante de la ONIC aporta mapas para ilustrar la afectación territorial de estos pueblos (Pág. 21, 23, 24, 25, 26 y 27 y anexo) y concluye, a partir de estos, que los territorios requeridos para constituir o terminar de constituir los resguardos, acorde a las necesidades de conservación de los pueblos y a sus formas de vida, inevitablemente se traslaparían con los territorios proyectados para desarrollar las ZIDRES.

Esta conclusión pudo extraerse tras cruzar los mapas que indican la presencia y área de influencia de los pueblos indígenas en el departamento del Vichada, con los mapas desarrollados por la UPRA para proyectar la cobertura de las ZIDRES. Según estos últimos, las ZIDRES abarcarían 2.975.298 hectáreas y el 24.5% de las áreas de baldíos identificadas, y, en efecto, se situarían en el región de la Altillanura, concretamente, en el departamento de Vichada y en las áreas de presencia de pueblos indígenas.

Explica el represente de la ONIC que, en este contexto, son las comunidades indígenas fuera de los resguardos o sin resguardos constituidos, las más vulnerables, pues corren el riesgo, a causa de la agroindustria, de perder su fauna y flora nativa (i.e. los morichales), de la cual depende su seguridad y soberanía alimentaria, así como su preservación cultural.

En la siguiente tabla se enuncian los territorios étnicos fuera de resguardos constituidos en el departamento de Vichada, que se verían afectados de manera directa por las ZIDRES, de acuerdo con los mapas aportados por el representante de la ONIC:

Territorios étnicos ocupados – no formalizados-, en el departamento de Vichada, que se verían afectados de manera directa por las ZIDRES	
Ubicación geográfica de los territorios	Tipo de afectación
Conexión entre el Gran Resguardo Unificado Selva de Mataven y el Parque Natural Nacional El Tuparro: zona de sabana.	• Reducción del caudal del río Vichada. • Contaminación de las fuentes hídricas, de las tierras y de las especies piscícolas, por fugas de agro insumos. • Afectación de especies nativas, empleadas para la alimentación de los pueblos indígenas: tortugas, caimanes, dantas, lapas y venados. • Reducción en la provisión de alimentos.
Conexión Gran Resguardo Unificado Selva de Mataven y los Resguardos Sacaracurecada y Alto Unuma.	• Ruptura del ecosistema de bosque nativo amazónico. • Desplazamiento de comunidades étnicas a causa de la escasez de alimentos.
Conexión entre los Resguardos de la Zona de Sabana (Resguardo Santa Teresita del Tuparro y Reguardo Río Muco y Guarrojo) y las comunidades indígenas fuera de resguardo que llegan al límite departamental del Vichada.	• Reducción de los recursos hídricos. • Daños a los ecosistemas de bosques y morichales. • Contaminación de los cultivos tradicionales. • Reducción de las áreas para la agricultura nativa.
Conexión entre el Gran Resguardo Unificado Selva de Mataven y el Resguardo Santa Teresita del Tuparro.	• Ruptura de los ecosistemas mixtos de sabana y bosque. • Reducción de las áreas de comunicación entre resguardos y

	de influencia para el desarrollo de actividades de cacería y pesca. • Daños a la soberanía alimentaria.

Adicionalmente, menciona el representante de la ONIC que, dadas las características del suelo en el departamento del Vichada, es necesario destinar considerables extensiones de tierra a los pueblos indígenas para que puedan desarrollar sus actividades agrícolas, de caza y de pesca y, así, garantizarles su supervivencia y su seguridad y soberanía alimentaria.

Sumado a lo anterior, llama la atención el representante de la ONIC sobre la afectación a la que también se verían expuestas las comunidades indígenas de los departamentos de Arauca, Meta, Caquetá y Putumayo, considerando que las ZIDRES de igual forma se encuentran proyectadas para esos departamentos. Entre las comunidades probablemente afectadas se encuentran los Cofanes, Sionas, Muruy, Huitotos, Kamentsa, Inga, Nasa, Embera Chami, Koreguajes, Curripacos y Saliba. Algunas de estas, nómadas o seminómadas, que desarrollan agricultura itinerante en vastas extensiones de territorio.

Para todas estas comunidades, remarca el representante de la ONIC que los impactos de las ZIDRES son análogos. Al ampliarse la frontera agrícola mediante proyectos agroindustriales, no sólo se generan cambios ecológicos que perjudican el medio ambiente, la seguridad y soberanía alimentaria, sino también socio-culturales que amenazan con la supervivencia de las prácticas productivas, alimentarias, de conservación de la naturaleza y rituales de los pueblos indígenas.

En síntesis, para el representante de la ONIC, esta Corporación, no sólo debe tener en cuenta (i) estas afectaciones directas a los pueblos indígenas y sus territorios para establecer la violación de la Ley de ZIDRES a la garantía de la consulta previa, sino que también debe considerar (ii) que la omisión del artículo 29 de esta Ley cercena el contenido y alcance de la territorialidad indígena y faculta además el cambio de su destinación. El artículo 13 de la misma, en ese sentido, contrario a reservar los baldíos de la nación para su titulación o formalización a los pobladores rurales -entre estos los pueblos indígenas-, los destina a contratos no traslaticios de dominio para el desarrollo de proyectos agroindustriales.

Esto, desde la perspectiva del representante de la ONIC, *vulnera el principio de progresividad*, porque: primero, cambia la finalidad principal de los baldíos, expresa en el artículo 64 de la Constitución; segundo, limita el concepto de territorio o territorialidad indígena, para reconocer sólo aquello que está formalizado como resguardo; tercero, ignora la prohibición establecida en la Ley 160 de 1994 sobre la no enajenación de los baldíos destinados a la formalización de los resguardos indígenas (art. 69), bajo una visión comprensiva de la territorialidad de estos pueblos; y, cuarto, limita el

escenario de la consulta previa, de manera exclusiva, para aquellos pueblos indígenas con resguardos formalizados o titulados.

3.4. Fundación para la Defensa de los Derechos Humanos y el DIH del Oriente y Centro de Colombia

María Alejandra Pérez Muñoz, Camilo Ernesto Fagua Castellanos y Ricardo Alexander Celeita Mora, en representación de la Fundación, solicitan la **inexequibilidad** de las disposiciones acusadas de la Ley de ZIDRES y amplían los cargos de fondo propuestos por los demandantes mediante los siguientes argumentos:

Tras hacer un recuento del contexto económico, político y social que integra la situación de especial vulnerabilidad de los campesinos en Colombia, los representantes de la Fundación indican que el modelo de desarrollo agroindustrial promovido por la Ley de ZIDRES es contradictorio con la economía campesina. Mientras el primero busca la extracción y acumulación de recursos, sin reparar en los daños ambientales y a los tejidos sociales; la segunda se basa en la cultura campesina y genera impactos positivos, en términos de sostenibilidad ambiental y conservación de los recursos naturales para las generaciones futuras.

Aclaran los representantes de la Fundación que, en todo caso, su postura no tiene como objetivo rechazar un determinado modelo de desarrollo, sino que se fortalezcan la economía campesina y todos los beneficios que esta trae consigo. No obstante, consideran los representantes de la Fundación que la Ley de ZIDRES no fortalece esta clase de economía y, por el contrario, refuerza uno de los factores que ha generado violencia en el campo, a saber, la acumulación de tierras. Del mismo modo, estiman los representantes de la Fundación que el modelo de asociatividad que incorpora la Ley rompe con la economía y cultura campesina, dado que supone relaciones desiguales entre empresarios y campesinos, en las que los campesinos no sólo pierden la disposición de los usos del suelo, sino también su identidad cultural.

Por su parte, los representantes de la Fundación describen el contexto de la región de la Altillanura, integrada por los departamentos de Arauca, Casanare, Guainía, Meta, Vichada y Vaupés, advirtiendo que en esta región confluyen diversas formas de ordenamiento territorial. Entre estas, parques nacionales naturales (i.e. Chiribiquete, Los Picachos, Tinigua y La Macarena), zonas de reserva forestal y zonas de reserva campesina (i.e. la de Losada-Guayabero, la del Guaviare y la del Pato-Balsillas). En este orden de ideas, resaltan los representantes de la Fundación que tanto campesinos como indígenas han logrado desarrollar un modelo de territorialidad intercultural en la Altillanura, en el que, a través de asociaciones y organizaciones campesinas y comunitarias, se ha construido un “circuito económico armónico”, que se podría ver seriamente alterado con la implementación de la Ley de ZIDRES.

Desde la perspectiva de los representantes de la Fundación, de acuerdo con los artículos 58, 60 y 64 de la Carta Política, el Estado se encuentra obligado a reconocer seguridad jurídica o a formalizar la posesión y ocupación legítima que ejercen los campesinos sobre la tierra, como forma de garantizarles el *acceso progresivo a la plena propiedad* sobre la misma, especialmente en aquellas zonas del país -como la Altillanura-, en las que la tenencia de los campesinos sobre la tierra ha sido informal.

De este modo, para los representantes de la Fundación, la Ley de ZIDRES contradice este mandato constitucional, dado que resta opciones para que los campesinos puedan acceder a la plena propiedad de la tierra en condiciones de igualdad, como consecuencia del reconocimiento de la posesión u ocupación legítima que han venido ejerciendo sobre la tierra, de acuerdo con los requisitos establecidos en la Ley 160 de 1994. La Ley de ZIDRES, al modo de ver de los representantes de la Fundación, por el contrario, cambia los objetivos y presupuestos de esta normatividad, y establece formas de introducir la tierra al mercado, en vez de otorgársela a los campesinos.

Sumado a lo anterior, manifiestan los representantes de la Fundación que, al catalogarse las ZIDRES como de *interés social y utilidad pública*, se desconocen los contenidos y alcances de estos conceptos, perfilados por la jurisprudencia constitucional (T-284 de 1994 y C-297 de 2011), en el sentido de que estos deben obedecer a los fines esenciales del Estado y a la materialización del ordenamiento jurídico en su conjunto.

En este sentido, advierten los representantes de la Fundación que, siendo parte del interés general y la utilidad pública: la "democratización de la tenencia de la tierra", su acceso progresivo para los campesinos y la imposición de límites a la propiedad y el lucro privado; no se observa cómo las ZIDRES y los proyectos productivos que plantean sean compatibles con estos propósitos.

Bajo el criterio de los representantes de la Fundación, si bien es aceptable, en principio, que el Gobierno declare ciertas obras públicas como parte del interés social y la utilidad pública;[10] estas obras no hacen parte de estos dos conceptos cuando no reparan en los daños que pueden causar a las comunidades receptoras de las obras.

Por su parte, indican los representantes de la Fundación que la *función social y ecológica de la propiedad*, conforme a su definición constitucional (C-306 de 2013), en la región de la Altillanura, ha sido ejercida *de facto* por las comunidades de colonos, campesinos e indígenas, pese a no gozar de títulos de propiedad, y como consecuencia de la posesión u ocupación legítima que han ejercido sobre baldíos (i.e. región de La Macarena, Meta). Por tanto, a

[10] Declaratorias de Utilidad Pública e Interés Social (DUPIS).

juicio de los representantes de la Fundación, esta función social y ecológica de la propiedad, así como la construcción de una territorialidad campesina específica, no puede ser desconocida por el Estado, *per se* ausente de la región, mediante su apoyo al modelo rural agroindustrial, promovido por la Ley de ZIDRES.

Estiman los representantes de la Fundación que, de manera previa a promover la agroindustria y la competitividad, que presuponen de manera errada la igualdad de condiciones o la capacidad de los campesinos para participar en el mercado; el Estado debe *adoptar disposiciones que, en efecto, permitan el reconocimiento y la igualdad jurídica y material a los campesinos*, como el actual proyecto de Acto Legislativo 12 de 2016.

Finalmente, los representantes de la Fundación estiman pertinente hacer un examen de la Ley de ZIDRES a la luz del *artículo 22 de la Constitución*, pues, en su concepto, esta Ley debe guardar coherencia con los contenidos del Acuerdo Final de Paz, particularmente con los de su primer punto, relativo a la Reforma Rural Integral (RRI); considerando que la tenencia y el uso de la tierra han sido identificados como una de las causas estructurales del conflicto colombiano.

De este modo, los representantes de la Fundación señalan como contradicciones entre la Ley de ZIDRES y el primer punto del Acuerdo: primero, el cambio del régimen baldíos, que terminaría por desconocer la relevancia y la operatividad del Fondo de Tierras y de las Zonas de Reserva Campesina; segundo, la reproducción de asimetrías entre campesinos y empresarios, mediante la figura de la asociatividad; y, tercero, el desconocimiento de la participación de las comunidades en el ordenamiento territorial, dado que las ZIDRES son identificadas y delimitadas desde el nivel central del Gobierno.

3.5. Colectiva Agraria Abya Yala

En representación de la Corporación Colectiva Agraria Abya Yala, David Alirio Uribe Laverde, solicita la **inexequibilidad** de las normas acusadas y profundiza en argumentos de orden *interdisciplinar* para apoyar los cargos de fondo expuestos por los demandantes.

El representante de la Corporación señala, primero, que *el modelo de desarrollo rural agroindustrial propuesto por la Ley de ZIDRES en sus artículos 1° y 2° y en su exposición de motivos, es opuesto y no armonizable con el modelo de desarrollo rural campesino*. Esto, dado que ambos tipos de modelo sugieren dos clases diferentes de territorialidad y de desarrollo de las relaciones sociales que en los territorios tienen lugar. Así, mientras en el modelo de desarrollo agroindustrial se privilegia la productividad y la competitividad, el uso y la tenencia del suelo son determinados por los empresarios, y el paisaje se torna homogéneo y sin población rural; en el

modelo de desarrollo campesino prepondera la subsistencia, las relaciones familiares y de solidaridad fundan el orden social, y el paisaje es heterogéneo y destinado a la acogida de la población. El primer modelo conlleva a la supresión del segundo.

Según el representante de la Corporación, la jurisprudencia constitucional (C-644 de 2012), si bien no ha descalificado el primer modelo de desarrollo, sí ha establecido que no puede anteponerse sobre el segundo. El Estado se encuentra obligado a desarrollar políticas rurales que sean favorables a la población campesina, que permitan superar su exclusión histórica y que sean sostenibles social, cultural, humana y alimentariamente.

Adicionalmente, *el modelo de desarrollo rural campesino* reviste de gran importancia para la identidad de la población colombiana. En ese orden ideas, menciona el representante de la Corporación que *debe ser protegido en el marco de la diversidad y el patrimonio cultural* (art. 7 y 8 de la Constitución).

Sin embargo, sostiene el representante de la Corporación que las políticas gubernamentales han estado orientadas en otro sentido. Contrario a promoverse la economía campesina, se ha impulsado el desarrollo de la minería y la *agroindustria*, pese a que esta última *apareja importantes impactos ambientales, económicos y sociales*. Sobre el particular, se ilustran casos análogos en la región (i.e. el Cerrado brasileño en la década de los 70) y en la historia del país (i.e. agroindustria bananera, azucarera y palmera), en los que la agroindustria ha traído consigo destrucción de la biodiversidad, precarias condiciones laborales, profundización de la desigualdad y mayor conflictividad social o violencia (i.e. región de Urabá y departamento del Cauca). A tal punto, que los jóvenes rurales no desean conservar sus tradiciones, no encuentran en el campo un lugar sostenible y se han tornado en las principales víctimas de la violencia.

Ahora bien, afirma el representante de la Corporación que, en contraste con lo establecido por el Gobierno, en regiones como la Altillanura, donde se pretende aplicar la Ley de ZIDRES, *sí es posible o viable sostener un modelo de desarrollo rural campesino*, sin la inyección de los capitales propios de la agroindustria. Para demostrar esta afirmación, el representante de la Corporación desmiente tres hipótesis planteadas por el Gobierno para justificar la introducción del modelo de desarrollo agroindustrial en regiones como la Altillanura. Estas hipótesis son: la agroindustria es el modelo adecuado para regiones de suelos poco fértiles; la agroindustria sólo se aplica en regiones poco pobladas; y la rentabilidad del modelo agroindustrial exige que se le destinen considerables extensiones de tierra. De tal manera que concluye el representante de la Corporación, una vez controvertidas estas hipótesis: *la agroindustria no es una "fatalidad" para regiones como la Altillanura y, de allí, que el Gobierno pueda tomar alternativas de política pública como fortalecer la economía campesina preexistente.*

Respecto de las dos primeras hipótesis, observa el representante de la Corporación que, contrario a la valoración del Gobierno, en regiones como la Altillanura sí se concentran importantes asentamientos humanos de pueblos indígenas,[11] campesinos y colonos, cada uno de estos con formas alternativas o no hegemónicas de agricultura, que desvirtúan la supuesta infertilidad de la tierra.

Aclara el representante de la Corporación que la "infertilidad" o la "poca fertilidad" de las tierras no es una condición natural dada, sino que depende del enfoque tecnológico con que se valore el desarrollo de las actividades agrícolas. Así, por ejemplo, mientras desde un enfoque hegemónico, en el que prepondera la intervención de la química, genética y mecánica en la agricultura, suelos como los de la Altillanura se calificarían de "poco fértiles"; desde una perspectiva alternativa, en el que priman los elementos orgánicos, biológicos y el equilibrio de los ecosistemas, suelos como los de esta región, en contraste, se considerarían muy fértiles y con una gran diversidad de especies.[12]

De acuerdo con el representante de la Corporación, haciendo referencia a bibliografía especializada, los indígenas y campesinos de regiones como la Altillanura, pese a no contar con la titulación de las tierras que ocupan, han logrado generar tecnologías y sistemas productivos de policultivo, orgánicos y adaptables a los ecosistemas, en los que además de obtenerse, de manera simultánea, gran variedad de especies biológicas, estas se conservan. Aunado a lo anterior, estos sistemas productivos, no sólo están orientados a la comercialización, sino también a la subsistencia o al autoabastecimiento de las comunidades.

Remarca el representante de la Corporación, en este sentido, que tanto la variedad en los productos como su destinación a la subsistencia, son rasgos identitarios de la cultura campesina que se proyectan en el ejercicio de la agricultura, y distinguen a los campesinos y a algunas comunidades étnicas de los pequeños, medianos y grandes productores rurales.

Así, explica el representante de la Corporación que el modelo de desarrollo rural campesino actualmente existente en regiones como la Altillanura, además de posibilitar la seguridad y la soberanía alimentaria, mediante el abastecimiento de los mercados locales con productos nativos; ofrece "servicios" ambientales frente al cambio climático, toda vez que hace uso de fuentes de energía renovables. En contraste, estima el representante de la Corporación que el modelo de producción agroindustrial no sólo no garantiza seguridad alimentaria, pues su objetivo son los mercados bursátiles; sino que

[11] Pamigua-Tinigua, Saliba, Piarora, Uwu`a, Sikuani, Achaguas y Tunebos.
[12] Según la literatura especializada citada por el interviniente, en esta región se registran entre 17 y 99 especies biológicas producto de la agricultura, a las que se suman las especies producto del desarrollo de actividades como la apicultura y la crianza de pequeños animales.

ambientalmente no es sostenible, al hacer uso, en su mayoría, de combustibles fósiles.

En relación con la tercera hipótesis del Gobierno, el representante de la Corporación argumenta que la literatura académica reciente indica que el nivel de productividad de un modelo de desarrollo rural es inversamente proporcional a la cantidad de tierra que concentra. De tal forma que el modelo de desarrollo rural campesino, al abarcar menores extensiones de tierra, no sólo es más productivo, sino que también permite satisfacer el principio de equidad.

Visto lo anterior, a juicio del representante de la Corporación, es preciso que el Estado conserve y refuerce el modelo de desarrollo rural campesino, por ejemplo, a través de la promoción de mejores sistemas de gestión social de las tecnologías, y de la garantía a las comunidades rurales de incidencia en el ordenamiento territorial. Desde el punto de vista del representante de la Corporación, conservar el modelo de desarrollo rural campesino permite, además de la construcción de paz, la sostenibilidad del campo para las generaciones futuras.

Finalmente, considera el representante de la Corporación que *el modelo de asociatividad que propone la Ley de ZIDRES rompe con el modelo de producción rural campesino que, de acuerdo con lo anterior, debe ser protegido*. Tras hacer un recuento de las diferencias sustanciales entre los modelos de desarrollo rural campesino y agroindustrial, el representante de la Corporación enuncia los que son, a su juicio, defectos de la Ley de ZIDRES: la Ley promueve una relación económica asimétrica entre campesinos y empresarios, donde el campesino es la parte débil; la Ley condiciona el acceso a la propiedad de la tierra por parte de los campesinos a la asociación con los empresarios; de esta manera, aunque la Ley posibilita cierto margen de acceso de la propiedad de la tierra, esta forma de acceso a la propiedad está sometida a la voluntad del empresario, quien define cómo se debe usar y aprovechar la misma; en este sentido, si bien la Ley posibilita un acceso formal a la propiedad, no brinda garantías complementarias que permitan al campesino gozar de manera plena de la propiedad de la tierra para permanecer en ella en condiciones de dignidad; así, por ejemplo, la Ley no contempla formas de transferencia de tecnologías ni de acceso al mercado que fortalezcan la autonomía del campesino frente al empresario.

Para el representante de la Corporación, por tanto, el menoscabo de la autonomía campesina paralelo al robustecimiento del arbitrio del empresario en torno al uso de la tierra, en el marco de los contratos de asociatividad, genera la desaparición del modelo de desarrollo rural propio, y esto, a la luz de la jurisprudencia constitucional (C-644 de 2012), resulta en sí regresivo, porque desconoce la calidad de los campesinos de sujetos de especial protección constitucional. Del mismo modo, establece el representante de la Corporación que la figura de asociatividad campesino-empresario contradice

el mandato de los artículos 58 y 64 superiores, pues la asociatividad en estos artículos protegida es aquella entre campesinos vulnerables para que, en su conjunto, puedan acceder a tierras y gozar de condiciones de vida digna.

Sumado a lo anterior, el representante de la Corporación recapitula una serie de experiencias asociativas entre empresarios y campesinos, en torno al cultivo de palma aceitera, en las regiones de pacífico nariñense y caucano, Urabá y Catatumbo. A partir de estas experiencias, avaladas por políticas gubernamentales, concluye el representante de la Corporación que este modelo de asociatividad trae consigo, entre otras, las siguientes consecuencias negativas para los campesinos: pérdida de seguridad alimentaria; bajos niveles de ingreso y poca capacidad de negociación de los precios de los productos; endeudamiento, asumiendo las tierras como garantía; precarización laboral, bajo formas de sub-contratación e incapacidad de sindicalizarse; y violencia, considerando que este fenómeno antecedió y acompañó el surgimiento de la agroindustria en las regiones anteriormente referidas.

3.6. Centro de Estudios para la Justicia Social –Tierra Digna

Johana Rocha Gómez, en representación de Tierra Digna, respalda la solicitud de **inexequibilidad** de las disposiciones acusadas y profundiza en torno a los siguientes tópicos pertinentes para la valoración constitucional: (a) la obligación del Estado colombiano de adoptar un *corpus iuris* favorable a la población campesina como sujeto de especial protección constitucional, y (b) la vulneración de la Ley de ZIDRES a las garantías constitucionales de consulta previa, participación en materia ambiental y descentralización territorial.

En concepto de la representante de Tierra Digna, en Colombia no existe un cuerpo normativo que reconozca y proteja a los campesinos como sujeto colectivo de derechos o como sector social de especial vulnerabilidad, diferenciado de las poblaciones urbanas y de las comunidades étnicas por una forma particular de desarrollar su cultura, tejido social y territorialidad. No obstante, (a) *el Estado se encuentra obligado a adoptar este cuerpo normativo de acuerdo con los mandatos que emergen de algunos instrumentos internacionales*, útiles para interpretar las disposiciones constitucionales, a través de su integración al Bloque de Constitucionalidad.

Estos instrumentos internacionales son: el Convenio 141 de 1975 de la OIT, el proyecto de Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales (Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 2013) y la CADH (art. 2, adecuar el ordenamiento interno a las obligaciones internacionales, y art. 3, reconocimiento de la personalidad jurídica). De acuerdo con la representante de Tierra Digna, estos instrumentos internacionales deben ser interpretados a la luz de los principios de: buena fe, pro hómine, interpretación evolutiva y no discriminación, con el

objetivo de brindar reconocimiento diferencial a los campesinos y garantizarles así los derechos específicos que de este reconocimiento se deriven.

En síntesis, para la representante de Tierra Digna, a la luz d que sugiera la normatividad internacional, esta Corporación deberá valorar si las disposiciones acusadas desconocen o no los derechos específicos de los que son titulares los campesinos, así como deberá establecer si se profundiza o no la discriminación estructural frente a este sector de la población.

Por su parte, respecto de (b) *la vulneración de la Ley de ZIDRES a las garantías constitucionales de consulta previa, participación en materia ambiental y descentralización territorial*, señala la representante de Tierra Digna, en primer término, que el debate sobre la violación a la garantía de consulta previa debe circunscribirse al plano de la obligación de consultar a las comunidades étnicas las medidas legislativas que, aunque generales y abstractas, las afectan directamente a ellas y a sus territorios, de conformidad con lo establecido en la jurisprudencia constitucional (C-891 de 2002, C-030 de 2008, C-366 de 2011, T-576 de 2014 y T-969 de 2014).

De este modo, aunque una medida legislativa esté destinada a la generalidad de la población colombiana, debe ser consultada a las comunidades étnicas, cuando se trate de la extracción y el aprovechamiento de recursos naturales, y pueda impactar de manera directa a sus territorios. No hacerlo, conduce a reproducir la discriminación estructural contra estas comunidades, su exclusión frente a la toma de las decisiones que las afectan y, en últimas, una suerte de "racismo ambiental", en el que la marginación en la toma de decisiones, lleva a "soportar mayores cargas y riesgos en materia ambiental". A juicio de la representante de Tierra Digna, esto es lo que sucede con la Ley de ZIDRES que, además de no ser consultada a las comunidades étnicas, modifica el régimen de baldíos y, en ese orden de ideas, resta capacidad a estas comunidades para planear el uso y el ordenamiento de sus territorios, afectando con ello de manera directa su identidad cultural.

En segundo término, establece la representante de Tierra Digna que la Ley de ZIDRES menoscaba la garantía de participación de las comunidades no étnicas en materia ambiental, considerando que el derecho a la participación no se reduce al ejercicio de determinados derechos políticos, sino que también implica promover la incidencia pública de sectores vulnerables en las decisiones que los afectan, por ejemplo, promover la incidencia de las comunidades (urbanas o rurales) afectadas por decisiones en materia ambiental. Lo anterior, en consonancia con los estándares fijados por instrumentos internacionales como: la Declaración de Río de Janeiro sobre Medio Ambiente y Desarrollo (art. 10 y 22) y el proyecto de Acuerdo Regional sobre Participación Ambiental y Acceso a la Información, que deben ser interpretados a la luz de los principios de adecuación del ordenamiento interno a las obligaciones internacionales y pro homine.

Manifiesta la representante de Tierra Digna que esta es una oportunidad para que la Corte unifique los estándares en torno a la participación de las poblaciones no étnicas, atendiendo a su condición de especial vulnerabilidad; a las materias objeto de participación; así como a las condiciones que requeriría este ejercicio participativo. Del mismo modo, para que, en el caso concreto, esta Corporación determine que la Ley de ZIDRES vulneró estos estándares y, con ello, profundizó la discriminación estructural frente estas poblaciones vulnerables, por ejemplo, los campesinos.

Finalmente, en tercer término, la representante de Tierra Digna enfatiza en la transgresión del principio constitucional de descentralización territorial, considerando que la Ley de ZIDRES va en contra de las reglas jurisprudenciales en las que se ha establecido la obligación del Gobierno central de concertar de manera efectiva con las entidades territoriales sobre la incursión de actividades económicas que condicionen sus facultades de regular el uso del suelo y el ordenamiento territorial, y que, del mismo modo, afecten social y ambientalmente a las comunidades locales (C-123 de 2014 y C-035 de 2016). Desde el punto de vista de la representante de Tierra Digna, tomando en cuenta el impacto tangible que tiene la Ley de ZIDRES en el ordenamiento territorial y el medio ambiente de los municipios y departamentos en los que se pretende implementar, esta debió ser concertada al momento de su diseño con estas entidades territoriales –previo trámite legislativo-.

3.7 Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad –Dejusticia-

Dejusticia presentó como solicitud principal que se declare **inexequible** la ley 1776 de 2016, por ser una medida regresiva en la garantía del derecho al acceso progresivo a la tierra de los trabajadores rurales. Subsidiariamente, solicita que se declare inexequible el primer inciso del artículo 20 y los incisos segundo y tercero del artículo 21 de la Ley 1776 de 2016 por quebrantar los principios de descentralización administrativa y autonomía territorial; y, la exequibilidad condicionada de los artículos 3, 7, 13, 15, 17, 20 y 21 (parciales) de la Ley 1776 de 2016, siempre que se garantice el derecho a la participación democrática de las comunidades campesinas en el proceso de desarrollo de las ZIDRES y de los proyectos productivos asociados, así como el derecho de libertad de asociación. Además, pide a la Corte Constitucional que realice una Audiencia Pública. Finalmente, solicita la integración normativa del artículo 1 de la Ley 1776 de 2016, dado que dicha norma establece la definición, el objeto, los requisitos de constitución y la finalidad de las “Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social –ZIDRES-”; así como, las funciones de las entidades de asistencia técnica agraria. Por lo anterior, concluye, resultaría inocuo un análisis de constitucionalidad de las normas demandadas sin tener en cuenta el artículo 1º.

A continuación se presenta una síntesis de los argumentos que fundamentan las solicitudes. Señala el centro de estudios, que la Ley 1776 de 2016 es una medida regresiva en términos del derecho al acceso progresivo a la propiedad de la tierra, estipulado en el artículo 64 de la Constitución, por las siguientes razones: *(i)* restringe la protección de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos; *(ii)* representa una reducción de facto de los derechos de los campesinos, toda vez que se reducen las tierras disponibles para adjudicación en cumplimiento de lo dispuesto en la Ley 160 de 1994; y, finalmente, *(iii)* las medidas previstas en la Ley demandada no superan el test estricto de proporcionalidad, pues si bien tiene una finalidad constitucional, no es claro que cumpla con los otros criterios del test.

Así pues, señala que si bien el legislador tiene la competencia para definir el orden económico y para regular lo relacionado con la adjudicación y recuperación de tierras baldías, su competencia se encuentra limitada por la igualdad material y el principio del desarrollo progresivo de los DESC. En este escenario, la consecución de la igualdad material implica: *(i)* el reconocimiento del campo como bien jurídico de especial protección, *(ii)* el deber del estado de garantizar a los trabajadores agrarios el acceso a la tierra (artículo 64 de la C.P.); y *(iii)* la seguridad alimentaria. En este contexto, afirma que la Ley 1776 de 2016 restringe las garantías establecidas en la Ley 160 de 1994; es decir que, desconoce el principio de progresividad y no regresividad en materia de derechos económicos, sociales y culturales de la población campesina.

Además, no están claramente delimitadas las condiciones para que sea procedente la constitución de las ZIDRES, lo que conlleva a que deja de ser excepcional, porque los requisitos de altos índices de pobreza y carencia de infraestructura son características prácticamente generales en el campo colombiano. De igual manera, se está variando el sujeto calificado, que conforme a la Ley 160 de 1994, tiene derecho a la adjudicación de un bien baldío; puesto que, se permite la adjudicación de estas tierras a personas que no son sujetos de la reforma agraria. En pocas palabras, el diseño para delimitar las ZIDRES es abierto y puede conllevar a la reducción de la disponibilidad de baldíos para adjudicar a los campesinos sin tierra.

Por ello, considera que para analizar la constitucionalidad de las normas demandadas debe realizarse un test de proporcionalidad, que permita establecer si las medidas regresivas previstas en la Ley demandada son necesarias y proporcionadas. La ley tiene una finalidad constitucionalmente importante, toda vez que desarrolla los mandatos de los artículos 64 y 65 de la Constitución. También se encuentra cumplido el requisito de la idoneidad del establecimiento de las ZIDRES porque permite alcanzar los fines del artículo 334 constitucional, pues se plantean estrategias de intervención diferenciadas que son requeridas por los suelos.

No obstante, la entidad interviniente concluye que no es una medida necesaria, por las siguientes razones. En primer lugar, es innecesario para lograr la finalidad constitucionalmente válida: *(i)* constituir ZIDRES en cualquier parte del país, *(ii)* se desnaturaliza el sujeto calificado, conforme a las características de la Ley 160 de 1994, para acceder a bienes baldíos; y, *(iii) "tampoco es necesario que deban transferirse todos los atributos de la propiedad aun cuando en términos formales no se celebren contratos traslaticios de dominio, como actualmente se encuentra en el parágrafo 1º del artículo 13 de la Ley 1776 de 2016"*. En segundo lugar, existen medidas menos lesivas que el modelo de explotación agroindustrial, pues la política de desarrollo rural prevista en la Ley 160 de 1994 continúa siendo una política viable para dar cumplimiento a los artículos 64 y 65 de la Constitución. Finalmente, el Legislador omitió analizar la posibilidad de que los proyectos productivos sean adelantados por los trabajadores rurales, para que sean beneficiarios de la adjudicación y responsables de una explotación más adecuada y eficiente del suelo.

Por último, concluyen que la implementación de ZIDRES es una medida que afecta de manera desproporcionada los derechos de los campesinos, porque les limita el acceso a la tierra al disminuir la proporción de bienes baldíos adjudicables y al reducir la protección que la jurisprudencia constitucional ha establecido respecto de los baldíos de la Nación para los campesinos sin tierra. Además, transforma la mera expectativa de titulación establecida en el artículo 65 de la Ley 169 de 1994. Y, también vulnera derechos conexos de los campesinos, como: "la vocación de permanencia sobre la [tierra], la vivienda campesina, la productividad de su parcela a partir del apoyo financiero, técnico y científico del estado".

Con respecto al primer inciso del artículo 20 y los incisos segundo y tercero del artículo 21 de la Ley 1776 de 2016, afirma que son disposiciones que deben ser declaradas inconstitucionales por violación a la descentralización administrativa y a la autonomía territorial (Artículo 1 y 287 de la Constitución). Puesto que faculta al Gobierno Nacional para tomar decisiones sobre el uso del suelo rural, lo que se traduce en un desconocimiento de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad; y, de las disposiciones constitucionales que atribuyen dicha función a los Concejos Municipales (Art. 313-7, C.P) y las legales (Ley 388 de 1997, Arts. 11 y 2; Ley 1454 de 2011, Arts. 2, 29,). Es decir que, por vía de ley se suprimen las competencias constitucionales de las entidades territoriales.

Los artículos 3, 7, 13, 15, 17, 20 y 21 (parciales) de la Ley 1776 de 2016 son inconstitucionales en tanto vulneran los derechos a la libertad de asociación y la participación democrática de la población rural. Lo anterior en tanto la ley no contempla la participación de la población campesina ni en el proceso inicial ni en la constitución de las ZIDRES. Ello genera una vulneración del derecho a la libertad de asociación, toda vez que hay una afectación del

consentimiento de las personas que quieran asociarse; puesto que, "asociarse libremente debería ser el resultado de un proceso participativo y concertado".

3.8. Comisión Intereclesial de Justicia y Paz

En representación de la Comisión Intereclesial de Justicia y Paz, Jesús Alberto Franco Giraldo respalda la solicitud de **inexequibilidad** de las normas acusadas, del mismo modo que aporta algunas consideraciones adicionales en torno a la Ley 1776. Esta Ley, a juicio del representante de la Comisión, *privilegia la productividad sobre la sostenibilidad y la igualdad*, como principios cuya relevancia en el contexto rural ha sido reconocida por la CEPAL.

Aunado a lo anterior, la Ley (art. 20 inc. 1º y 21 inc. 2º y 3º) *viola los principios constitucionales de descentralización administrativa, autonomía territorial, de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, y de participación de los ciudadanos en las decisiones que los afectan*. En ese orden de ideas, en concepto del representante de la Comisión, la Corte debe aplicar el precedente fijado en la C-273 de 2016, en el que se estableció la inconstitucionalidad del artículo 37 del Código de Minas por vulnerar los principios anteriormente enunciados. Sólo que en este caso concreto, para el representante de la Comisión, la ponderación de principios que haga la Corte, entre el de Estado unitario y el de autonomía territorial, debe partir de la existencia de competencias constitucionales expresas para que sean las entidades territoriales y los concejos municipales quienes reglamenten el ordenamiento del desarrollo territorial y el uso del suelo (art. 311 y 313 superiores).

Adicionalmente, desde la perspectiva del representante de la Comisión, la Ley *obvia la participación de las comunidades campesinas locales en el proceso de conformación de las ZIDRES (art. 2º de la Constitución)*, lo que puede conllevar a mayor conflictividad social; a seguir negando garantías y mecanismos específicos para la participación de los campesinos, quienes a diferencia de las comunidades étnicas no cuentan con garantías como la consulta previa; a la contradicción entre las ZIDRES y otras zonas que han sido creadas por los campesinos;[13] y a desconocer los procesos de consulta popular municipales que ya se han ido gestando, a la luz de la jurisprudencia de esta Corporación (C-180 de 1994, T-348 de 2012 y C-273 de 2016), en casos análogos, en los que mega-proyectos de infraestructura y minero-energéticos afectan las tierras y territorios campesinos, así como su destino colectivo.

Finalmente, el representante de la Comisión hace énfasis en *la omisión legislativa relativa del artículo 29 de la Ley de ZIDRES*, que, a su juicio, lleva a desproteger los territorios de los pueblos indígenas en proceso de

[13] i.e. Zonas de Reserva Campesina, Territorios Agroalimentarios y Territorios libres de Transgénicos.

constitución, respecto de los territorios colectivos de las comunidades afrodescendientes que se encuentran en la misma situación. Esta omisión, según el representante de la Comisión, primero, reúne los requisitos jurisprudenciales para considerarse una omisión legislativa relativa (C-371 de 2004, C-800 de 2005, C-100 de 2011 y C-351 de 2013); segundo, no se encuentra justificada y discrimina a los pueblos indígenas en relación con las comunidades afrodescendientes; y, tercero, desconoce el deber de reconocer y proteger los territorios de los pueblos indígenas, como forma de salvaguardar su integridad cultural y el conjunto de sus derechos colectivos, de acuerdo con los estándares establecidos por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH).

3.9. Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo - CCAJAR

Jomary Ortegón Osorio, en representación de la CCAJAR, manifiesta su respaldo a la petición de **inexequibilidad** de las normas demandadas de la Ley de ZIDRES; solicita la celebración de una audiencia pública en la materia; y profundiza sobre el concepto de utilidad pública e interés general que introduce el artículo 1º parágrafo 2º de la Ley, para concluir que este concepto es contrario a los intereses de los campesinos y, en este sentido, a la función social de la propiedad (art. 58 superior).

Para sustentar esta conclusión, la representante la CCAJAR *problematiza el hecho de considerar las ZIDRES como de interés social y utilidad pública*, ante supuesto fáctico en el cual la agroindustria y, en general, los megaproyectos económicos han generado múltiples y complejas violaciones a los derechos humanos de las poblaciones rurales, impactando no sólo sus tierras y territorios, sino también su economía, tejido social y cultural, en síntesis, su modo de vida. Desde la perspectiva de la representante de la CCAJAR, determinar lo que es o no de interés social y utilidad pública, no es un asunto sujeto de manera exclusiva a reglas técnicas, sino que también debe ponderar el bienestar de las poblaciones rurales.

En este orden de ideas, la representante de la CCAJAR retoma la jurisprudencia constitucional para mostrar que, aun cuando la definición de interés social y utilidad pública es indeterminada y es el legislador quien la concreta, esta debe respetar y desarrollar los principios y valores propios del Estado Social de Derecho, de solidaridad y de orden social justo (C-370 de 1994, C-297 de 2011 y C-619 de 2015). Así, *el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, la forma de vida campesina, la actividad agrícola y la seguridad alimentaria, hacen parte de la definición de interés social y utilidad pública*. Esto se fundamenta en que los campesinos son “la columna vertebral de los sistema alimentarios” locales y nacionales, y ello ha quedado patente en instrumentos internacionales como el Tratado sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2000), que reconoce a los campesinos los derechos a

conservar sus saberes tradicionales y a participar de los beneficios y de las decisiones en torno a la producción de alimentos.

Sumado a lo anterior, se soporta en los artículos 64 y 65 de la Constitución Política, que promueven la mejora de la calidad de vida de las poblaciones rurales, así como la protección de la producción de alimentos. De tal manera que la promoción y protección de los derechos de los campesinos posibilita alcanzar los principios y valores consagrados en los artículos 1º y 2º de la Carta.

Del mismo modo, se sustenta en la Resolución 1998/15 de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías de las Naciones Unidas, sobre los derechos de las mujeres a la tierra, la propiedad y la vivienda adecuada; considerando que superar la discriminación estructural de las mujeres al interior de las políticas que orientan el sector rural, también hace parte del interés social y la utilidad pública. De lo contrario, se estaría en presencia de una vulneración a los artículos 43 y 53 de la Constitución, relativos a la igualdad y a la protección especial de la mujer en contextos laborales.

En consecuencia, la representante de la CCAJAR considera pertinente que la Corte aplique en este caso los precedentes en los que ha considerado los derechos de los campesinos, la actividad agraria, la producción de alimentos y las formas de vida diversas y tradicionales, como parte del interés social y de la utilidad pública. Estos precedentes son la C-644 de 2012, mediante la cual se declaran inexequibles los artículos 60-62 de la Ley 1450 de 2011, y la C-699 de 2015, en la que se estima de manera expresa la actividad pesquera como de interés social y utilidad pública.

Finalmente, la representante de la CCAJAR concluye que, aunque los artículos 1º y 2º de la Ley de ZIDRES incorporan fines que podrían calificarse como ajustados al interés general y a la utilidad pública según lo anteriormente expuesto, esto se desdibuja con los mecanismos que desarrolla la Ley para alcanzar estos fines. De manera congruente a lo expuesto por los demandantes, la representante de la CCAJAR cuestiona, primero, que la Ley privilegie los fines de competitividad, crecimiento económico y productividad; segundo, que la Ley establezca *per se* a la ZIDRES como de interés social y utilidad pública; y, tercero, que la Ley configure un modelo asociativo (empresario-campesino) en torno a proyectos productivos, en el que los campesinos son parte la débil; no sólo porque se ven compelidos a asociarse -dada su vulnerabilidad-, sino también porque, para acceder a la propiedad de la tierra y a los beneficios propios de las ZIDRES, se ven obligados a condicionar o ceder sus formas tradicionales de producción. De tal modo que la propiedad adquirida o en proceso de adquisición por parte de los campesinos, no es un fin en sí mismo, sino es meramente "utilitaria o instrumental" a los propósitos de las ZIDRES.

3.10. Centro de Estudios y Gestión de Derechos para la Justicia Espacial –JESPA

Daniel Hassan Cardona Buitrago y Alejandro Castañeda Gómez, en representación del JESPA, solicitan la **inexequibilidad** de las normas acusadas y amplían las consideraciones y los cargos expuestos por los demandantes en torno a los siguientes aspectos: (a) el derecho al territorio de los campesinos; (b) la sustitución del régimen de baldíos previsto en el artículo 64 superior; (c) la reserva legal en materia de baldíos y la vulneración del principio de no regresividad; y (d) el principio de autonomía territorial para la regulación de los usos del suelo.

En relación con (a) *el derecho al territorio de los campesinos*, los representantes del JESPA señalan que el mandato del artículo 64 de la Constitución no se agota en el garantizar el dominio o la propiedad a los campesinos, sino que implica además garantizarles toda una serie de bienes y servicios complementarios que les permitan el desarrollo de un proyecto de vida digno (C-006 de 2002 y C-189 de 2006). Por tanto, al momento de valorarse la constitucionalidad de la Ley 1776, no sólo se debe considerar la afectación al acceso progresivo a los derechos de propiedad, sino también el menoscabo de las condiciones de vida dignas para los campesinos.

Sumado a lo anterior, afirman los representantes del JESPA que la Ley 160 de 1994, al igual que la jurisprudencia constitucional (C-006 de 2002), parten de reconocer la especial vulnerabilidad del campesino y, en ese orden de ideas, su calidad de sujeto de protección constitucional reforzada; dada su discriminación y exclusión histórica. En tal sentido, la prelación o "prerrogativa especial" que tienen los campesinos para acceder a los baldíos de la nación, se encuentra plenamente justificada en este reconocimiento.

Del mismo modo consideran los representantes del JESPA que, ante la ausencia de otros mecanismos efectivos para acceder al derecho a la tierra, el mecanismo idóneo y eficaz es el establecido en la Ley 160 de 1994, mediante la adjudicación de baldíos.

Por tanto, para los representantes del JESPA, la expedición de normatividades que contraríen la obligación de dignificar a los campesinos a través del acceso efectivo a la tierra, así como que desconozcan que la adjudicación de baldíos es el medio más efectivo a tales fines, debe considerarse como regresiva y antidemocrática. Los principios de no regresividad y democrático se encuentran interrelacionados y suponen, respectivamente, que las medidas legislativas que desarrollen el artículo 64 superior busquen de manera progresiva o continuada superar la discriminación estructural que enfrentan los campesinos, y que las medidas legislativas no refuercen, por el contrario, los privilegios de los sectores más poderosos de la sociedad, toda vez que la democracia implica la igualdad material entre los asociados.

En este sentido, la Ley 1776, desde el punto de vista de los representantes del JESPA, es regresiva y antidemocrática, porque: en su artículo 13, parte de considerar que los campesinos se encuentran en plena igualdad con los empresarios para acceder a la tierra; en este mismo artículo, la Ley desarrolla formas tenencia favorables a los empresarios, que representan una barrera para la adjudicación directa de baldíos a los campesinos; y, en su artículo 15, permite aumentar la extensión de los predios en función de las necesidades de los proyectos productivos, desconociendo de esta manera la prohibición de acumular baldíos (art. 72 Ley 160 de 1994 y C-536 de 1997).

Respecto de (b) *la modificación del régimen de baldíos* (art. 64 superior), aseveran los representantes del JESPA, a partir de una comparación entre las disposiciones de la Ley 160 de 1994 y las de la Ley 1776, que, si bien la Ley 1776 no establece la adjudicación directa de bienes baldíos a favor de los empresarios o gestores de los proyectos productivos en las ZIDRES, sí modifica su destinación primigenia. Es decir, los baldíos ya no están orientados a la adjudicación directa a favor de los campesinos, sino al uso y explotación, sin restricciones clara, por parte de los empresarios (art. 13 de la Ley de 1776).

Entre otras, las diferencias detectadas por los representantes del JESPA entre la Ley 160 de 1994 y la Ley 1776, radican en: primero, mientras la Ley 160 tiene como objetivo principal garantizar a los campesinos el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, la Ley 1776 tiene como objetivo prevalente establecer un nuevo modelo de desarrollo rural; segundo, mientras la Ley 160 determina de manera clara los requisitos que las personas naturales y jurídicas deben cumplir para acceder a los baldíos y las formas en que estas deben aprovecharlos (art. 65 y 69), la Ley 1776 no traza parámetros específicos sobre el particular y tampoco lo hace sobre la temporalidad en el uso y la explotación de los baldíos (art. 13); y, tercero, mientras la Ley 160 fija límites sobre la acumulación de baldíos, de acuerdo con la jurisprudencia constitucional (C-536 de 1997 y C-644 de 2012), la Ley 1776 no los tienen, por el contrario, faculta esta acumulación en función de las necesidades de los proyectos productivos (art.15).

En suma, los representantes del JESPA encuentran que la Ley 1776 transgrede la jurisprudencia constitucional que ha determinado que la destinación de los baldíos de la nación está orientada a una función social o pública, que consiste en que los campesinos sin tierras puedan acceder a la propiedad, como forma de superar la discriminación estructural que sobre ellos recae, de un lado, y, de otro, de evitar la concentración de la tierra (C-536 de 1997 y T-488 de 2014).

Sobre (c) *la reserva legal en materia de baldíos y la vulneración del principio de no regresividad*, advierten los representantes del JESPA que, aun cuando el constituyente le otorgó al legislador la facultad de regular todo

lo concerniente a los baldíos de la nación (art. 150 núm. 18 de la Carta Política), esta no es ilimitada. El legislador se encuentra sujeto al principio de progresividad, desarrollado en instrumentos internacionales (art. 26 de la CADH, art. 1° del Protocolo de San Salvador y art. 11 del PIDESC), y que implica que las medidas regresivas que adopte se presumen inconstitucionales y, en tal sentido, serán sometidas a un test estricto de constitucionalidad (C-644 de 2012).

Consideran los representantes del JESPA que la Ley 1776 es regresiva, primero, porque reduce la cantidad de tierra disponible para la adjudicación directa a los campesinos; segundo, dado que establece mayores cargas para que los campesinos puedan acceder a la tierra (art. 3 lit. c y 17); tercero, toda vez que se va en contra del núcleo esencial del derecho fundamental de los campesinos al acceso a la tierra, que obliga al Estado a intervenir a través de medidas legislativas para promover de manera afirmativa este derecho; y, cuarto, teniendo en cuenta que el legislados no justifica, de un lado, por qué debe anteponerse la libertad de empresa sobre el derecho de los campesinos al acceso a la tierra y, de otro, cómo la Ley es proporcional para alcanzar los fines de desarrollo económico y seguridad alimentaria.

Finalmente, en relación con (d) *el principio de autonomía territorial para la regulación de los usos del suelo,* establecen los representantes del JESPA que existe una contradicción entre este principio y los artículos 20 inciso 1° y 21 incisos 2° y 3° de la Ley 1776, que centralizan por completo la identificación y aprobación de las ZIDRES, así como la adopción de los proyectos productivos en estas zonas. Para los representantes del JESPA, estas competencias deberían estar en cabeza de los municipios, toda vez que son estos quienes deben regular los usos del suelo y el ordenamiento territorial para el desarrollo, y apelar a la participación comunitaria a tales efectos. Lo anterior, considerando la "relación indisoluble" que existe entre los principios de autonomía territorial y democrático (C-1187 de 2000).

Aunado a lo anterior, bajo el criterio de los representantes del JESPA, los artículos anteriormente mencionados de la Ley 1776 violan los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (art. 288 superior y C-517 de 1992), pues la forma en que se aprueban las ZIDRES y sus proyectos productivos no coordina ni consulta con el ordenamiento y la planeación territorial desarrollada por los municipios y, por el contrario, parece imponérsele o sustituir sus competencias en la materia.

3.11. Centro Internacional de Toledo para la Paz- CITpax

Claudia Medina Aguilar y Daniel López M., en representación del CITpax, apoyan la solicitud de **inexequibilidad** de las normas acusadas de la Ley de ZIDRES, amplían algunos de los cargos expuestos por los demandantes y aportan *elementos contextuales* para la valoración constitucional de estas normas.

Manifiestan los representantes del CITpax que de los artículos 3º parágrafo 3º, 13 parágrafo 1º y 15 de la Ley de ZIDRES se desprenden la posibilidad de acumular bienes adjudicados como baldíos con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994, de un lado, y, de otro, la facultad de celebrar contratos reales de superficie sobre bienes que aún son baldíos de la nación. Esto, en consideración de los representantes del CITpax, limita el uso, el goce y la disposición que puedan ejercer los campesinos sobre esta clase de bienes.

A esto se suma, a juicio de los representantes del CITpax, el que el artículo 1º parágrafo 2º de la Ley haya elevado las ZIDRES a la categoría de interés social y utilidad pública, dado que, al darle tal ponderación a estas zonas, los campesinos difícilmente podrán ejercer su autonomía y se verán compelidos a hacer parte de los proyectos productivos situados en las ZIDRES.

Adicionalmente, desde la perspectiva de los representantes del CITpax, la falta de regulación en la Ley de un mecanismo de participación que permita a las comunidades incidir en la adopción de las ZIDRES, genera conflictividad social en torno a estas zonas, toda vez que son definidas de manera unilateral por parte del Gobierno.

Por su parte, para los representantes del CITpax, el artículo 2º de la Ley de ZIDRES, en efecto, perfila y privilegia un modelo de desarrollo rural que fortalece la posición de los empresarios. Este modelo impacta de manera negativa, no sólo el acceso progresivo de los campesinos a la tierra (art. 64 de la Constitución), sino también la construcción de paz (art. 2º y 22 de la Constitución). Afirman los representantes del CITpax: "*los modelos de productividad del campo y la regulación de derechos y usos sobre las tierras rurales del país, han determinado nuestro conflicto armado y la conflictividad social.*" Así, a criterio de los representantes del CITpax, experiencias anteriores de proyectos productivos, semejantes a los que plantea en la actualidad la Ley de ZIDRES, han generado y exacerbado la conflictividad social.

Describen los representantes del CITpax que esta modalidad de proyectos productivos se gestó en la década de los 90 bajo el enfoque de la "nueva ruralidad" o del "desarrollo territorial". Este enfoque consiste en explotar la totalidad de los recursos naturales presentes en los territorios, no sólo los agrícolas, generando una importante presión sobre las comunidades y la economía rural. En el contexto colombiano, a este enfoque se suma el conflicto armado, que también ha generado graves afectaciones sobre estas comunidades, su economía y tejido social.

Manifiestan los representantes del CITpax que dentro de los principales impactos de la confluencia de este nuevo enfoque de ruralidad con el conflicto armado, se encuentran: el desplazamiento forzado, el abandono y despojo forzado de tierras por intereses económicos, la concentración de la

tierra, la des-campesinización o la aniquilación de las formas de vida campesina, el control territorial por parte de actores armados y la transformación de los usos de la tierra. Los representantes del CITpax ejemplifican estos impactos a través de la descripción de los casos de las regiones de Montes de María y Catatumbo.

Observan los representantes del CITpax que la transformación de los usos de la tierra ha conllevado privilegiar la producción a gran escala (i.e. minero-energética y agroindustrial), en muchos casos, incentivada y avalada por el Estado. Los campesinos que permanecieron en los territorios o retornan, señalan los representantes del CITpax, se enfrentan a nuevo escenario de vulnerabilidad socio-económica, en el que no pueden competir a través de su economía tradicional. De ahí que terminen sosteniendo relaciones inequitativas con las empresas que desarrollan proyectos productivos de gran escala.

En este escenario, advierten los representantes del CITpax, se exacerban o emergen conflictos sociales que tienen raíces históricas. De la misma manera que se generan afectaciones desproporcionadas a las comunidades étnicas. De acuerdo con los representantes del CITpax, así la nueva modalidad de los proyectos productivos se encuentre fuera de los territorios étnicos, su mera proximidad geográfica deriva en importantes conflictos inter-étnicos; lo cual puede suceder con los proyectos productivos que promueve la nueva Ley de ZIDRES.

Otras consecuencias que, según los representantes del CITpax, traería esta clase de proyectos productivos, son: la explotación intensiva de recursos naturales y, con ello, considerables daños ambientales; la proliferación de la presencia de actores armados, quienes, en busca de la captura de rentas, toman el control de los territorios y de poblaciones rurales; y el aumento de la desigualdad y la vulnerabilidad de estas poblaciones.

En síntesis, para los representantes del CITpax, al enmarcarse la Ley de ZIDRES dentro del enfoque de la nueva ruralidad, esta podría generar impactos adversos en los pobladores rurales y, de este modo, reproducir la conflictividad social.

Finalmente, los representantes del CITpax establecen que, de manera paralela al incentivo de los proyectos productivos que desarrollan el enfoque de la nueva ruralidad, se ha descuidado la promoción de los proyectos productivos campesinos. Así, contrastan los representantes del CITpax que, mientras instituciones promovidas por la Ley 160 de 1994, como las zonas de reserva campesina, han sido poco fortalecidas; se han reforzado las disposiciones favorables a la producción de gran escala en diversos sectores (agroindustria y minería). Entre estas disposiciones se señalan: el documento CONPES 2898 de 1997, el Código de Minas (Ley 685 de 2001), el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de 2002-2006, el Plan de Desarrollo Minero 2002-2006 y

el PND de 2014-2018, que estableció figuras como los Proyectos de Interés Nacional Estratégico (PINE).

A juicio de los representantes del CITpax, para la construcción de paz las políticas rurales deben encaminarse a titular de manera efectiva a las comunidades campesinas y étnicas sus territorios.

3.12. Asociación Colectivo Derechos, Diversidad y Selvas –DEDISE-.

Paula Álvarez Roa, representante legal de DEDISE, coadyuva la solicitud de **inexequibilidad** de la totalidad de la ley 1776 por vicios de forma (i), y de cada uno de los cargos cuestionados por vicios de fondo (ii).

(i) La interviniente cita el concepto de la Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios de la Procuraduría General de la Nación. De acuerdo con este concepto no se realizó la consulta previa con los pueblos indígenas asentados en los departamentos del Meta y Vichada, los cuales se verían directamente afectados por la implementación de estas zonas (113).

(ii) Sustenta su pretensión de fondo haciendo referencia, de una parte, a los riesgos que las ZIDRES pueden traer para la seguridad alimentaria del país y, de la otra, a la situación de pobreza y vulnerabilidad que pueden enfrentar las poblaciones campesinas y las minorías étnicas que habitan las zonas a intervenir. A su parecer, esta herramienta hace parte de una geopolítica mundial que busca la compra de grandes extensiones de terreno en continentes como África y América del Sur, por parte de grandes capitales, para así explotar de forma masiva la tierra y vender sus productos en el mercado internacional, o en el país de origen de las grandes empresas (pág. 112).

La ley ZIDRES sería sólo un intento más para impulsar esta geopolítica en el país, sumado a las medidas adoptadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, y a otras estrategias jurídicas para acumular de forma ilegítima grandes extensiones de terreno, burlando así las restricciones impuestas por la UAF (pág. 113). A su parecer, la altillanura colombiana ha venido presenciando un proceso paulatino de acumulación ilegal de baldíos, el cual se vería legalizado con la figura de las ZIDRES.

-Sumado a lo anterior, considera que las alianzas productivas traen consecuencias desfavorables para los pequeños propietarios, en la medida en la que condena a los campesinos a una situación de dependencia frente a las grandes empresas, las cuales, además, tercerizan los riesgos y las obligaciones en cabeza de los pequeños productores, tal como ha ocurrido con los proyectos de palma (pág. 114).

-Para la interviniente, la ley 1776 va en contravía de la democratización y del acceso progresivo a la tierra por parte de los trabajadores agrarios en

Colombia, porque, a pesar de que el Estado no deja de ser propietario de los terrenos intervenidos, sí los termina concesionando por largos periodos de tiempo -lo que a su parecer es lo mismo-, y así socava la función social y ecológica de la propiedad. Finalmente, considera que las ZIDRES abren la posibilidad a la expropiación, al ser consideradas como de utilidad pública e interés social.

3.13. Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC)

Rafael Mejía López, actuando como Presidente y Representante Legal de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), solicita que se declare la **exequibilidad** de todas las disposiciones demandadas y de la ley 1667 en su integralidad, con argumentos relativos a los vicios de forma (i) y de fondo (ii).

(i) El interviniente considera que el trámite de esta ley no requería surtir el proceso de la consulta previa porque no afecta directamente a las minorías étnicas. Lo anterior, porque no regula aspectos vinculados a la identidad de esas comunidades, no altera de manera alguna su estatus como comunidad, ni impone restricciones o gravámenes que les confieran algún tratamiento particular. Por el contrario, se trata de normas de carácter general que se adoptan para incentivar en el país la productividad en regiones deprimidas.

Sumado a lo anterior, considera que la ley protege expresamente a las comunidades étnicas, en tanto excluye de su ámbito de aplicación los territorios declarados como resguardos indígenas y territorios colectivos titulados -o en proceso de titulación-; y porque también prevé la necesidad de tramitar el proceso de consulta para cada ZIDRE que se vaya a declarar, en la medida en la que se encuentre en zonas de influencia de los resguardos o los territorios colectivos. (pág. 159).

(ii) El interviniente introduce su escrito haciendo unas reflexiones generales acerca del entorno económico y social en el campo, y de las ventajas que trae consigo el modelo de desarrollo económico y rural que fomentan las ZIDRES. A partir de estas reflexiones iniciales considera que la ley debe ser declarada constitucional.

-Para el interviniente las ZIDRES permiten superar los bajos niveles de productividad que han afectado al campo recientemente y cerrar las brechas crecientes entre los sectores rural y urbano en el país, mejorando así el ingreso y la calidad de vida de los campesinos (art. 64 C.P.), fortaleciendo la seguridad alimentaria del país, y contribuyendo a la sustitución de las importaciones (art. 65). Lo anterior, gracias a un modelo de explotación rural que reconoce la coexistencia de diferentes modelos económicos, buscando con ello articular el fomento de la participación y de los esquemas asociativos a favor de los pequeños productores, de una parte y, de la otra, la promoción de la inversión privada, al igual que la adopción de las medidas que

propenden por el desarrollo y por el adecuado funcionamiento de los mercados, como la formalización y la estandarización del sector agrario. (pág. 140).

A juicio del interviniente, este modelo, que ya se ha venido aplicando en la altillanura, no ha estado asociado al recrudecimiento de la violencia sino a su disminución. Tampoco ha sustituido ni desplazados los cultivos de alimentos de la población campesina, como el maíz y el arroz, sino que, por el contrario, ha permitido su aumento. Esto ha generado una reducción de las importaciones de soya y de maíz, al igual que la provisión del 17% de la canasta familiar de los colombianos (pág. 195). A su vez, las inversiones empresariales realizadas en la altillanura han incentivado la adopción de enfoques socialmente incluyentes en sus operaciones a favor de los trabajadores y comunidades locales; y finalmente, ha permitido la adecuación de los suelos (137).

-Sumado a lo anterior, el interviniente defiende la constitucionalidad de las disposiciones demandadas exponiendo los siguientes "elementos de constitucionalidad de las ZIDRES", a saber: son **(i)** ***necesarias***, porque es urgente brindarle al campesinado el acceso a los mecanismos que le permitan mejorar sus ingresos y su calidad de vida, en sintonía con el impulso del desarrollo sostenible y la garantía de la seguridad alimentaria del país (141).

(ii) Son ***idóneas***, en tanto permiten generar empleo, adecuar y volver productivas tierras caracterizadas por la falta de presencia estatal, las cuales requieren de grandes intervenciones que no pueden ser apalancadas por el Estado ni por los pequeños productores, por sí solos. Según consta en la intervención, "no alcanzaría todo el Presupuesto Nacional del año 2016 para adecuar las tierras infértiles y entregarlas bajo la UAF" (pág. 148).

Las normas impugnas también **(iii)** son ***razonables***, en la medida en la que permiten generar sinergias de capital y trabajo, permitiendo que el campesino participe en proyectos productivos que vinculen, a título no traslaticio de dominio -y de manera temporal-, tierras de la Nación, inversionistas, y "todo actor que desee promover la actividad agrícola en las zonas apartadas" (pág. 150).

(iv) Son ***progresivas,*** debido a que le garantizan al campesinado, no sólo el acceso a la propiedad de la tierra, sino que le permiten ser partícipe de un proceso de crecimiento económico regional, de sostenibilidad ambiental y de generación de riqueza que se traduce en mejores condiciones de vida. Lo anterior, gracias a la inyección de recursos tanto públicos como privados, la cual termina "disminuyendo el costo para el desarrollo" al permitirle a los campesinos acceder a servicios, insumos, tecnología, comercialización de productos, etc… (pág. 151).

(v) Son acordes con el principio de ***no regresividad***, en tanto respetan las instituciones ya establecidas en la normatividad agraria vigente para la generalidad del país, esto es, la ley 160 de 1994, y no desmejoran las condiciones de los campesinos ni de los trabajadores agrarios. Lo anterior, al ser las ZIDRES un modelo de desarrollo alternativo y de aplicación restrictiva, el cual regula zonas puntuales con características específicas de la geografía nacional, en estricto cumplimiento de ciertas exigencias procedimentales definidas para su constitución. Se trata de un modelo que no anula otras formas de asociación, ni que se impone a los campesinos o trabajadores agrarios, a quienes les asiste la libertad para escoger su profesión u oficio, en el marco de la autonomía de su voluntad.

(vi) Las ZIDRES se ocupan de una situación fáctica distinta de aquella que regulan las UAF, en tanto esta última figura presupone la adjudicación de tierras fértiles en una extensión que permita a los campesinos subsistir con 2 SMLMV, mientras que las ZIDRES están dirigidas a explotar tierras infértiles, de poca adecuación agraria, y cuya productividad requiere de altas inversiones económicas, razón por la cual ambas figuras deben subsistir de acuerdo con las características del suelo. Al respecto, el interviniente considera que la delimitación de un área bajo la figura ZIDRE respeta la adjudicación previa de UAF, y no impide que se sigan adjudicando predios de acuerdo con el régimen contenido en la ley 160 de 1994 (pág. 150).

(vii) Finalmente, el interviniente considera que la ley impugnada fomenta la "asociatividad", junto con los beneficios que esto trae consigo a favor de los pequeños productores en materia de mejores condiciones de negociación, de tecnificación, de acceso al mercado, de precios y de costos, entre otros. Con ello, las ZIDRES propenden por el fortalecimiento de la capacidad empresarial y del capital social con miras al interés colectivo (pág. 152), concretando así lo establecido en el artículo 38 de nuestra Constitución Política.

3.14. Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI)

Bruce Mac Master, en calidad de representante legal de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, solicita que se declara la **exequibilidad** de la totalidad de la norma demandada. En primer lugar, (i) el interviniente expone la siguiente premisa de interpretación que le servirá para analizar la constitucionalidad de cada una de las normas demandadas; (ii) luego se refiere a los cargos por vicios de procedimiento; y finalmente al fondo de la acusación.

(i) A su juicio, la norma acusada no tiene el alcance que los demandantes le asignan, esto es, tratarse de un viraje en la política agraria del país y una negación de los derechos del campesinado (pág. 269). Lo anterior, porque no establece un régimen agrario general sino que incorpora un *régimen especial* que incluye la adopción de lineamientos para la declaratoria de zonas

geográficas especiales, las cuales están regidas por normas igualmente particulares, con el propósito de lograr objetivos específicos definidos por el legislador (L. 1776. Art. 2).

La generalidad de las normas que integran la ley impugnada, salvo las contenidas en los capítulos III y VII, no tienen aplicación directa ni inmediata, sino que están supeditadas a la declaración de una zona como ZIDRES. Esta declaración requiere de un procedimiento técnico (art. 21), al igual que unos presupuestos (art. 1) y unos límites objetivos (arts. 25-30), que deben ser observados por el Ejecutivo para su declaratoria. La aprobación de los proyectos que se pretendan operar en las ZIDRES (arts. 3 y 20), al igual que los requisitos que deben cumplir las asociaciones con campesinos (arts. 3, 15 y 17), deben, a su vez, contar con la aprobación del Ministerio de Agricultura, y estarán sujetos a la vigilancia por parte del Ministerio Público, buscando así garantizar los derechos de los campesinos. Se trata, por lo tanto, de un *régimen especial* que cuenta con fuertes controles por parte del Estado para asegurar que ese modelo armonice los derechos de los pobladores rurales y los demás deberes del Estado en la materia

Por lo tanto, el contenido de la ley impugnada no está destinado a disputar con lo establecido en el ordenamiento jurídico vigente, ni exceptuar su cumplimiento. Se trata, más bien, de establecer normas especiales cuya aplicación será preferente, en las zonas intervenidas, frente a las normas generales en casos de contradicciones.

Lo anterior, como parte de una técnica legislativa que ya se ha manifestado con la creación de Zonas de Colonización, Zonas de Reserva Campesina y de Desarrollo Empresarial (Ley 160 de 1994), Zonas Económicas Especiales de Exportación (Ley 677 de 2011), o las Zonas Francas (Ley 1004 de 2005). Una vez definido lo anterior, el interviniente procede a analizar cada uno de los cargos.

(ii) El interviniente coincide con los demandantes en la necesidad de realizar la consulta previa. Difiere, no obstante, acerca del momento oportuno para hacerlo, en la medida en la que considera que este trámite debe realizarse con anterioridad a la adopción de la medida que los afecte directamente. El problema jurídico que, en su opinión, habría que resolver es el siguiente: "¿el impacto directo de una ley sobre una comunidad étnica puede predicarse del establecimiento de lineamientos abstractos o se evidencia en la aplicación concreta de la misma?" (pág. 271).

Al respecto, considera que la medida legislativa, por sí misma, no es susceptible de generar alteraciones sobre el estatus de la comunidad, ya sea imponiendo restricciones, gravámenes o beneficios. Por lo tanto, no tendría un impacto ***directo*** sobre las minorías étnicas, de acuerdo con los términos definidos jurisprudencialmente (i.e. C-366 del 2011). Lo anterior, sin

perjuicio de que, en el caso concreto, cuando se declare un área como ZIDRE, se realice la consulta.

El interviniente tampoco considera que la medida sea ***específica o particular***, teniendo en cuenta que la única mención diferencial respecto a las minorías étnicas tiene lugar en el art. 29 de la ley 1776, "para dar claridad sobre el hecho [sic] que no tendrá impacto sobre ellas y que, cuando su implementación pueda tener impacto, las comunidades serán consultadas" (pág. 274).

Sumado a lo anterior, la norma impugnada tampoco implica una afectación sobre su identidad en sentido amplio, en tanto propende por la delimitación de una zonas en las que puedan coexistir distintas formas de ver el mundo -incluyendo el desarrollo agrario-. La vocación limitada de las ZIDRES, que excluye de su intervención los resguardos indígenas o territorios colectivos, salvo que las comunidades deseen participar en ellas de manera expresa, "supone que la norma no trae un impacto ***específico*** o ***particular*** sobre las comunidades" (pág., 274).

Finalmente, la disposición contenida en el artículo 29 es adecuada, en la medida en la que permite contar con la participación previa de las comunidades cuando se esté estudiando la posibilidad de declarar una zona como ZIDRE, es decir, cuando existe la posibilidad de que se presente una afectación directa, de forma tal que las comunidades pueden incidir en dicha decisión. En este contexto, atendiendo a la diferencia entre *consulta* previa y *consentimiento* previo, libre e informado, y a la inexistencia de poder de veto en cabeza de las comunidades, "es acertado expresar que el trámite debe "agotarse", siempre que dicho agotamiento se dé en respeto de los estándares fijados por la Corte" (pág., 275).

A partir de estas consideraciones, en la intervención se resuelve de manera negativa al problema jurídico planteado: el establecimiento de lineamientos abstractos no afecta a las comunidades étnicas cuando no cumple con los requisitos de especificidad y particularidad que la jurisprudencia constitucional ha establecido para determinar que se presenta un impacto directo sobre ellas.

(iii) De acuerdo con la intervención, las demandas contra el parágrafo 3 del artículo 3, y contra los artículos 13 y 15 de la norma impugnada, plantean dos problemas jurídicos.

"¿Una norma que regula disposiciones para zonas especiales tiene como consecuencia la modificación de una norma de carácter general? ¿Existen fundamentos legales para afirmar que el legislador ha desconocido el mandato constitucional de no retroceder en la protección de los derechos de la población campesina contenidos en los artículos 58, 60 y 64 de la Constitución?" (Pág. 277)

-Sobre el particular, el interviniente reitera las consideraciones con las cuales abrió el escrito, relacionadas con la naturaleza *especial* de la ley 1776. Esto supone que las disposiciones de la norma impugnada "sólo serían aplicadas de manera preferente en el evento de antinomias jurídicas", dando prevalencia en términos generales a las disposiciones consagradas en la ley 160 de 1994. Por lo tanto, agrega que "sólo podría hablarse de una regresión en aquellos casos en que sea aplicable el *Principio de Especialidad*" (pág. 277).

A partir lo anterior, el interviniente desestima los argumentos de las demandas sustentados en una presunta vulneración *general* del principio de progresividad, tal como ocurre con la ausencia de un sujeto calificado para la adjudicación de baldíos, y con la ausencia de un procedimiento establecido para tal efecto. Para el interviniente, estos alegatos carecen de fundamento porque aquello que se echa de menos sí está incluido en la ley 160, "cuyas normas aplican en las ZIDRES en ausencia de una regla especial" (pág. 277). En la misma dirección, desestima los alegatos relacionados con la vulneración *general* de los derechos de los ocupantes de baldíos, reiterando que estos últimos sólo cuentan con una expectativa. Para aquellos ocupantes que sí cumplan con los requisitos para la adjudicación, el parágrafo 1 del artículo 13 salvaguarda sus derechos adquiridos.

-Una vez definido el eje a partir del cual, en su opinión, debe realizarse el análisis de constitucionalidad, el interviniente considera que si bien los proyectos productivos adelantados en las ZIDRES tienen varios efectos importantes sobre la regulación actual de baldíos, esto no quiere decir que se traduzcan en una regresión en cuanto al acceso a la tierra y a la destinación de baldíos. Por el contrario, se modifica la operatividad particular del acceso progresivo a la tierra mejorando el régimen existente (art. 64 C.P.).

En primer lugar, la ley impugnada establece la obligación de ceder a favor de los campesinos predios de propiedad privada. En segundo lugar, se mantiene la vocación de los baldíos de ser adjudicables a los campesinos sin tierra. Si bien esta adjudicación toma un tiempo, teniendo en cuenta la duración del proyecto y el lapso que toma hacer la tierra productiva, se trata de un plazo razonable durante el cual se garantiza al campesinado, de todas formas, su derecho al trabajo (pág. 279). Con ambas medidas se incrementa la oferta de tierra con la vocación de ser distribuida, y se contribuye a fomentar el acceso a la propiedad rural a través de otros mecanismos que no se limitan a la adjudicación de bienes baldíos: "no sólo se reparte la tierra que es del Estado, sino también aquella que es propiedad, actualmente, de los privados" (Pág. 282).

Para el interviniente es fundamental resaltar que el modelo de explotación económico que contemplas las ZIDRES permite vincular al sector productivo con el mandato concerniente al acceso progresivo a la tierra a favor de los

campesinos que no la tienen. Esto es clave porque las ZIDRES están concebidas para ser intervenidas en zonas con altos niveles de pobreza que requieren de una actividad intensiva de capital. Sólo esta intervención del sector productivo permite alcanzar el espíritu finalístico que persigue el artículo 64 de la Constitución, que se propone no sólo la entrega de la tierra, con independencia de su productividad, sino garantizar el acceso a la misma de forma tal que permita satisfacer las necesidades de la comunidad a través de la producción (art. 58 C.P.), buscando así alcanzar el fin último de mejorar el nivel de ingresos y la calidad de vida de los campesinos. Lo anterior, bajo el entendido de que la empresa es un motor de la economía y un factor generador de desarrollo, que permite garantizar la efectividad de la función social de la propiedad, a través de una contrapartida de incentivos propiciada por el legislador (pág. 281).
En efecto, a través de la asociación, una colectividad de campesinos puede adelantar proyectos que combinan predios de propiedad privada y predios de propiedad del Estado concesionados, accediendo al inicio del proyecto a predios de origen privado, obteniendo durante su ejecución una rentabilidad razonable y, a su término, ser beneficiarios de la adjudicación de los terrenos del Estado. Bajo este esquema, afirma el interviniente, la ley 1776 no es regresiva frente a la ley 160.

-En lo concerniente al parágrafo 3 del artículo 3 de la ley 1776, en la intervención se plantea la controversia en los siguientes términos. Ante la demora del INCODER para cumplir con su mandato legal concerniente a la inscripción de las prohibiciones y las limitaciones de las que trata el artículo 72 de la ley 160 en el título del bien adjudicado, aquellas personas que adquirieron bienes inicialmente adjudicados como baldíos, sin ser conscientes de la limitación por ausencia de la anotación que ordena el artículo 72, ¿tienen un derecho adquirido o, por el contrario, acumularon la propiedad de la tierra de manera indebida? (pág. 285). Esta controversia fue zanjada, de acuerdo con el escrito, por el legislador, al establecer que los privados que intervengan las ZIDRES deberán entregar un porcentaje de su propiedad privada a los campesinos asociados sin tierra, "independientemente del momento en que estos terrenos fueran adjudicados como baldíos, asumiendo que lo fueron" (pág. 285).

-Sobre la presunta afectación de la descentralización administrativa, el interviniente precisa que el cargo no hace referencia a este tipo de descentralización sino a la descentralización por colaboración, es decir, cuando el Estado deja en manos de particulares el desarrollo de una función pública. De todas formas, asegura que la ley 1776 no está dejando en manos de particulares el deber constitucional de la reforma agraria y la democratización de la tierra, de acuerdo con lo definido en el artículo 123 de la Constitución Política (pág. 287).

-Tampoco considera que se esté desconociendo el principio de reserva legal que se encuentra en cabeza del Legislador. A su parecer, la ley impugnada no

buscó que el Gobierno estableciera aspectos sustanciales de la norma sino que, por el contrario, precisara algunos de sus aspectos precisos, los cuales, por su naturaleza técnica, no pueden quedar comprendidos en la ley sino que tienen que ser desarrollados por parte del Ejecutivo, respetando una serie de criterios fijados de antemano por parte del Legislador, tal como queda recogido en los artículos 3, 13 y 14. (pág. 289)

-Frente a la vulneración del derecho a la libertad de asociación, el interviniente considera que no hay que interpretar el artículo 15 de la ley 1776 en términos excesivamente exegéticos. De ser este el caso, las ZIDRES incorporarían una disyuntiva para el campesinado: trasladar la propiedad del inmueble en favor del proyecto productivo o asociarse a él, so pena de perder la propiedad sobre su tierra. Cuando una interpretación literal conduce al absurdo o a un sentido contrario a su finalidad buscada, precisa el interviniente, es necesario buscar un sentido razonable de acuerdo con lo fijado por esta Corte (C-1646 del 2000).

Así, de una lectura sistemática o finalística de la norma se desprende que la asociación no es obligatoria sino *facultativa*. (Pág. 292). A su vez, el interviniente reconoce que la relación entre ejecutores y campesinos puede ser materialmente desigual. Este factor, no obstante, no debe ser un criterio para prohibir la asociación sino, por el contrario, permitirla, pero bajo una intervención que permite promover una igualdad real y efectiva, tal como se desprende, de acuerdo con el interviniente, de la jurisprudencia constitucional (C-524 de 1995). Así queda recogido, a su parecer, en los artículos 3, 7, 13, 15 y 17 de la ley 1776.

-En relación con la imposibilidad para modificar los contratos celebrados con los intervencionistas de las ZIDRES, el interviniente señala que esto no se traduce en una renuncia a las cláusulas exorbitantes, sino en una modulación de la potestad pública en los contratos estatales. Al respecto, considera que el primer incisos artículo 8 de la ley objeto de estudio dispone que si las cláusulas no están pactadas en el contrato, sólo podrán utilizarse en aplicación de la teoría de la imprevisión. Así las cosas, plantea el siguiente problema jurídico: "¿es inconstitucional establecer mediante una ley que, en algunos contratos que suscriba el Estado, éste no modificará unilateralmente los contratos, salvo casos expresamente acordados?" (pág. 297).

Al respecto, el interviniente considera que las cláusulas exorbitantes son un instrumento legal que persiguen un mandato constitucional orientado a garantizar el bienestar general, pero que no son un fin constitucional en sí mismo. Por lo tanto, es constitucionalmente admisible modularlas si así se logra materializar el interés general en la contratación administrativa, dando un tratamiento diferenciado a ciertos grupos sociales, siempre y cuando la diferenciación se fundamente también en la persecución del interés colectivo (C-932 de 2007) .

En el marco de lo anterior, sostiene que el primer inciso del artículo 8 es constitucional en tanto la limitación de las cláusulas exorbitantes encuentra sustento en el interés general, ya que las ZIDRES fueron definidas como de utilidad pública e interés social. Con el objetivo de profundizar en este interés general, el Legislador también diseñó una forma jurídica que defiende los intereses concretos, tal como ocurre con la necesaria previsibilidad que necesitan los participantes del proyecto para adelantarlo (pág. 297).

-En lo atinente al inciso 2 del artículo 8, señala que la norma no prohíbe las modificaciones legales que pueda desarrollar el Legislador, sino que establece que cualquier cambio debe tener en cuenta un principio de favorabilidad a favor de aquellos inversionistas que cuentan con derechos adquiridos con base en la legislación vigente en el momento de realizar la inversión. En tanto la Constitución Política eleva la protección de los derechos adquiridos a rango constitucional, sostiene que el Estado debe garantizar la inmutabilidad a favor de aquellas personas cuya situación jurídica está consolidada –dentro de los límites del bien común (C-488 del 2000)-, prohibiéndole al legislador el desconocimiento de situaciones jurídicas afianzadas, en el marco de las operaciones de mercado que requieren reglas claras y estables (C-543 de 1993, C-604 del 2000). En consecuencia, una ley que, como la impugnada, establece la inmutabilidad de los derechos adquiridos, se acopla al artículo 58 de la Constitución Política.

Ahora bien, el interviniente precisa que el inciso segundo del artículo 8 no debe entenderse como un compromiso del Estado con *la inmutabilidad de la ley*, sino como un aseguramiento de los términos señalados en el contrato, en el momento de su suscripción, acerca de las condiciones que van a regir la inversión. Así las cosas, el legislador autoriza que, ante una modificación de la ley y el surgimiento de una controversia al respecto, las partes puedan acudir a mecanismos resarcitorios dirigidos a evitar una afectación del equilibrio contractual acordado. Por lo tanto, el inciso demandado no impide los cambios normativos sino que permite adoptar cláusulas de estabilidad en casos de modificaciones legales. (pág.301)

3.15. Federación Nacional de Industriales de la Madera – FEDEMADERAS

FEDEMADERAS, a través de su apoderada judicial, solicita a esta Corporación que declare la exequibilidad integral de la Ley 1776 de 2016, pues “responde completamente al test de progresividad, se constituye en un instrumento que estimulará la asociatividad, el desarrollo empresarial en el campo y la promoción de la inversión.” Su petición está sustentada en los siguientes argumentos. Primero, el modelo de desarrollo económico regional propuesto en las ZIDRES es el adecuado para la actividad forestal y el desarrollo económico regional, dado que permite una utilidad simultánea en la medida que las ZIDRES serán zonas aisladas, con baja densidad poblacional, con altos índices de pobreza y elevados costos de adaptación

productiva. Segundo, desde el punto de vista constitucional, las ZIDRES son necesarias en tanto permitirán romper barreras existentes en el país. Tercero, la Ley prevé una herramienta legal idónea para solucionar la problemática de las zonas geográficas marginadas, en tanto aumentaría el nivel de competitividad de los campesinos, aumentando la productividad y generando desarrollo. Cuarto, el nuevo modelo de desarrollo económico regional es coherente con el avance gradual que debe dar el Estado, en cumplimiento del principio de progresividad, para garantizar una mayor efectividad real y material de los derechos sociales; y, de ninguna manera, constituye una medida regresiva. Lo anterior, en tanto reducirá las visibles desigualdades sociales y estimulará una mejoría progresiva de las condiciones de vida de la población campesina. Quinto, el nuevo modelo no deroga la Unidad Agrícola Familiar (UAF) prevista en la Ley 160 de 1994, debido a que lo que se pretende es beneficiar a campesinos y pobladores de la zona, en tanto el modelo propuesto permitirá llevar a cabo proyectos empresariales y productivos que beneficien a todos los actores. Sexto, de ninguna manera las disposiciones legales suponen un desconocimiento de la autonomía de los entes territoriales, dado que estos se benefician al obtener mayores recursos económicos para las regiones. Séptimo, el modelo garantiza la propiedad de los campesinos, mujeres y jóvenes rurales, pues pueden ser partícipes activos del modelo por medio de la asociatividad voluntaria.

3.16. Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC-Vía Campesina)

Diego Montón, en su calidad de representante de la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo, presenta un *Amicus Curiae* mediante el cual respalda la solicitud de i**nexequibilidad** de cada uno de los cargos cuestionados, aportando argumentos relativos a los vicios de forma (i) y de fondo (ii).

(i) En el escrito se afirma que el trámite de la ley 1776 no cumplió con el requisito de la consulta previa a comunidad indígenas, suscribiendo la petición de inconstitucionalidad sustentada en las demandas (C2. Pág. 11).

(ii) En relación con la presunta modificación del régimen de baldíos, el interviniente considera que la ley 1776 de 2016 implica un cambio en los sujetos beneficiarios de la política agraria, favoreciendo a empresarios nacionales y extranjeros que no son sujetos de reforma agraria. Lo anterior, como parte de una lógica internacional de mercantilización y acaparamiento de tierras que hace del empresariado el protagonista del desarrollo agropecuario. Esta lógica privilegia un modelo agroindustrial, de monocultivo de tardío rendimiento y de grandes plantaciones con vocación exportadora que fuerza al campesinado a adaptarse a la lógica empresarial, al tiempo que lo pone en riesgo de migraciones masivas. A pesar de que la norma cuestionada reconoce la titulación a favor de los campesinos, a juicio del interviniente, se trata de una figura limitada porque no respeta sus formas

propias de territorialidad ni la posibilidad de desarrollar de manera autónoma sus proyectos de vida. (C2. Pág. 7). A su vez, esta norma incentiva la realización de prácticas agroindustriales que tienen graves repercusiones ambientales; trae consigo grandes riesgos sobre la soberanía alimentaria y nacional de los países –debido a la vocación exportadora de este modelo-; y termina fomentando la concentración de tierras, las actividades monopólicas, y la apropiación de recursos y bienes públicos, sin importar que la titularidad de los bienes permanezca en cabeza del Estado. (C2. Pág. 13)

-En lo concerniente a los cargos que cuestionan la figura de la "asociatividad", en el escrito se afirma que la ley 1776 no sólo presupone sino que agrava la situación de desventaja entre los empresarios y los campesinos, en la medida en la que le permite a los primeros adquirir las tierras que sean necesarias para implementar proyectos a gran escala, las líneas de crédito para llevarlas a cabo, y la mano de obra (campesinado) para ejecutarlos. Con ello, se afecta el ejercicio de la autonomía de los campesinos en relación con la tierra, los productos, el destino y el manejo de los créditos, y con la modernización tecnológica, desconociendo las obligaciones internacionales asumidas por el Estado colombiano al suscribir la Convención Americana sobre Derechos Humanos, relacionadas con el deber de garantizar la igualdad real de los sujetos vulnerables (artículos 1, 24 y 29). Lo anterior, "en lugar de promover figuras legales que, como la asociación, propendan por desconocer las desigualdades materiales existentes y por profundizarlas jurídicamente" (C2. Pág. 9).

A su vez, considera que la norma impugnada contempla un modelo de asociatividad que no es de carácter voluntario sino que obliga a los campesinos a asociarse con grandes empresarios para acceder, bajo el modelo agroindustrial, a la titulación de la tierra y/o para seguir detentando los títulos. Con ello se desconoce, de acuerdo con el interviniente, el derecho de los campesinos no sólo a tener ingresos y medios de subsistencia dignos, sino, más aún, a escoger libremente un oficio y decidir autónomamente sobre su proyecto de vida, el cual depende en gran medida de su relación con la tierra y el territorio en el marco de la economía campesina.

-En el escrito también se afirma que la ley 1776, tanto en su elaboración como en el procedimiento que contempló para declarar un área como ZIDRE, no contó ni cuenta con la participación de la ciudadanía en general, ni con la de los concejos municipales ni, mucho menos, con la del campesinado. Por el contrario, se trata de "una imposición en los territorios que resta tierras disponibles para las comunidades campesinas y limita los recursos de fomento que el Estado pudiera ofrecer a la producción campesina" (C2. Pág. 12).

3.17. Corporación Grupo Semillas

Germán Alonso Vélez y Laura Mateus Moreno, en su calidad de Director e Investigadora de la Corporación Grupo Semillas, respectivamente, solicitan que se declare la **inconstitucionalidad** de los artículos 3, 7, 13, 15 y 17, que desarrollan la figura de la asociatividad en las ZIDRES, y el conjunto de la ley 1776 de 2016, haciendo referencia únicamente a cargos por vicios de fondo.

Para los intervinientes, la figura de la asociatividad trae consigo una pérdida de la autonomía de los campesinos frente al manejo de sus sistemas productivos, y frente a su territorio, en las áreas donde se aprueben las ZIDRES. Con ello, se condicionan las libertades de asociación, escogencia de ocupación y de oficio, y desarrollo de la personalidad; se restringe el acceso a la tierra y a los medios de subsistencia –agua, suelos y energía-; y se amenaza a la economía familiar y demás prácticas culturales del campesinado.

El modelo de asociatividad recogido en la ley 1776, aseguran, condiciona la autonomía de los campesinos en tanto los hace depender del desarrollo de proyectos agroindustriales a gran escala, y de la manera como el empresario, en adelante, "el agente transformador del campo", administre su proyecto agroindustrial, forzándolos así a sujetarse a las características del proyecto en una situación asimétrica, con el fin de generar algo de ingresos.

Por esta razón se ven forzados a sustituir sus cultivos tradicionales de pancoger y de subsistencia, para empezar a producir en función de las grandes superficies y de los mercados de commodities, en el marco de un modelo económico mercantil de acumulación de tierra y de capital. Este modelo no sólo subvalora los mecanismos tradicionales de la economía campesina, sino que asume sin sustento que se trata de modos de producción ineficientes y no competitivos. Lo anterior pasa por alto que el 43% de la producción agrícola que se genera en el país es producto de unidades productoras menores de 50 hectáreas, las cuales minimizan costos en fertilización, maquinarias, y semillas, apenas ocupan el 25% del territorio, y no cuentan con todo el apoyo otorgado por el Estado a la agroindustria (C2, pág. 29)

Al respecto, para los intervinientes es claro que la figura de la asociación en ninguna medida permite mejorar o fortalecer las economías campesinas, ni proteger los derechos de los campesinos al territorio y la alimentación, sino que está orientada a aumentar la concentración de la tierra, a robustecer la agroindustria y fomentar el aumento del capital económico y político de los inversionistas y empresarios de palma de aceite, caña de azúcar y plantaciones forestales comerciales, tal como se ha venido realizando con programas como el de Agro Ingreso Seguro y el CONPES 3510 de 2008. (C2, págs. 26-27).

-Los intervinientes también aseguran que la ley 1776 termina afectando a las comunidades étnicas que colinden con las ZIDRES, condicionando el acceso

y el control del agua, la conservación de las semillas criollas y de los bosques, y generando impactos ambientales y conflictos culturales que perjudican los pueblos ancestrales. (C2, pág. 28).

-Más aún, la soberanía alimentaria del país se podría ver afectada en tanto la producción agroindustrial requiere del uso de semillas certificadas y/o transgénicas que son propiedad de determinas empresas, bajo regímenes de patentes, lo que trae consigo una restricción de la libre circulación, producción, conservación, uso, intercambio y comercialización de semillas criollas o nativas. (C2, pág. 30).

3.18. Colectivo Soberanía y Naturaleza y Coordinadora Nacional Minero-Energética

Mauro Carvajal Guerrero y Luis Enrique Orduz, integrantes del Colectivo Soberanía y Naturaleza, y Mayerly Astrid Garzón Mora, en representación de la Coordinadora Nacional Minero-Energética, coadyuvan la demanda de **inconstitucionalidad** contra le ley 1776 de 2016, fortaleciendo los cargos concernientes a **(i)** la ausencia de consulta previa; **(ii)** la vulneración de los principios de reserva legal y descentralización administrativas; **(iii)** la violación de los principios de autonomía territorial y de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad; y, finalmente, los cargos relacionados con **(iv)** las garantías de los proyectos ZIDRES y la determinación de los contratos.

(i) De acuerdo con el escrito, la ley 1776, a pesar de tratarse de una ley general, provoca una afectación directa en las minorías étnicas que obliga a realizar el proceso de consulta previa. La restricción recogida en el artículo 29 de la norma impugnada da cuenta de una comprensión limitada del territorio étnico y, por lo tanto, no excluye a todos los territorios étnicos de su implementación. Lo anterior, bajo el entendido de que los territorios de las minorías étnicas no se circunscriben a aquellos que se encuentran debidamente titulados, sino que incluyen a las distintas regiones del país donde las comunidades habitan territorios sin titulación, por ocupación, o en algunos casos baldíos, pero que en todo caso son reconocidos como territorios de minorías étnicas (i.e. T-849 de 2014). Esto supone, a juicio de los intervinientes, "la necesidad de la consulta previa por la potencialidad que tiene la ley demandada de afectar territorios étnicos en su sentido amplio" (C2, pág. 40).

Esta situación es aún más apremiante si se tiene en cuenta que la descripción de las regiones en las que se pueden implementar las ZIDDRES (art. 1 de la ley 1776) termina haciendo referencia a departamentos como Meta y Vichada, donde actualmente habitan comunidades indígenas y que ameritan, de acuerdo con la Procuraduría General de la Nación, ser consultadas.

En estos casos se ha denunciado la falta de diligencia del Estado para tramitar los procesos de constitución, saneamiento y ampliación de resguardos, al igual que el riesgo que afrontan las comunidades que habitan estos territorios de ser exterminadas culturalmente, tal como se identificó en el auto 004 del 2009 proferido por esta Corporación (C2, pág. 41).

(ii) A juicio de los intervinientes, la regulación de la apropiación y adjudicación de baldíos; la explotación de recursos naturales; el uso del suelo; y la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, hace parte de la reserva legal en cabeza del Legislativo.

Si bien estos temas podrían ser reglamentados por una autoridad administrativa si se cumple con algunos de los tres criterios señalados por la jurisprudencia constitucional (indeterminación, remisión expresa al reglamento o uso de fórmulas amplias), la ley impugnada delega estas materias a un particular: es el proponente del proyecto el que determina la selección de las tierras y su extensión, decide el sistema de dotación de tierras y de financiación, y designa qué porción de los terrenos baldíos se adjudicará al campesino (C2Pág, 34).

Además de delegar estas funciones públicas en cabeza de un particular -en lugar de hacerlo en cabeza de una entidad pública en el marco de la descentralización administrativa-, la norma impugnada tampoco desarrolla los criterios fundamentales ni esenciales a partir de los cuales se deben realizarse esas funciones. Por esta razón, la decisión de darle cabida al campesino en el proyecto y de entregarle una porción de tierra, o la decisión de otorgarle un crédito, terminan siendo, a juicio de los intervinientes, arbitrarias.

(iii) El inciso primero del artículo 20 y los incisos segundo y tercero del artículo 21 vulneran el principio de autonomía territorial, según los intervinientes, porque establecen en cabeza de la Nación la aprobación de los proyectos productivos (i.e. Ministerio de Agricultura), la definición de las áreas potenciales para declarar las ZIDREZ (i.e. UPRA), su delimitación (i.e. CONPES) y aprobación (i.e. Consejo de Ministros), de forma tal que la participación de las entidades territoriales es nula en relación con el ordenamiento territorial (C2, pág. 36).

Con ello, se pasa por alto una participación **activa** y **eficaz** de las entidades territoriales en la toma de las decisiones que hacen parte de la órbita de las competencias que les fueron asignadas constitucionalmente (arts. 298 y ss. C.P.), y que fueron precisadas legalmente (i.e. leyes 136 de 1996 y 388 de 1997), en materia de ordenamiento territorial y reglamentación del uso del suelo.

(iv) Los intervinientes consideran que el artículo 13 la ley impugnada cede las competencias legislativas en materia de contratación estatal, subyugando

a favor de los intereses particulares de los empresarios el interés general que este régimen persigue, sin que exista una norma habilitante que así lo autorice (C2, pág. 42.).

A su vez, estiman que el artículo 8 de la ley 1776 trae consigo una renuncia al principio de mutabilidad de los contratos estatales, lo que encuentran inconstitucional en tanto el Estado estaría "renunciando a la garantía que dispone para cumplir con los fines esenciales estipulados en la Constitución y dejaría al libre designio de un particular el cumplimiento de un deber estatal" (C2, pág. 43). Con ello, la norma demandada privilegiaría los proyectos productivos de interés particular que se realizan con bienes públicos, obstaculizando el acceso a la tierra por parte de los campesinos.

3.19. Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP)

Luis Guillermo Guerrero Guevara, en calidad de director del Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz (CINEP/PPP), y Javier Lautaro Medina Bernal, coordinador del Equipo movilización, Territorio e Interculturalidad, de la misma institución, solicitan que se declare la **inexequibilidad** de la norma demandada en los términos expresados en la demanda, respecto de los vicios de fondo.

-Los intervinientes consideran que la ley 1776 de 2016 vulnera el derecho a la tierra y al territorio del campesinado, porque se instaura como una medida regresiva que afecta la única herramienta con la que el Estado actualmente está promoviendo el acceso a la tierra de los campesinos (i.e. adjudicación de tierras baldías). Lo anterior, al ceder bienes inmuebles de la Nación a particulares para ejecutar proyectos productivos sin determinar la extensión de la tierra ni el tiempo de la entrega, y sin que se garantice que las tierras otorgadas a los campesinos en las ZIDRES tengan la extensión de la UAF.

Con ello, se reduce significativamente el marco de actuación del Estado para garantizar el acceso progresivo a la tierra a través de medidas dirigidas a garantizar la igualdad real y efectiva de los ciudadanos; rol que termina siendo asumido por particulares que tienen la potestad para definir la extensión, calidad y uso de las tierras para el campesinado (art. 3 de la ley impugnada). Esto trae consigo una pérdida de agencia de los campesinos, en la medida en la que sus derechos de uso, control y transferencia de la tierra se ven menguados en las zonas intervenidas. (C2, pág. 62)

-En el escrito también se acusa el desconocimiento de los principios constitucionales de autonomía territorial. El artículo 21 de la ley 1776 traería consigo una limitación excesiva de la autonomía de las entidades territoriales y de las competencias de los Consejos Municipales, al vaciar sus facultades en materia de definición de los usos del suelo, y atribuirlas a las entidades del orden nacional. Con ello se contrarían los artículos 287 y 288 de la

Constitución Política, de acuerdo con la interpretación que de los mismos ha realizado esta Corte (i.e. C-035 de 2026, C-145 de 2015 y C-072 de 2014).

3.20. FIAN Colombia

Juan Carlos Morales González, representante legal de FIAN Colombia, allega un *Amicus Curiae* que respalda los cargos de **inconstitucionalidad** presentados en las demandas, relativos a vicios de fondo.

-Para el interviniente, es claro que la intención de la ley 1776, tal como queda recogido en sus artículos 1 y 2, no consiste en fomentar el modo de vida y las estrategias productivas de la población rural, fortaleciendo su independencia y el desarrollo de sus capacidades de manera autónoma -a pesar de algunas referencias nominales a la garantía de la "soberanía alimentaria" (Art. 2)-. Por el contrario, reflejan un interés manifiesto en ampliar las brechas socioeconómicas que mantienen al campesinado en mayores situaciones pobreza e inseguridad alimentaria, al beneficiar un modelo agroindustrial que, en el marco de la internacionalización de la economía, concentra muchos de los recursos humanos, técnicos y financieros, a favor de los proyectos de infraestructura y de las dinámicas propias de las ZIDRES. Con ello, se impulsan actividades económicas atadas a paquetes tecnológicos de tipo agroindustrial que no son ambientalmente amigables.
-El campesinado encontraría, bajo este modelo, afectados todos los componentes del derecho a la alimentación y la nutrición adecuada, incluida la disponibilidad, accesibilidad, calidad, sostenibilidad y adecuación de los alimentos, en todas las fases del proceso alimentario, desde la producción hasta el intercambio. Lo anterior, en la medida en la que los sectores agroindustriales terminarían condicionando y presionando a las poblaciones rurales en las áreas intervenidas, forzándolas a cambiar sus modos de vida, sus formas productivas, al igual que la destinación de su trabajo, tierras y demás recursos: "el sujeto campesino termina inmerso en una dinámica de dependencia frente a los proyectos ZIDRES, en el cual el inversor agroindustrial es quien en verdad controla los proyectos, recibe las mayores ganancias y controla el territorio" (C2, Pág.80)

Al respecto, el interviniente considera que los artículos 7, 11, 16 y 17 exponen a las poblaciones campesinas a ser víctimas de cualquier tipo de presión por parte del sector privado transnacional, en tanto atan la actividad campesina a los proyectos priorizados en las ZIDRES, sin que se establezcan mecanismos de protección reales a favor de las formas asociativas del campesinado, "estén o no vinculados a proyectos productivos en el marco de las ZIDRES" (C2, Pág.80)

Estas disposiciones, por lo tanto, irían en contravía de la Observación General No 12 del Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales, de los artículos 2 y 11 del PIDESC, y de los artículos 64 y 65 de la Constitución Política.

3.21. Asociación Empresarial para el Desarrollo de la Orinoquía (ASORINOQUÍA)

Guillermo Forero Álvarez, en ejercicio del poder que le ha otorgado la Asociación Empresarial para el Desarrollo de la Orinoquía (ASORINOQUÍA), y en su nombre propio, solicita que se declare la **exequibilidad** total de la ley 1776 de 2016, oponiéndose a los cargos de la demanda tanto por vicios de forma (i), como de fondo (ii).

(i) En la intervención se afirma que la ley 1776 no afecta, de manera directa ni indirecta, el *ethos* de las minorías étnicas, así como tampoco interfiere en la preservación de su identidad diferenciada; ni en la protección de su supervivencia colectiva; ni en la reproducción de su integridad cultural; ni en la persecución de sus intereses comunitarios; ni en el ejercicio de sus derechos fundamentales; ni en la relación que guardan con sus territorios, razón por la cual no es procedente la realización de la consulta previa, en los términos definidos jurisprudencialmente.

Frente a la obligación de consultar a las minorías étnicas cuando se trata del aprovechamiento de la tierra rural y forestal, el interviniente señala que este deber tiene lugar "siempre y cuando [el aprovechamiento] tenga relación con las zonas en las que se asientan las comunidades diferenciadas" (C2, pág.: 241). A su parecer, las restricciones previstas en el artículo 29 de la ley 1776 son acordes con este mandato, porque prohíben que las ZIDRES se constituyan en los territorios étnicos y, en caso de que se intervengan zonas de su influencia, se exige la realización de la consulta previa. Por lo tanto, esta ley no obliga, ni sugiere, la enajenación de las tierras de las minorías étnicas, ni su traslado o reubicación en otras zonas.

En tanto la ley 1776, por sí misma, se ocupa de un asunto que afecta a la generalidad de la población colombiana, su trámite legislativo no es el objeto de la consulta sino su aplicación precisa, mediante la declaratoria de las áreas ZIDRES, tal como queda recogido en el artículo 29.

(ii) Para el interviniente, las consideraciones que sustentan los cargos son especulativas y sin ningún soporte empírico, y atribuyen consecuencias jurídicas equivocadas a la norma impugnada.

-Al respecto, considera que del parágrafo 1 del artículo 13 de la ley impugnada no se puede deducir, como sugieren los demandantes, un intento por legalizar las ocupaciones de baldíos de grandes empresas. Lo anterior, porque esta disposición trata de la *ocupación*, razón por la cual la figura no es aplicable a empresas ni personas jurídicas, toda vez que éstas sólo pueden acceder a la adjudicación de tierras baldías, no mediante la ocupación, sino a través de la celebración de un contrato a término de 5 años, en los términos definidos en la Ley 160 de 1994 en aquellas áreas señaladas como Zonas de

Desarrollo Empresarial (C2, pág. 115.). Por lo tanto, para el interviniente es claro que la disposición en cuestión reconoce y beneficia a los campesinos que no han cumplido con alguno de los requisitos para la adjudicación de la tierra, tal como se desprende de las exigencias definidas en el inciso 2 del artículo 2 de la norma objeto de evaluación.

-De otra parte, el interviniente encuentra extraño que en la demanda se acuse una presunta acumulación indebida de baldíos pero que, no obstante, se solicite que se declare la inconstitucionalidad del parágrafo 3 del artículo 3, teniendo en cuenta que, a juicio del interviniente, esta norma lo único que hace es remitir al artículo 72 de la ley 160, el cual incorpora precisamente una prohibición de acumulación de terrenos baldíos. El sentido de esta remisión no sería otro sino el de señalar, a título de sanción, la imposibilidad de adelantar proyectos productivos dentro de las ZIDRES si se ha violado lo establecido en el artículo 72 de la ley 160.

En la intervención se considera que una lectura contextualizada y sistemática, de acuerdo con el principio hermenéutico del efecto útil de las normas, permite inferir con facilidad que las restricciones del artículo 72 recogidas en el inciso 14 rigen hacia el futuro, y que su inclusión en el título de adjudicación y el respectivo folio de matrícula inmobiliaria constituye una condición indispensable para hacerlas exigibles, de acuerdo con los principios de seguridad jurídica y de publicidad de las actuaciones administrativas (C2, pág. 184).

A su vez, se asegura que interpretar de manera aislada la restricción del inciso 9, en el sentido de que nadie puede adquirir más de una UAF en términos absolutos, “resultaría abiertamente inconstitucional por la vulneración de los artículos 65 (seguridad alimentaria), 333 (iniciativa privada) y 334 (promoción de la productividad y competitividad) C.P,” (C2, pág.: 209).

A juicio del interviniente, limitar toda actividad agropecuaria a una UAF también vulneraría el derecho a la igualdad, porque les cerraría las puertas a todas aquellas personas que deseen hacer industria en el sector rural, y anularía la posibilidad de crecimiento y expansión del campesino colombiano, condenándolo a una economía de subsistencia que no alcanza para garantizar sus necesidades elementales.

De todas formas, en la intervención se insiste en que la prohibición recogida en el inciso 9 del artículo 72 no es el instrumento más importante para hacer la reforma agraria y desconcentrar la propiedad, sino la figura de la extinción de dominio recogida en la misma ley 160.

-En el escrito también se considera que los demandantes faltan a la verdad cuando afirman que hubo una transformación del régimen de baldíos, en tanto la ley 1776 en ningún momento deroga alguna de las disposiciones

contenida en la ley 160 de 1994 en la materia. Al respecto, agrega que tampoco es posible deducir de la ley cuestionada ninguna disposición que prohíba o impida que se continúe con el proceso de adjudicación de baldíos en UAF en las ZIDRES, como ordena la ley 160: "esto lleva a concluir que los baldíos que eventualmente se pudieran incorporar en los proyectos productivos son aquellos que no están ocupados por campesinos u otros sujetos de reforma agraria que cumplan con los requisitos para su adjudicación, sino que permanecen improductivos y en donde la oferta de estos bienes públicos supera la demanda" (C2, pág. 121).

En última instancia, en la intervención se insiste en que ambas formas de promoción del acceso a la tierra están llamadas a coexistir en las zonas intervenidas. En esa medida, el interviniente asegura que lo único que hace la ley impugnada es crear una nueva modalidad para entregar tierras baldías y, así, "repetir de una manera más ordenada y técnica lo que está dispuesto en la ley 160 de 1994 respecto a las Zonas de Desarrollo Empresarial (arts. 82 y 83)", en las cuales era posible adjudicar terrenos baldioso en extensiones amplias definidas por la Junta Directiva del Incora, por un término de cinco años (C2, pág. 111).

De acuerdo con el interviniente, las Zonas de Desarrollo Empresarial, definidas en la ley 160, hacen parta de una tradición que puede remontarse a otras leyes en las que se declararon áreas de desarrollo especial para una intervención intensiva, tal como ocurrió en el Chocó, la Amazonía y la misma Orinoquía, en virtud de la ley 4 de 1973. A su vez, es posible encontrar antecedentes legales que permiten la adjudicación, sin necesidad de ocupación previa, de extensiones de tierra que alcanzan 1.500 hectáreas para la explotación de cultivos agrícolas, de materias primas agropecuarias, o para ganadería intensiva. Esta extensión podía aumentarse a 3.000 hectáreas para la explotación de cultivos de tardío rendimiento, o para realizar proyectos de acuicultura industrial, por periodos que no podían ser inferiores a 10 ni superiores a 30 años, a título de usufructo, en regiones de escasa densidad poblacional y abundancia de baldíos no reservados para colonizaciones especiales, tal como dispuso la ley 130 de 1988.

-Ahora bien, en el escrito no sólo se afirma que la ley 1776 no alteró el régimen de baldíos sino que, en última instancia, el legislador sí tiene la facultad para modificarlo, por mandato expreso de la Constitución (art. 150), y teniendo en cuenta, además, que no existe como tal un régimen constitucional de regulación de baldíos. Para el interviniente es importante resaltar que la Constitución Política no establece que el único mecanismo para acceder a la propiedad rural es la adjudicación de baldíos. Como queda recogido en la ley 160, existen múltiples mecanismos para lograr ese propósito, como la negociación voluntaria entre campesinos y propietarios, la adquisición de tierras por parte del Estado, la expropiación, la extinción de dominio, entre otras. También resalta que con los bienes baldíos se han

perseguido distintas finalidades a lo largo de nuestra historia republicana, no todas relacionadas con el acceso a la tierra.

A partir de un recuento de las distintas normas que se han ocupado del tema, el interviniente sostiene que, históricamente, la adjudicación de baldíos se ha realizado a partir de distintos instrumentos jurídicos: a título gratuito mediante expedición de acto administrativo; se ha trasladado la propiedad por medio de un contrato de compraventa; y se ha entregado su explotación por medio de figuras como el usufructo o la concesión, entre otros. También indica que los sujetos beneficiarios de la adjudicación de baldíos han sido personas naturales y jurídicas de diferente índole, personas especializadas en el sector rural, y campesinos. Agrega que sólo en 1961, a través de la ley 135, se otorgó un trato preferencial a los campesinos sin excluir, no obstante, a personas naturales diferentes, ni a las personas jurídicas nacionales y extranjeras, que cumplieran con las condiciones legales respectivas. De la mano de lo anterior, en la intervención parece sugerirse que el trato preferencial a favor de los campesinos para la adjudicación de los baldíos no puede pasar por alto que la propiedad de estos bienes se adquiere mediante la ocupación y que, por lo tanto, el legislador debe respetar los derechos patrimoniales adquiridos por parte de cualquier persona que cumpla con los requisitos respectivos, sea o no campesino (C2, pág. 123). Por esta razón, carecería de sustento el argumento de los demandantes relacionado con el supuesto cambio de destinatario de este tipo de bienes.
-En el marco de esta historia legislativa, el interviniente asegura que la ley 1776 es revolucionara y progresiva en tanto prohíbe de manera expresa la adjudicación de la propiedad de los bienes inmuebles de la Nación a las personas jurídicas (C2, pág. 114). A su vez, la progresividad de esta norma se expresa, a su parecer, a lo largo del articulado en el que se ocupa del campesino y del pequeño productor. Particularmente, llama la atención sobre la necesidad de que el campesino acceda a una porción de tierra que le permita satisfacer sus necesidades básicas y generar un excedente -lo cual no es viable bajo las restricciones de la UAF en terrenos infértiles y alejados de los centros urbanos-, finalidad que se hace posible no sólo por la vía de la adjudicación de baldíos sino a través de los otros medios que se contemplan en el articulado (C2, pág. 115-119).

-El interviniente fortalece sus argumentos relacionadas con la progresividad de la ley 1776 mediante la elaboración de un test de progresividad, en los términos definidos en la sentencia C-644 de 2012, a partir del método de ponderación de Robert Alexy (i.e. ley de ponderación, fórmula del peso, y la carga de la argumentación), y con cifras oficiales concerniente a la altillanura colombiana. A partir de este ejercicio concluye lo siguiente:

(i) "la afectación del derecho constitucional al acceso progresivo a la propiedad de la tierra (art. 64 C.P.) es *prácticamente nula* o *muy leve* y, por el contrario, la protección a la producción de alimentos (art. 65 C.P.) en los términos que la promueve la ley ZIDRES es *preponderante*, puesto que

incide en la calidad de vida de los campesinos y ciudadanos colombianos". (C2, pág. 153).

Como parte de las premisas que sustentan esta conclusión vale la pena resaltar las siguientes: la compra relativamente reciente de tierras por parte de inversionistas privados en la altillanura, que asciende a 326.800 hectáreas -según las estimaciones más altas-, no ha vulnerado, hasta el momento, el acceso a los bienes baldíos por parte de los trabajadores agrarios, en tanto estos últimos han accedido a 4.143.164 hectáreas.

La reciente inversión privada en esa región, por su parte, ha permitido aumentos importantes en la producción comercial de alimentos como soya y maíz, destinados principalmente a la industria alimenticia, y a satisfacer la demanda nacional –que se espera aumente en el futuro, junto con la demanda internacional-. Esto ha traído consigo una reducción en las importaciones en esos alimentos en un 23,5% y en un 4,5%, respectivamente.

A su vez, ha permitido un aumento del 32% en la siembra de 6 cultivos alimentarios que hacen parte de la producción local típica de las economías familiares campesinas, tal como ocurre con el maíz tradicional, la caña panelera, la yuca, el plátano y las frutas ambientales: "esto representa un impacto social y económico mucho mayor al que han tenido los procesos de titulación de 4,1 millones de hectáreas de baldíos a campesinos en 54 años, el cual no ha logrado mejorar los ingresos y la calidad de vida de los trabajadores rurales -quienes enfrentan altos índices de pobreza-, y puede dar una idea del efecto que podría esperarse de las ZIDRES. También contradice la idea de que la producción campesina se ve perjudicada por los nuevos desarrollos agroindustriales". (C2, págs. 135, 139)

Ahora bien, las proyecciones oficiales indican que en el 2024 la Orinoquía podría llegar a tener un área para explotación de actividades agroindustriales de 780.000 hectáreas, que equivale al 10% de los baldíos adjudicado por el Estado a campesinos y comunidades indígenas en la altillanura. Si se estima que los baldíos disponibles en esa región ascienden a 5.568.526, y que la demanda potencial de tierra para la población campesina rural carente de ella, para poner un estimativo, asciende a un promedio aproximado de 1,776 hectáreas por hogar, "se constata que la superficie de baldíos en la región es suficiente para satisfacer la demanda de tierras por la población rural" (C2, pág. 139).

A partir de estos antecedentes y de estas cifras, para el interviniente es claro que la ley 1776 va a potenciar de manera drástica la producción de alimentos, a favor de toda la nación y de los campesinos que habitan la altillanura, sin afectar, o de manera muy leve, el acceso a la propiedad de la tierra de estos últimos.

Por lo anterior, la ley 1776 también es acorde con los artículos 333 y 134, relacionados con el régimen económico y de haciendo pública (C2, pág. 162), en tanto fomenta la inversión, la generación de empleo, la construcción de infraestructura, la adopción de tecnologías, la formación profesional, el aumento de impuestos, la diversificación y el aumento de las exportaciones, sin afectar el acceso a la propiedad agraria de los campesinos (C2, pág. 161-163)

En la intervención se movilizan estos razonamientos para sostener, en los términos planteados en la sentencia C-644 de 2012, lo siguiente: la ley 1776 de 2016 no es ***regresiva***, porque no hay una disminución del radio de protección de los derechos involucrados, porque no se aumenta el costo para acceder a tales derechos y porque no se pone en riesgo su nivel de satisfacción mínima; los aspectos demandados se encuentran constitucionalmente ***justificados***, teniendo en cuenta que los fines que se persiguen con la ley impugnada en materia del aumento de la producción de alimentos (art. 65 C.P.), de fomento de la actividad económica (art. 333 C.P.), y de la promoción de la productividad y la competitividad, en el marco de la sostenibilidad fiscal, (art. 334 C.P.), representan una afectación nula o mínima respecto al acceso a la propiedad rural de los trabajadores agrarios (art. 64 C.P.).

Frente a cada uno de los siete interrogantes planteados por la Sala Plena de esta Corporación en el 2012, el interviniente señala lo siguiente. **(i)** La ley impugnada en ningún momento obliga a los campesinos a realizar un aporte de tierra para desarrollar los proyectos productivos, razón por la cual *no es necesario el aporte de tierra para desarrollar este modelo asociativo.* Al respecto, en el escrito se insiste en que el pequeño y el mediano productor podrá adelantar proyectos productivos en la ZIDRES sin que se requiera la asociatividad, caso en el cual contará de todas formas con el apoyo técnico necesario (C2, pág.: 222).

(ii) Las ZIDRES, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 2, 3 y 15, sí les permiten a 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 la necesidad de desprenderse del derecho de dominio.*

(iii) *El estado exigió a favor de la población campesina, por parte de las empresas agroindustriales*, la implementación de medidas relacionadas con el acceso a tierras, crédito, generación de valor agregado y transferencia de tecnología, y la promoción de la responsabilidad social y ambiental empresarial.

(iv) *El Estado protege a los campesinos que enajenan sus parcelas* estableciendo una vigilancia de los proyectos por parte del Ministerio de Agricultura y del Ministerio Público. Lo anterior, dejando constancia que uno

de los postulados de la ley 1776 establece que no es obligatorio que el campesinado enajene sus parcelas.

(v) Frente a la pregunta *¿qué le exige el Estado a las empresas agroindustriales a favor de las regiones en las cuales operan?*, el interviniente responde que se aumentan de manera significativa en esas regiones los ingresos tributarios, se construyen vías de comunicación, centros de salud, escuelas, proyectos de vivienda dirigidos a los campesinos, entre otros beneficios.

(vi) *El Estado controla o limita el proceso de concentración de la tierra* manteniendo vigente la ley 160 de 1994, particularmente, la figura de extinción de dominio ahí recogida. A su vez, la ley 1776 regula la concentración de la tierra y su uso improductivo a través de la implementación de proyectos productivos, toda vez que: "nadie puede ser propietario o poseedor o tenedor de más tierra de la que se requiere para desarrollar el proyecto productivo" (C2, pág. 169).

(vii) Finalmente, en la intervención se asegura que la vocación de la UAF, destinada exclusivamente a la economía campesina, doméstica o de subsistencia familiar, la convierte en una figura que no es apta para la economía empresarial y las actividades agroindustriales. El interviniente recuerda que la legislación colombiana, incluyendo la ley 160, siempre ha distinguido la economía campesina de la empresarial, estableciendo la coexistencia de ambas economías, recogidas respectivamente en las figuras UAF y ZDE. A partir de esta distinción *se justifica que no exista límite alguno en cuánto el número de UAF a adquirir por parte de las empresas agroindustriales*: "nadie puede hacer industria en una UAF." (C2, pág.: 209). De todas formas, en la intervención se señala que sólo ciertos predios son susceptibles de ser entregados mediante la figura de la UAF (i.e. aptitud del terreno, que se pueda disponer de un excedente). Por lo tanto, asegura que los bienes baldíos no tienen la vocación ***exclusiva*** de destinarse en función de esa figura (UAF). (C2, pág.: 215)

Por lo tanto, las disposiciones demandas son exequibles porque no suprimen las garantías mínimas relacionadas con "el aseguramiento de la titularidad de los campesinos, sin justificación alguna, sin proporcionalidad de la medida, y sin contraprestación suficientemente ventajosa y sostenible para el campesino y para el Estado en términos del derecho a la propiedad sobre la tierra y del derecho a la seguridad alimentaria de todos los asociados, en términos de la correcta distribución de los recursos escasos" (C2, pág. 169).

3.22. Corporación Derechos para la Paz –Proyecto Planeta Paz

Carlos Salgado Araméndez, en nombre propio y en calidad de representante legal de la Corporación Derechos para la Paz –Proyecto Planeta Paz,

coadyuva la demanda de **inconstitucionalidad** tanto en lo relativo a los cargos por vicios de forma (i), como a aquellos que se refieren al fondo (ii).

(i) En el escrito se enuncia que el trámite del proyecto de ley incurrió en vicios de procedimiento insubsanables porque se incidió en simultaneidad de sesiones, y porque se desconoció el derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades étnicas. La consulta, de acuerdo con lo expuesto, debió realizarse antes de su presentación ante el Congreso, así como durante su trámite.

(ii) El interviniente considera que el parágrafo 3 del artículo 3, y los artículos 10, 13, 14, 15, al igual que el inciso quinto del artículo 21 de la ley 1776 de 2016, violan el patrimonio público, ya que la aplicación de medidas relacionadas con la escisión de la propiedad privada podrían causar un daño patrimonial en bienes fiscales, de acuerdo con la figura recogida en el artículo 10 impugnado; vulneran el derecho a la propiedad privada de los propietarios de bienes que se encuentran dentro de las ZIDRES; y traen consigo una reconfiguración del régimen de baldíos, tal como está definido en la ley 60 de 1994. Lo anterior, en la medida en la que las normas demandadas incorporan una regresión respecto al deber del Estado de establecer una preferencia en la ocupación y aprovechamiento de los baldíos a favor de los campesinos sin tierra; sustituyen a sus verdaderos destinatario, desconociendo la deuda histórica que el país guarda con la población más vulnerable del campo; promueven nuevos usos y tipos de baldíos diferentes a los previstos legal y constitucionalmente, y favorecen la acumulación de predios originalmente adjudicados como baldíos.

Esto cobra mayor relevancia, para el interviniente, teniendo en cuenta que el proceso de adjudicación de baldíos ha sido históricamente desordenado, informal, y en algunas ocasiones inconsistente y marcado por la violencia, razón por la cual debería ser una prioridad sanear estos antecedentes en lugar de definir nuevos usos y entregar grandes extensiones de tierra para su explotación.

De acuerdo con el escrito, las ZIDRES hacen parte de un modelo impulsado, en buena medida, por capitales extranjeros que fomenta el acaparamiento de la tierra, lo que no significa necesariamente la transferencia de la propiedad. Este modelo, que se ha desarrollado en diferentes países como Argentina, Brasil, Arabia Saudita, China y Corea del Sur, entre otros, amenaza, según el interviniente, la soberanía y seguridad alimentaria.

Por lo anterior, las normas impugnadas implican una transgresión de los artículos 58, 60 64 y 93 de la Constitución Política.

-Los artículos 3 (parcial), 7 (parcial) y el artículo 17 (parcial) violan los principios de descentralización administrativa (art. 209 C.P.) y reserva legal en materia de baldíos (art. 150 C.P.). Lo anterior, al dejar en manos de

particulares el deber constitucional de reforma agraria y democratización de la tierra, y al establecer en cabeza del Ejecutivo la reglamentación de aspectos medulares de este modelo "sin definir lineamientos o pautas precisas", a pesar de tratarse de un tema delicado de soberanía nacional (C2, pág.: 262).

-Los artículos 3 (parcial), 7 (parcial), 13 (parcial), 15 (parcial) y 17, concernientes a la asociatividad, implementa un modelo de condiciones asimétricas entre campesinos y empresarios y profundiza las desigualdades existentes, al poner en el campesinado la mayoría de las obligaciones y dejar en cabeza de los empresarios la mayoría de los beneficios, condicionando además la autonomía de los campesinos.

Lo anterior, considerando que los predios ubicados al interior de las ZIDRES serán explotados con un modelo que "corresponde a la internacionalización de la economía, sobre bases de alta competitividad, sin explicitar usos reservados para la agricultura familiar campesina, o similares" (C2, pág.: 262). Con ello se termina afectando la identidad del campesinado, la cual depende de la permanencia y explotación de la tierra, y de la participación en la producción de la riqueza. En adelante, el campesino tendrá que someterse a los términos definidos por el empresario, so pena de vender su propiedad al gestor, perder su tierra y tener que asentarse en otro lugar.

Este modelo, según el interviniente, termina concentrando los estímulos a favor de los empresarios, sin que establezca mecanismos que compensen o sustituyan las implicaciones que trae consigo dejar de destinar los bienes y servicios a favor de la población para la cual fueron previstos constitucional y legalmente: "el articulado promueve lo que podría denominarse una cooptación de los servicios del Estado a favor de grandes intereses, o una privatización encubierta del papel estatal de cara a una línea estratégica explícita de política de desarrollo rural" (CS, pág.: 264).

Con ello se desconocería el respecto por la dignidad humana (art. 1 C.P.), los derechos a la igualdad, (art. 13), al libre desarrollo de la personalidad (art. 16 C.P.), la libertad de escogencia de profesión u oficio (art. 26 C.P.), el derecho a la libre asociación (art. 38. C.P) y el derecho al territorio de las comunidades campesinas (art. 64 C.P.).

-El inciso primero del artículo 20, y los incisos segundo y tercero del artículo 21 vulneran el principio de autonomía territorial (art. 1 C.P.), los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (art. 288 C.P.), y las facultades de los concejos para reglamentar los usos del suelo (art. 313), en la medida en la que la asignación de competencias para la identificación, determinación y aprobación de las ZIDRES, a pesar de tratarse de una nueva figura de ordenación y determinación de los usos del suelo, desconoce las competencias que en la materia tienen las entidades territoriales.

-Los artículos 8 y 13 (inciso 2) vulneran la prevalencia del interés general sobre el particular, así como el libre ejercicio de la potestad legislativa, porque los contratos celebrados no pueden ser modificados en virtud de leyes posteriores. Lo anterior genera extrañeza en el interviniente considerando que se trata de procesos de larga duración que generan riesgos para la soberanía alimentaria de la nación y que tienen la potencialidad de afectar el interés general.

3.23. The Oxford Committee for Famine Relief (OXFAM)

Aida Pesquera Díaz, en nombre propio y en calidad de representante legal de The Oxford Committee for Famine Relief (OXFAM), apoya en su totalidad los cargos formulados en la demanda.

-Para la interviniente la ley 1776 vulnera los principios de democratización y acceso progresivo a la propiedad rural, al igual que el derecho a la territorialidad campesina y demás derechos conexos como la alimentación y la vivienda (arts., 58, 60, 64 y 93 C.P). Lo anterior, porque legaliza la acumulación irregular de baldíos por parte de empresas nacionales y extranjeras, y provoca efectos negativos en términos de concentración y expropiación de tierra, poniendo en riesgo la existencia de la UAF. Así ha venido ocurriendo, a su parecer, en la región de la altillanura, a través de la compra fraccionada y masiva de predios por parte de Cargill, adquiriendo extensiones de terreno que alcanzan 53.000 hectáreas, superando en 30 veces el tamaño máximo de la UAF.

-A su vez, considera que esta norma deja en manos de particulares el deber de reforma agraria y democratización de la tierra, razón por la cual vulnera los postulados constitucionales de descentralización administrativa y reserva legal.
-Frente a la figura de la asociatividad, estima que se establece un modelo asimétrico en el cual el campesino asume la mayor cantidad de obligaciones y riesgos, y recibe, no obstante, muy pocos beneficios, afectando con ello su autonomía. En esa medida, en lugar de ofrecer un trato diferencial a favor del campesinado, de manera particular, a las mujeres rurales productoras de alimentos, el Estado las está poniendo en desventaja frente a la producción y comercialización a gran escala de las grandes compañías.

-En términos más generales, la interviniente considera que las ZIDRES, debido a la expansión de los monocultivos, ponen en riesgo la agricultura campesina, responsable de más del 50% de la producción de alimentos; al igual que a las comunidades campesinas, quienes enfrenten un riesgo inminente de desplazamiento. Con ello se pone en riesgo la seguridad alimentaria, toda vez que “la agroindustria no necesariamente cultiva alimentos de la canasta básica alimentaria, como si lo hace la agricultura familiar campesina” (C2, pág.: 272).

3.24. Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina

Diana Carolina Puello González, miembro del equipo jurídico de la Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina, coadyuva los cargos de **inconstitucionalidad** formulados contra el parágrafo 3 del artículo 3, los artículos 7, 10, 13, 14, 15, 17, al igual que el inciso quinto del artículo 21, de la ley 1776 de 2016.

-La interviniente considera que el parágrafo 3 del artículo 3, y los artículos 10, 13, 14, 15, al igual que el inciso quinto del artículo 21 de la ley 1776 de 2016, traen consigo un cambio en la reglamentación de los baldíos, permitiendo a quienes no son sujetos de reforma agraria el acceso ilimitado, tanto espacial como temporalmente, al usufructo del suelo. Especial preocupación le provoca la falta de calificación de las personas naturales o jurídicas que pueden acceder al usufructo de los bienes, "puesto que da cabida a que, en desmedro de la soberanía nacional, se de la entrada a capital extranjero, sin ningún tipo de contraprestación" (C2, pág.: 344). Con ello el legislador termina adoptando medidas regresivas que eliminan la totalidad de las restricciones contempladas en el artículo 72 de la ley 160 de 1994, sin que sea posible entrever su necesidad, ni alguna contraprestación que permita morigerar proporcionalmente sus efectos, razón por la cual deben ser entendidas como inconstitucionales.

-Los artículos 3 (parcial), 7 (parcial), 13 (parcial), 15 (parcial) y 17, a su juicio, también dejan vacíos jurídicos que traen consigo la posibilidad de vulnerar los derechos de los campesinos y las campesinas. En el caso de la asociatividad, la ley no señala cómo se realizará la priorización de las asociaciones con campesinos, ni cuáles son las reglas bajo las cuales se dirigirá su participación. Particular preocupación suscita que el legislador haya dejado en cabeza del ejecutor del proyecto la determinación de la extensión y características de las tierras que se van a entregar al campesino. Con ello no sólo se atribuyen a particulares funciones públicas vitales en materia de administración del territorio; sino que se deja abierta la posibilidad de que los particulares titulen a las familias campesinas extensiones prediales que no permitan remunerar su trabajo y disponer de un excedente, desconociendo así el principio que inspira las UAF. Lo anterior, en el marco de relaciones asimétricas entre quienes cuentan con capital económico excesivo y quienes carecen el mismo. Así, los campesinos no sólo terminan siendo los portadores de la mayor cantidad de obligaciones sino que terminan asumiendo los riesgos del negocio, encontrándose en la obligación de vender tarde o temprano: "por créditos del banco, o porque tras el proyecto productivo el suelo queda infértil por el uso intensivo del suelo y la utilización constante de químicos". Así ocurrió, por ejemplo, en Puerto Wilches (C2, pág.: 344).

-En última instancia, la ley 1776 representaría un riesgo para las formas de producción que son propias de la economía campesina, basadas en la

soberanía alimentaria y la producción familiar, afectando así su identidad y su proyecto de vida, amenazando la diversidad cultural. Por lo tanto, "se deben reconocer mecanismos de participación directa a los campesinos en los que las comunidades podamos ejercer poder para decidir el futuro que queremos respecto de las decisiones públicas que nos afectan, y no profundizar la exclusión como un grupo con condiciones económicas, culturales y de organización social diferentes del grupo mayoritario" (C2, pág.: 347).

3.25. Sociedad de Agricultores de Colombia –SAC- y 1.747 ciudadanos

El ciudadano Luis Fernando Forero Gómez, Secretario General de la SAC, presentó escrito de intervención –con el apoyo de la Federación Nacional de Arroceros y 1.747 personas, entre trabajadores, campesinos y empresarios- en el que solicitó la declaratoria de constitucionalidad de la norma demandada. Lo anterior debido a que en su criterio los cargos de la demanda son desacertados y no se corresponden con el espíritu de la norma. Para fundamentar su posición esgrimieron varios argumentos, los cuales se pueden agrupar en seis temas.

En primer lugar, indican que la norma acusada favorece integralmente los intereses de la población campesina. Esto, por cuanto podrán adquirir más de una Unidad Agrícola Familiar, lo que les permitirá adquirir extensiones de tierra adecuadas para desarrollar proyectos productivos, incrementar sus ingresos, satisfacer necesidades básicas y acceder a la educación, la salud, la tecnología y la recreación. Asimismo, con la norma se promueve la asociatividad *voluntaria* (prevista ya en el artículo 38 de la Ley 160 de 1994) entre campesinos, pequeños y medianos productores, y grandes empresarios, en aras de adelantar proyectos productivos y fomentar que los trabajadores sin tierra tengan acceso a ésta. En particular, esgrimen que la Ley 1776 de 2016 contempla condiciones que permiten acceder en menor tiempo y con mayor facilidad a la propiedad sobre la tierra, frente a las condiciones establecidas en la Ley 160 de 1994.

Por otra parte, indican que en la norma no se contempla la facultad de transferir la propiedad de baldíos a empresarios, sino de entregar en concesión, arrendamiento y otras modalidades contractuales otros bienes inmuebles sobre los que el Estado tiene la titularidad del derecho de propiedad. Aunado a ello, sostienen que no se suprime el deber estatal de seguir adjudicando predios –a través de las diversas modalidades contempladas en la Ley 160 de 1994- en las zonas declaradas como Zidres. En particular, continúa vigente la obligación de adjudicar los bienes baldíos a campesinos y trabajadores agrarios.

En tercer lugar, sostienen que no se desconocen las competencias constitucionales y legales de las entidades territoriales para definir –en relación con las zonas rurales- los planes de ordenamiento territorial, los

planes básicos de ordenamiento territorial ni los esquemas de ordenamiento territorial.

Asimismo, sostienen que los derechos adquiridos no se desconocen y que incluso la norma establece reglas para otorgar seguridad jurídica a los campesinos, pequeños y medianos productores así como para grandes empresarios, respecto de los contratos que estos celebren, razón por la que no se podrán modificar los incentivos y beneficios que les hayan sido otorgados.

Igualmente, sustentan que la norma es un instrumento eficaz para contrarrestar la concentración improductiva de la tierra, lo cual no implica que las Zidres se destinen únicamente a proyectos empresariales y agroindustriales, y se dejen de lado el desarrollo de actividades rurales propias de la economía campesina.

Finalmente, indican que con la norma se promueve la actualización del valor real de la tierra, lo que a su vez generará mayores recursos para el Estado por los impuestos que se deriven, y permitirá contrarrestar el mercado especulativo de la tierra.

4. INTERVENCIONES CIUDADANAS

4.1. Nicolás Garavito y otros

El ciudadano Nicolás Garavito junto con 5097 ciudadanos más firmantes, consideran **inexequibles** las normas acusadas en los términos expuestos en las demandas acumuladas.

4.2. Laura Rocío Beltrán Sánchez y otros

La ciudadana Laura Rocío Beltrán Sánchez junto con 12 ciudadanos más firmantes, solicitan la **inexequibilidad** de las disposiciones acusadas de la Ley 1776 y añaden las siguientes consideraciones en torno a esta normatividad:

Tanto la descripción y los objetivos de los proyectos productivos en el marco de las ZIDRES (art. 1º y 2º de la Ley 1776), como su declaratoria de interés social y utilidad pública, en consideración de los ciudadanos, generan un modelo de desarrollo rural en el que prevalecen la explotación intensiva de los recursos naturales, la acumulación, la competitividad, el ordenamiento territorial "socio-empresarial" y la "homogenización de los paisajes". Esto vulnera, bajo el criterio de los ciudadanos, la diversidad cultural como valor constitucionalmente protegido (art.7).

La diversidad cultural, señalan los ciudadanos, no sólo implica la protección de las creencias, costumbres o prácticas culturales diferenciadas, sino también de los territorios o los paisajes que forjan un sistema de valores y

prácticas en específico; del mismo modo, no sólo supone salvaguardar el modo de vida y de territorialidad de las comunidades indígenas y afrocolombianas, sino también el de las campesinas (T-605 de 1992).

En tal sentido, se solicita la aplicación de precedentes que han privilegiado la diversidad cultural frente a la propiedad privada y la libertad de empresa (T-605 de 1992), y que han declarado al "campo" como unidad geográfica, económica y social de especial protección constitucional (C-644 de 2012).

Por su parte, los ciudadanos encuentran la Ley 1776 regresiva respecto de los mandatos de los artículos 64 y 65 superiores, que promueven un modelo de desarrollo rural protector de la forma de producción y la cultura campesina. En concepto de los ciudadanos, la Ley condiciona el acceso a la tierra de los campesinos a la asociación con los empresarios (art. 3º); obliga, en este sentido, a los campesinos a asociarse en condiciones desfavorables; permite, así, que los empresarios otorguen tierras de manera directa y a su arbitrio a los campesinos, que no necesariamente son aptas para la producción; posibilita que los empresarios regulen lo que se produce y la manera en que se produce, excluyendo de estos aspectos a los campesinos; y, finalmente, modifica la prioridad en la asignación de los baldíos, para cedérselos a los empresarios bajo contratos que, aunque no traslaticios de dominio, permiten usarlos de manera irrestricta (art. 13).

A esto se suma, a juicio de los ciudadanos, que los objetivos establecidos en el artículo 2º de la Ley 1776 ignoran el orden de prioridades fijado en el artículo 65 de la Constitución, en donde prevalece la producción de alimentos por encima de otras actividades.

Aunado a lo anterior, observan los ciudadanos que, al restringirse la variedad de los productos agrícolas y sus formas o técnicas de producción al arbitrio de los empresarios, se vulnera la soberanía alimentaria, como bien jurídico protegido por esta Corporación (C-644 de 2012), de la misma manera que se menoscaba diversidad biológica, en detrimento del derecho al medio ambiente sano.

En suma, remarcan los ciudadanos que existen otros medios adecuados para alcanzar el fin de la productividad agrícola, que permiten de paso satisfacer otros derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, como el medio ambiente sano, la seguridad y la soberanía alimentaria, y el acceso progresivo a la propiedad de la tierra.

Finalmente, afirman los ciudadanos que la Ley 1776 viola el artículo 79 superior por no desarrollar, en sus artículos 20 y 21, mecanismos concretos para que las comunidades puedan participar en la delimitación y aprobación de las ZIDRES y, así, en las decisiones que puedan afectar su derecho a gozar de un medio ambiente sano; y, en caso de que se produzcan impactos o daños ambientales, para fijar compensaciones.

4.3. Claudia López

La ciudadana Claudia López, senadora del partido Alianza Verde, solicita, al igual que los demandantes, la **inexequibilidad** de las normas acusadas y profundiza los cargos presentados, considerando: (a) la prevalencia del derecho al acceso a la tierra en el marco jurídico colombiano; (b) la violación del principio de progresividad a la luz de los hallazgos de la Misión para la Transformación del Campo Colombiano y del Tercer Censo Nacional Agropecuario; (c) el menoscabo de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, y del derecho a la participación de las entidades territoriales; y (d) la omisión legislativa en la que se incurre para delimitar y aprobar las ZIDRES, al no incluir en este proceso la participación de los concejos municipales y de los ciudadanos, como lo exigen los artículos 79 y 311 superiores.

(a) La ciudadana hace mención de la jurisprudencia constitucional (C-006 de 2002 y T-763 de 2012), así como del artículo 4° de la Declaración sobre los Derechos de los Campesinos del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, para ilustrar *la relevancia y los contenidos y alcances del derecho fundamental de los campesinos a la tierra y al territorio (art. 64 y 65 superiores)*. Este derecho supone, además del acceso progresivo a la propiedad de la tierra -mediante la titulación individual o colectiva-, el reconocimiento de la territorialidad y de la "gobernanza" campesina sobre sus tierras y territorios; la protección de la relación entre el campesino y el espacio en el que labora, como una particularidad de su cultura; la promoción del acceso a la tierra como medio para materializar el proyecto de vida de la población rural y así proteger su forma de vida culturalmente diferenciada; la provisión de recursos complementarios para desarrollar este proyecto de vida; la garantía de la seguridad jurídica sobre las diversas formas de tenencia de la tierra; y el diseño de mecanismos efectivos para proteger el derecho de los campesinos a la tierra frente a desalojos y desplazamientos forzados.

(b) La ciudadana establece que *las disposiciones demandadas de la Ley de ZIDRES son regresivas*, en tanto "flexibilizan el nivel de protección alcanzado en la normatividad anterior" y desconocen los hallazgos de fuentes autorizadas al momento de adoptar políticas destinadas al campo colombiano. Para sustentar estas afirmaciones, la ciudadana describe los contenidos del principio de progresividad de acuerdo con la jurisprudencia constitucional (C-443 de 2009) y algunos instrumentos internacionales de derechos humanos (art. 2.1 del PIDESC, art. 26 de la CADH y art. 1.1 del Protocolo de San Salvador), haciendo énfasis en *la presunción de inconstitucionalidad de aquellas medidas que resulten regresivas*. Posteriormente, la ciudadana señala que la *regresividad se sitúa de manera concreta en materia ambiental*, dado que el artículo 1° de la Ley de ZIDRES -relativo a su objeto-, omitió tomar en consideración los

hallazgos de las fuentes autorizadas en materia rural (*ver tabla infra*.), que indican claramente que se debe privilegiar la conservación y la protección de los suelos y los ecosistemas del país, por encima de los objetivos de competitividad e inserción de los recursos al mercado, trazados en la Ley de ZIDRES.

Hallazgos de la Misión para la Transformación del Campo Colombiano y del Tercer Censo Nacional Agropecuario que debieron considerarse y privilegiarse de manera previa a la creación de la Ley de ZIDRES
40% del territorio nacional tiene algún grado de degradación por erosión.
Anualmente se pierde el 0.2 % de los boques del país.
El 13% del suelo que debería ser destinado a la agricultura, se usa de manera inadecuada en ganadería.
El 15% del suelo apto para la agricultura, se subutiliza.
De las zonas de reserva forestal se han sustraído 14.6 millones de hectáreas.
Sólo el 6% de los municipios tiene un grado total o casi total de formalidad en la tenencia de la tierra.
Los municipios priorizados para el pos-conflicto concentran: altos niveles de deforestación, títulos mineros y presencia de páramos, parques nacionales naturales y bosques estables.

(c) En cuanto a la *vulneración de los principios constitucionales de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, autonomía territorial y reglamentación de los usos del suelo por parte de los concejos municipales (art. 1°, 287, 288, 311 y 313 superiores)*, la ciudadana comparte con los demandantes que los artículos 20 inciso 1° y 21 incisos 2° y 3° de la Ley de ZIDRES contrarían estos principios. Lo anterior, porque las normas acusadas permiten concentrar la identificación, la delimitación y la adopción de las ZIDRES en el Gobierno Nacional, desconociendo con ello las competencias y la participación de los municipios; empleando a tales efectos criterios como la competitividad y la productividad, por encima de los POT y de los reglamentos de los concejos municipales; y sin demostrar de manera suficiente que la intervención en la autonomía de las entidades territoriales se encuentra plenamente justificada: "no existe ninguna razón para pensar que lo desempeñará mejor la Nación si le corresponde de manera exclusiva. Por el contrario, siendo las entidades territoriales las que tienen contacto más directo con el territorio y con las necesidades de las personas que allí habitan, deberían estar en capacidad de participar en la toma de decisiones sobre los usos del suelo en su jurisdicción."

En consecuencia, concluye la ciudadana que la Ley de ZIDRES rompe el equilibrio que debe existir entre los principios de Estado unitario y de autonomía territorial, pues al "centralizar de manera absoluta" la constitución de las ZIDRES en el Gobierno Nacional, esta Ley desconoce el núcleo esencial de la autonomía de las entidades territoriales consagrado en el artículo 313 de la Carta Política, de la misma manera que quebranta los

principios de concurrencia y subsidiariedad consagrados en el artículo 288 de la Constitución.

Como parámetros constitucionales para desarrollar esta valoración, la ciudadana invoca la C-520 de 1994, la C- 1258 de 2001, la C-894 de 2003 y la C-149 de 2010, que estableció la inexequibilidad del art. 79 de la Ley 1150 de 2007, en una situación análoga a la presente, en la que se pretendía hacer uso del suelo para el desarrollo de Macro proyectos de Interés Social.

(d) De acuerdo con la ciudadana, la forma prevista por la Ley de ZIDRES en el artículo 21 incisos 2° y 3° para delimitar y aprobar estas zonas, implica una *omisión legislativa, que deja de lado la participación de los concejos municipales y de las comunidades en las decisiones que afectan el derecho fundamental al medio ambiente sano*, violando así los artículos 1°, 2°, 79, 311 y 313 de la Constitución Política.

La ciudadana demuestra la existencia de esta omisión legislativa relativa, de conformidad con los requisitos establecidos en la C-1009 de 2005. De esta manera, primero, señala que *la omisión recae de manera específica sobre el artículo 21 de la Ley ZIDRES*, que establece los procedimientos para la delimitación y la aprobación de estas zonas, sin considerar la participación de los concejos municipales y de las comunidades en los mismos, pese a que estas zonas pueden afectar el uso del suelo, el medio ambiente, así como el destino colectivo de los pobladores locales. Segundo, afirma la ciudadana que *lo omitido es un elemento esencial para que la norma acusada pueda estar de acuerdo con la Carta Política*, ello se desprende de los mandatos constitucionales expresos en los artículos 79, 311, y 313, relativos a la obligación de garantizar participación a las comunidades locales en las decisiones que las afectan, especialmente en materia ambiental, y a la competencia de los concejos municipales para trazar los usos del suelo de su jurisdicción. Tercero, la ciudadana asevera que *no existe justificación suficiente para haber omitido estos elementos esenciales de la norma acusada*, ni la eficiencia ni la posible existencia de otros escenarios de participación para las comunidades, son de recibo en el presente caso. Cuarto, estima la ciudadana, por tanto, que *la omisión anteriormente descrita deriva en un trato discriminatorio respecto de los concejos municipales y de las comunidades locales afectadas por las ZIDRES,* que les impide el ejercicio de sus competencias en materia de regulación, planeación y protección del suelo y el medio ambiente (C-035 de 2016), así como el ejercicio de sus derechos fundamentales a la participación (C-351 de 2013) y a aportar sus conocimiento sobre el medio ambiente local (T-294 de 2014). Finalmente, considera la ciudadana que *esta omisión representa el incumplimiento de deberes específicos impuestos por el constituyente al legislador*, tal como es ostensible en las obligaciones establecidas en los artículos 1°, 2°, 79, 311 y 313 superiores, así como en los artículos 21 de la DUDH, 25 del PIDCP, 13, 20, 21 y 22 de la DADH, 23 de la CADH y 10 y 22 de la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

En consecuencia, la ciudadana solicita que, de no declararse inexequible el artículo 21 incisos 2° y 3° de la Ley de ZIDRES de acuerdo con los demás cargos formulados en las demandas acumuladas, la Corte **profiera una sentencia integradora** que permita solventar la omisión legislativa referida e incluir la participación de las comunidades y de los concejos municipales en la delimitación y aprobación de las ZIDRES.

4.4. Fernando Castrillón Zapata

Invocando su condición de ciudadano colombiano, remite a la Corte Constitucional un *Amicus Curiae* de la Coordinadora Latinoamericana de Grain Internacional, mediante el cual apoya los cargos de la demanda, haciendo énfasis en los argumentos que cuestionan el presunto acaparamiento de tierras que tiene lugar con las ZIDRES.

De acuerdo con este documento, la ley 1776 es una herramienta que permite fomentar el acaparamiento de tierras en Colombia, en tanto: promueve proyectos agroindustriales de tardío rendimiento y de gran escala, sin limitaciones frente a su extensión ni respecto a las tierras utilizadas, desviando su destinación originaria concebida para favorecer a los sujetos de reforma agraria; busca legalizar compras masivas en la altillanura que han sido consideradas ilegítimas hasta el momento; y viola el derecho de acceso a la tierra y al territorio de los campesinos.

El escrito enuncia y suscribe los principales argumentos de las demandas, y agrega que la ley 1776 hace parte de una política internacional impulsada por gobiernos que padecen de “inseguridad alimentaria” y que buscan “adueñarse de tierras agrícolas por todo el mundo en las cuales puedan producir sus propios alimentos fuera del país”, utilizando al sector privado como la herramienta que permite la apropiación de la tierra y la entrega de los productos. (C2, pág. 47).

4.5. Los ciudadanos, Paola Sofía Camargo Cárdenas, Carlos Hugo Estrada Nieto, Sandra Patricia Barbosa Gómez, Sandra Camila Fonseca Gómez, Daniel Antonio García Modesto, Sandra del Pilar Otero Castillo, Cecilia Penagos de Estrada, Mabel Beatriz Calderón Ruíz, Yasmith Pardo Peñaloza, Leidy Kryced Berbeo Cárdenas, Clara Leticia Serrano Castillo y Carlos Eduardo Hernández Samudio solicitaron que la Ley 1776 de 2016 sea declarada constitucional por dos razones. Por un lado, es una ley que favorece los intereses de los campesinos, porque pueden adquirir más de una Unidad Agrícola Familiar (UAF) para desarrollar proyectos productivos y su finalidad es lograr que los campesinos tengan un acceso formal y progresivo a la tierra, con mayor facilidad de lo que dispone actualmente la Ley 160 de 1994. Por otro lado, no desconoce las competencias de las entidades territoriales. En seguida se presentan los argumentos que sustentan cada una de las razones mencionadas.

En primer lugar, consideran que el modelo propuesto en la Ley permite combinar diferentes modos de producción y coexiste la economía campesina con la empresarial o agroindustrial. Adicionalmente, permite la adjudicación tanto de Unidades Agrícolas Familiares (UAF) como de Unidades Agrícolas Integrales, con la compraventa o cualquier forma de tradición de dominio. Con respecto a la adjudicación de bienes baldíos en las ZIDRES, afirma que el Estado continúa con la obligación de adjudicar los bienes baldíos a campesinos y trabajadores, conforme a lo establecido en la Ley 160 de 1994; de manera que, únicamente cuando se haya satisfecho esa demanda se podrá destinar los predios a los proyectos asociativos con campesinos y trabajadores agrarios con tierra y a pequeños productores. En ese sentido, no existe una modificación al régimen de baldíos para favorecer a los grandes empresarios.

Finalmente, expresa que la asociatividad voluntaria entre empresarios y campesinos está prevista en el literal 'a' del artículo 38 de la Ley 160 de 1994. Y que existen garantías para el respeto de los derechos adquiridos, dado que establece reglas claras para otorgar seguridad jurídica a los contratos, impidiendo que las condiciones sean alteradas por la legislación agraria. En este mismo sentido, la regulación de los proyectos productivos es una herramienta para evitar la concentración improductiva de la tierra y permite contrarrestar, por un lado, el apoderamiento de la tierra por vías ilícitas y, por otro lado, el mercado especulativo de la tierra. De igual manera, promueve la actualización del valor real de los predios, lo que se traducirá en mayores recursos para los municipios y la nación.

En segundo lugar, los ciudadanos intervinientes expresan que la Ley 1776 de 2016 no conlleva a un desconocimiento de las competencias de las entidades territoriales, sino que se plantea un trabajo coordinado entre las autoridades locales y el nivel nacional.

V. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACIÓN

Mediante escrito radicado el 23 de junio de 2016 en la Corte Constitucional, la Procuradora General de la Nación (E), Martha Isabel Castañeda Curvelo, presentó el concepto previsto en los artículos 242-2 y 278-5 de la Constitución Política, sobre las demandas de inconstitucionalidad contra la Ley 1776 de 2016. En dicho documento, el Ministerio Público solicita declarar: *(i)* inexequible el título de la Ley, *(ii)* exequible el artículo 13, *(iii)* exequibles los artículos 10 y 14 por el cargo de violación de reserva legal sobre baldíos; y, requiere a esta Corporación que se declare inhibida para conocer de fondo la demanda contra el parágrafo 3º del artículo 3º y los artículos 8 y 15, por falta de certeza en la formulación del cargo.

Luego de presentar una síntesis de los cargos de la demanda, el Ministerio Público refirió al contexto constitucional para el desarrollo de proyectos

agroindustriales de gran extensión que involucren terrenos baldíos. Sobre el particular, encuentra que dichos proyectos coinciden con la finalidad de los terrenos baldíos, toda vez que mediante estos se busca el equilibrio entre la promoción del acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios y las pequeñas personas jurídicas que deseen invertir, y empresas que desarrollen sus proyectos en zonas diseñadas para la inversión de capital. Lo anterior es congruente con el deber del Estado de intervenir en la economía y garantizar una distribución equitativa de oportunidades y beneficios. En todo caso, el Ministerio Público aclara que "la ley no puede vaciar las competencias de los entes territoriales [para la reglamentación del uso del suelo] … sino que debe aplicar los principios de coordinación y concurrencia que rigen las relaciones de la Nación con las entidades territoriales".

En seguida, el Ministerio Público en su concepto analizó los problemas jurídicos y presentó el respectivo estudio de constitucionalidad. En primer lugar, indicó que no se vulneró el derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades étnicas de Colombia, en tanto el artículo 29 de la Ley 1776 de 2016 establece que no pueden constituirse ZIDRES "en territorios declarados como resguardos indígenas, zonas de reserva campesina debidamente establecidas por el Incoder, o quien haga sus veces, territorios colectivos titulados o en proceso de titulación de las comunidades negras, y se indica que previo a la declaración de las Zidres se debe agotar el trámite de consulta previa de conformidad con el artículo 60 del Convenio 169 de la OIT".

En segundo lugar, considera que la Ley 1776 de 2016 no desconoce la autonomía de los entes territoriales porque no vacía totalmente sus competencias, "cuando el Gobierno Nacional en ejercicio de sus atribuciones está creando 'determinantes', en los términos del esquema del ordenamiento territorial y en su condición de responsable de la política económica regional'". Además, el propósito que cumplen los proyectos agroindustriales desarrolla los mandatos de los artículos 65 y 80 de la Constitución.

En tercer lugar, afirma que no se incurrió en un vicio en el trámite de la Ley 1776 de 2016, pues no se presentó una simultaneidad entre la última sesión de Comisión Primera de la Cámara y la Plenaria de esa misma Corporación. Ya que, "*[a]l revisar el acta de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes correspondiente a la sesión del 3 de junio de 2015 se observa que la sesión comenzó a las 8:45 de la mañana pero no se informa acerca de la hora en que terminó la sesión. Sin embargo, el Representante Arturo Yepes Alzate, ya al puro final de la sesión, informa que vota sí para que al proyecto de ley Zidres se le dé segundo debate. A su vez, al consultar el Acta de la sesión plenaria de la Cámara de Representantes correspondiente al mismo día 3 de junio de 2015 se observa que el mismo Representante Yepes Alzate registró su asistencia a las 10:46:40 de la mañana y la sesión comenzó a las 10:53 de la mañana.*"

En cuarto lugar, sostiene que el título de la Ley 1776 de 2016 debe ser declarado inexequible, dado que fue modificado mediante votación ordinaria y no nominal y pública como correspondía. En todo caso, el Ministerio Público aclaró que la inexequibilidad del título no debe afectar la constitucionalidad de la Ley demandada con base en el principio de conservación del derecho.

En quinto lugar, estima que no se configura una vulneración del derecho al acceso progresivo a la tierra de los trabajadores y que el cargo no prospera "por inepta presentación del mismo ante la falta de certeza en su formulación".

En sexto lugar, concluye que no se presenta un desconocimiento de la democratización de la propiedad; así pues, la regulación sobre la entrega no traslaticia de dominio de bienes de la Nación para el desarrollo de proyectos productivos en las Zidres garantiza una distribución equitativa de beneficios y oportunidades. En este mismo sentido, la posibilidad de que los ocupantes de predios baldíos se vinculen a proyectos productivos asociativos es constitucional. Lo anterior debido a que el artículo 13 garantiza el derecho a la propiedad, promueve el desarrollo agrario y es compatible con un modelo agrario de desarrollo sostenible. En cuanto al artículo 15, el Ministerio solicita a esta Corporación que se inhiba de emitir un pronunciamiento de fondo por falta de certeza.

En séptimo lugar, señala que debe desestimarse el cargo de "violación de la democratización de la propiedad y el acceso progresivo a la propiedad de los trabajadores agrarios, ante la posibilidad de entregar terrenos baldíos de la Nación a cualquier persona, nacional o extranjera y sin ninguna limitación de terreno". El Ministerio Público sustentó esta postura jurídica en el hecho de que el cargo está basado en la Ley 160 de 1994, más no en el desconocimiento de normas constitucionales.

En octavo lugar, defiende la constitucionalidad de los artículos 10 y 14, por considerar que no son contrarias a la reserva legal sobre baldíos y, en consecuencia, son asuntos susceptibles de desarrollo mediante reglamentación del Gobierno Nacional.

Finalmente, solicitó a esta Corporación que se inhiba de pronunciarse de fondo por falta de pertinencia sobre el "cargo de violación de la potestad estatal de modificar unilateralmente los contratos administrativos ante la imposibilidad de modificar los contratos celebrado (sic) con los inversionistas de los proyectos de las Zidres".

VI. CELEBRACIÓN DE AUDIENCIA PÚBLICA[14]

[14] Las síntesis de las intervenciones será un anexo de esta sentencia.

Con fundamento en el artículo 12 del Decreto 2067 de 1991, mediante autos de agosto 25 y septiembre 7 de 2016, la Sala Plena de la Corte Constitucional dispuso la celebración de una audiencia pública en el proceso de la referencia, acto que se llevó a cabo el 15 de septiembre de 2016, con la participación de los siguientes actores institucionales, sociales y académicos:

Instalación	
Luis Ernesto Vargas Silva Magistrado Ponente	8:15 -8:25
Primera sección	
Juan Fernando Cristo Bustos Ministro del Interior	8:30 – 8:50
Juan Pablo Díaz Granados Pinedo Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural-Viceministro de Desarrollo Rural	8:50 - 9:10
Martha Isabel Castañeda Curvelo Vice Procuradora General de la Nación	9:10 – 9:30
Luis Emilio Sierra Grajales. Senador de la República. Ponente.	9:30 – 9:50
Jorge Enrique Robledo Castillo Senador de la República. Ponencia Negativa.	9:50 – 10:10
Demandante D-11275 Rocío del Pilar Huertas	10:10 – 10:30
Espacio para preguntas de las magistradas y los magistrados	10:30 – 10:45
Segunda sección	
Demandantes D-11276 Alberto Castilla Salazar (Senador). 10 minutos. Jennifer María Mojica Flórez (ONG Derechos Humanos) 10 minutos. Robert Daza Guevara (Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular). 10 minutos.	10:45 – 11:15
Luis Fernando Forero Gómez Secretario General de la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC)	11:15 – 11:35
Bruce Mac Master Rojas Presidente de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI)	11:35 – 11:55
Guillermo Forero Álvarez Asociación Empresarial para el Desarrollo de la Orinoquía- ASORINOQUIA	11:55 – 12:15
Aída Pesquera Díaz The Oxford Committee for Famine Relief (OXFAM)	12:15 – 12:35
Espacio para preguntas de las magistradas y los magistrados	12:35– 12:50

Receso	12:50 – 14:20
Tercera sección	
Wilson Galindo Organización Nacional Indígena de Colombia –ONIC-	14:20 – 14:40
Johana Rocha Gómez Centro de Estudios para la Justicia Social –Tierra Digna-	14:40 – 15:00
Diana Carolina Puello González Asociación Nacional de Zonas de Reserva Campesina (ANZORC)	15:00 – 15:20
Alejandro Reyes Posada Investigador en asuntos agrarios y de tierras	15:20 – 15:40
Yamile Salinas Abdala Investigadora en derecho agrario, ambiental y de tierras.	15:40 – 16:00
Espacio para preguntas de las magistradas y los magistrados	16:00 – 16:15
Cuarta sección	
Carmenza Castiblanco Rozo Directora del Instituto de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional (IDEA)	16:15 – 16:35
Jorge Enrique Vélez García Interviniente	16:35 – 16:55
Rodrigo Uprimny Yepes Investigador del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad	16:55 – 17:15
María del Pilar García Pachón Directora del Departamento de Derecho Ambiental de la Universidad Externado de Colombia-	17:15 – 17:35
Espacio para preguntas de las magistradas y los magistrados	17:355 – 17:55
Cierre	
Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva (Ponente).	17:55 – 18:05

VII. FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

Competencia de la Corte

1. La Corte Constitucional es competente para conocer de la presente demanda, conforme a lo dispuesto en los artículos 241-4 de la Constitución Política, por estar dirigida contra disposiciones contenidas en una ley de la República.

Cuestiones preliminares

Inexistencia de caducidad

1. De conformidad con el artículo 241.3 de la Constitución las acciones de inconstitucionalidad fundadas en vicios de procedimientos caducan en el término de un año contado a partir de la publicación del respectivo acto. Observa la Sala que la Ley 1776 de 2016, fue publicada el 29 de enero de 2016[15] y las demandas radicadas en la Secretaría General de la Corte el 4 de marzo de 2016, lo que significa que fueron presentadas dentro del término previsto en la norma constitucional.

Delimitación del ámbito del pronunciamiento de la Corte. Aptitud sustantiva de la demanda.

2. Algunos de los intervinientes y la Procuraduría General de la Nación, solicitan a la Corte un pronunciamiento inhibitorio. En este sentido la Presidencia de la República sugiere un pronunciamiento de tal índole respecto de los cargos por violación del principio de prohibición de regresividad; el relacionado con el quebrantamiento del principio de democratización en el acceso a la tierra y protección de la propiedad privada; el de violación al patrimonio público; el fundado en desconocimiento de la reserva de ley en materia de baldíos; y el relativo a la vulneración de la prevalencia del interés general sobre el particular y sobre la potestad legislativa. El Departamento Administrativo de Planeación propone la inhibición en relación con el cargo por omisión en la celebración de una consulta previa legislativa, al estimar que el cargo *"es hipotético, en tanto pone en duda si el proceso de consulta se surtió o no"*. Y agrega respecto a este cargo que *"se compartimenta la demanda, en la medida en que no se dirige contra toda la normatividad acusada, sino únicamente contra algunas de sus expresiones, lo que, a su parecer, debilita la consistencia del cargo"*.

La Procuraduría General de la Nación, por su parte, considera que la Corte debe inhibirse respecto de los cargos que se dirigen contra los artículos 3 parágrafo 3; 8 y 15 de la Ley 1776/16 por falta de certeza en su formulación.

3. Procede la Corte a examinar si las demandas contienen cargos en cuya formulación no se cumpla con los requisitos establecidos en el artículo 2° del Decreto 2067 de 1991, desarrollado por la jurisprudencia de esta Corte.

En reiterada jurisprudencia[16], esta Corporación ha subrayado la importancia de requerir del ciudadano actor el cumplimiento de unas mínimas cargas de comunicación y argumentación, que provea de razones conducentes para hacer posible el debate, con las que se informe adecuadamente al tribunal

[15] Diario Oficial No. 49.770 del 29 de enero de 2016.
[16] En particular, desde la sentencia C-1052 de 2001 que recogió y sintetizó la línea decantada por años, se ha establecido un precedente que ha sido reiterado y consolidado en pronunciamientos posteriores. Ver al respecto las sentencias C-370 de 2006, C-922 de 2007, C-940 de 2008, C-761 de 2009, C-978 de 2010, entre otras.

constitucional, para que este profiera una decisión de fondo sobre los preceptos legales acusados.

Esto significa que el demandante debe plantear acusaciones comprensibles o ***claras***, que recaigan verdaderamente sobre el contenido de la disposición acusada y en ese orden ser ***ciertas;*** mostrar de manera ***específica*** cómo la o las disposiciones objeto de demanda vulneran la Carta, utilizando para tales efectos argumentos ***pertinentes***, esto es, de naturaleza constitucional y no legal o doctrinaria ni referidos a situaciones puramente individuales o de conveniencia. Finalmente, la argumentación del demandante debe ser ***suficiente***, en el sentido de ser capaz de suscitar una mínima duda sobre la constitucionalidad de la norma impugnada.

No obstante, también ha resaltado, con base en el principio de *pro actione* que el examen de los requisitos adjetivos de la demanda de constitucionalidad no debe ser sometido a un escrutinio excesivamente riguroso y se debe preferir una decisión de fondo antes que una inhibitoria, de manera que se privilegie la efectividad de los derechos de participación ciudadana y de acceso al recurso judicial efectivo ante la Corte[17]. Este principio tiene en cuenta que la acción de inconstitucionalidad es de carácter público, es decir abierta a todos los ciudadanos, por lo que no exige acreditar la condición de abogado[18]; en tal medida, *"el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo."*[19]

4. Pasa la Corte a analizar si conforme lo expuesto, la demanda cumplió con estas exigencias básicas para justificar un pronunciamiento de fondo en el presente proceso.

4.1. En relación con el cúmulo de argumentos y censuras que se agrupan en el **primer cargo** (primera parte de la demanda D-11276), encuentra la Corte que la argumentación allí plasmada se concentra, fundamentalmente en tratar de demostrar que las medidas relativas a la destinación de bienes baldíos, contempladas en los preceptos acusados, introducen un régimen que consideran regresivo respecto del consagrado en la Ley 160 de 1994.

Sin embargo, a este cargo central adicionan otras censuras que no cuentan con un respaldo argumentativo con idoneidad y suficiencia para provocar un pronunciamiento de mérito. Así ocurre con el cuestionamiento atinente a la vulneración del patrimonio público. La demanda sustenta este cargo en argumentos hipotéticos como la posible afectación o daño patrimonial que la destinación de bienes baldíos prevista en la ley pueda acarrear al Estado, e

[17] Sentencia C 012 de 2010.
[18] Sentencia C 814 de 2009.
[19] Sentencia C 413 de 2003.

invoca para ello preceptos de la Ley 472 de 1998 y la Ley 600 de 2000. Este tipo de argumentación está despojado de los requisitos de *pertinencia y suficiencia,* comoquiera que no establece un verdadero debate constitucional contrastando las normas acusadas con preceptos superiores, y adicionalmente no logra generar una mínima duda sobre la constitucionalidad de las normas frente al interés público que invoca. Por ende, la Corte se inhibirá de emitir pronunciamiento de fondo sobre esta censura.

Similar determinación se adoptará en relación con los cuestionamientos por presunta violación del derecho a la igualdad y a la propiedad de los campesinos y trabajadores agrarios, por falta de claridad y suficiencia en el planteamiento, comoquiera que se sustenta el cargo en el tratamiento disímil que daría la ley a los campesinos ubicados en territorios Zidres, frente a aquellos que tienen sus parcelas por fuera de esos territorios. La demanda no asume la carga de demostrar por qué se trata de situaciones equiparables, no obstante que el examen recae sobre una ley que realiza la formulación de una política de desarrollo rural integral para determinadas zonas del país, y en ese marco introduce ingredientes de carácter social, económico, técnico, tecnológico, ect. que comportan una mayor carga argumentativa en aras de demostrar que, pese a ello, se trata de situaciones que son equiparables.

También se inhibirá la Corte en este aparte, de emitir pronunciamiento de fondo respecto del cargo por violación de la reserva legal en materia de baldíos, formulado contra el artículo 10, toda vez que los ciudadanos se limitan a establecer un listado de materias que desde su punto de vista deberían ir incluidos en la norma acusada, que por lo demás no está directamente relacionada con *"la apropiación, adjudicación o recuperación de baldíos",* materias respecto de las cuales se exige la reserva legal. La norma censurada se limita a remitir a la figura del Código Civil sobre bienes muebles por anticipación, para efectos de la regulación de la enajenación del producto de los inmuebles a que se refiere la ley, sin que pueda afirmarse que su objeto es la apropiación, adjudicación o recuperación de bienes baldíos; al contrario la norma se ocupa de diferenciar el régimen de enajenación, afectación o transferencia de los productos de los inmuebles y las cosas accesorias a ellos, del que corresponde a éstos. El cargo carece, así, de pertinencia y suficiencia.

Así las cosas, en relación con este primer cargo, el pronunciamiento de fondo se limitará a la censura en torno a la cual giran, de manera fundamental, los argumentos de la demanda, esto es, la eventual vulneración del principio de progresividad y prohibición de regresividad en materia de baldíos.

4.2. El segundo cargo (segunda parte de la demanda D-11276) se orienta a demostrar que algunos preceptos (3, 7 y 17) de la ley 1776 de 2016, quebrantan el derecho social de los campesinos a la democratización del acceso a la propiedad, y la reserva legal en materia de baldíos. Sobre la primera censura encuentra la Sala argumentación *clara, cierta, pertinente,*

específica y suficiente para ingresar en el estudio de fondo. No ocurre lo mismo con el cuestionamiento relativo al presunto quebrantamiento de la reserva legal en materia de baldíos. Al respecto exponen los promotores de la acción que los literales a), b), c), del inciso segundo del artículo 3° son inconstitucionales en tanto a través de ellos se delega una función constitucional del legislador a personas naturales, jurídicas y empresas asociativas que propongan proyectos al interior de las Zidres. Indican que *"la redacción de los artículos demandados permite afirmar que se usurpan competencias del Estado"*, comoquiera que establecen que serán los empresarios proponentes, los que al inscribir el proyecto Zidres ante el Ministerio de Agricultura determinen los terrenos destinados a ser adquiridos por campesinos y el sistema que garantizará que adquieran la tierra junto con el plan de acción para la financiación crediticia. Así, indican que *"esta función de formular mecanismos y programas de acceso progresivo a la propiedad de la tierra corresponde al legislativo – reserva legal del Congreso - y al ejecutivo – Ministerio de Agricultura y entidades adscritas como la actual Agencia Nacional de Tierras en materia de acceso progresivo a la tierra, y en materia de crédito al Banco Agrario y Finagro".* Para respaldar su censura menciona como fuentes normativas desconocidas el Decreto 2363/15 *por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, se fija su objeto y su estructura; el Decreto 2656/14 por el cual se aprueba la modificación a la estructura del banco Agrario;* y la Ley 16/90[20] *por la cual se constituye el sistema nacional de crédito agropecuario (Finagro) y se dictan otras disposiciones.*

Como puede advertirse esta censura carece de claridad, suficiencia y pertinencia. En cuanto a la ausencia de claridad, porque en la enunciación del cargo hace referencia al presunto desconocimiento de las cláusulas previstas en el artículo 150 C.P. numerales 18 (reserva de ley en materia de apropiación, adjudicación y recuperación de tierras baldías), *y* 21 (leyes de intervención económica) de la Carta, y posteriormente alude a preceptos de rango legal e incluso reglamentario que acreditarían la afirmada "usurpación" de competencias al Congreso y al Ejecutivo. Tal planteamiento despoja el cargo de los requisitos de suficiencia y pertinencia. Por consiguiente la Corte se inhibirá de pronunciarse sobre el cargo relativo a violación de reserva de ley en materia de apropiación, adjudicación y recuperación de baldíos, y leyes de intervención económica, formulado contra los literales a), b) y c) del inciso segundo del artículo 3°.

Similar situación se presenta con el cuestionamiento relativo a la presunta violación del principio de descentralización administrativa por parte del artículo 17, el cual carece de *especificidad, pertinencia y suficiencia* en cuanto se centra en cuestionar la adscripción de competencias que deberían estar en cabeza del Incoder y la Unidad Nacional de Tierras.

[20] Notas de página 55, 56 y 57 de la demanda.

Tampoco encuentra la Corte, en este aparte, argumentación *suficiente* para sustentar de manera autónoma censuras relacionadas con el quebrantamiento de los artículos 13, 58 y 334 C.P., mencionados en el cargo, por lo que centrará su análisis en el cargo que convoca argumentos claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes, relativos a la violación del derecho de los campesinos y trabajadores agrarios al acceso progresivo a la tierra. Se insiste en que las demás censuras se presentan como consecuenciales a este último cuestionamiento, lo que es insuficiente para provocar su análisis autónomo.

4.3. El tercer cargo (tercera parte de la demanda D-11276), se sustenta en argumentos orientados a demostrar el quebrantamiento (Arts. 3, 7, 13 y 17 –parciales-) del derecho a la libre asociación, en su dimensión negativa, en conexión con otras garantías afines, de los campesinos y trabajadores agrarios, así como de los objetivos del desarrollo previstos en el artículo 334 de la Carta. Sobre estas censuras se evidencia la presentación de argumentos claros, ciertos, específicos, pertinentes y suficientes, que ameritan un pronunciamiento de mérito,

4.4. El cuarto cargo (cuarta parte de la demanda D-11276) se focaliza en demostrar que los artículos 4 inciso 4 (parcial) y los incisos primero del artículo 20 y segundo y tercero del artículo 21 de la Ley Zidres, quebrantan los principios de descentralización y autonomía de los entes territoriales (Art. 287 y 288 C.P.) y las competencias que la Constitución atribuye a los Consejos Municipales, al centralizar la toma de decisiones sobre la definición, delimitación y aprobación de las zonas Zidres, sin contar con mecanismos para la concurrencia y coordinación con las autoridades locales. El cargo presenta así argumentos con idoneidad para provocar un pronunciamiento de fondo.

4.5. El quinto cargo (quinta parte de la demanda D-11276) se dirige contra los artículos 8° y 13 de la Ley 1776/16, y menciona como transgredidas un conjunto de normas constitucionales (Arts. 1, 6, 58-2, 80, 95-8, 150-1 y 333). Sin embargo, en la sustentación se hace referencia a la vulneración de principios de contratación administrativa previstos en normatividad de rango legal, en particular en la Ley 80 de 1993. Realiza así mismo, un planteamiento teórico que destaca la importancia del interés público inmerso en los bienes comunes que hacen parte del patrimonio público de la nación, pero no aporta argumentos encaminados a demostrar de qué manera los contenidos normativos de los preceptos legales que impugna, contravienen ese principio de derecho. La Corte se abstendrá de estudiar de fondo este cargo, por falta de pertinencia, especificidad y suficiencia en su construcción.

4.6. El sexto cargo (demanda D-11275) se orienta a demostrar una omisión legislativa en el artículo 29 de la Ley que reduce el ámbito de protección de los territorios indígenas, frente a lo que prevé la ley para las comunidades afro. El cargo enuncia y hace un esfuerzo argumentativo por demostrar la

concurrencia de los elementos del test de omisión legislativa relativa por lo que esta impugnación presenta idoneidad para provocar un pronunciamiento de mérito.

4.7. Ninguna objeción en materia de aptitud sustantiva de la demanda, encuentra la Corte en lo que concierne a los cargos fundados en quebrantamiento de las normas y principios que rigen el procedimiento legislativo, como tampoco en lo que respecta a la presunta omisión de consulta previa a las comunidades étnicamente diferenciadas, por lo que abordará su estudio de fondo.

Planteamiento de los problemas jurídicos y metodología de decisión

5. De acuerdo con los elementos que arroja el debate suscitado por las demandas e intervenciones ciudadanas, tomando en consideración tanto los escritos presentados en el juicio de constitucionalidad como los argumentos expuestos en la audiencia pública adelantada por la Corte, así como el concepto de la Procuraduría General de la Nación, la Corte debe resolver son los siguientes problemas jurídicos:

5.1. ¿Las medidas legislativas adoptadas mediante la Ley 1776 de 2016 comportan afectaciones directas y específicas a comunidades étnicamente diferenciadas que hacían imperativo el agotamiento de un proceso consultivo previo?

5.2. ¿Se incurrió, en el proceso de formación de la ley, en la prohibición de sesiones simultáneas (comisión y plenaria) durante el primer debate del proyecto de ley 223 Cámara adelantado en la Comisión Quinta de esta célula legislativa?

5.3. ¿Se incurrió, en el proceso de formación de la ley, en un vicio de procedimiento consistente en la omisión de votación nominal del título de la ley, que según los actores fue objeto de modificación?

5.4. ¿El parágrafo 3º del artículo 3º y los artículos 10, 13, 14, 15 y 21 inciso 5º de la Ley 1776 de 2016 contravienen los artículos 58, 64, 65 y 93 de la Carta, y el 2.1 del PIDES, en la medida en que modifican el régimen de baldíos, incorporando, sin justificación constitucional, medidas regresivas en materia democratización del acceso a la tierra y el derecho al territorio del campesinado?

5.5. ¿El artículo 3°, inciso 2°, literales a), b), y c), los artículos 7 y 17 (parciales) son contarios al artículo 64 C.P., comoquiera que reducen el marco de protección del derecho social al acceso a la tierra?

5.6 ¿El inciso segundo (literales a, b, c, d y e) y el parágrafo 4° del artículo 3°; así como los parágrafos 1° y 2° del artículo 7°; el artículo 13 (parcial); el

artículo 15 inciso primero (parcial) y parágrafo; y el artículo 17 de la Ley 1776/16, al establecer una determinada forma asociativa entre campesinos y empresarios vulnera los derechos al libre desarrollo de la personalidad (Art. 16), a la libertad de escogencia de profesión u oficio (Art.26), y a la libertad de asociación (Art. 38) de los campesinos, así como los objetivos del desarrollo previstos en el artículo 334 de la Constitución, comoquiera que, a juicio de los actores, se sustenta en relaciones asimétricas, se impone a los campesinos el deber de asociarse para acceder a la tierra y se limita su libertad de elegir si continúan ejerciendo su oficio en la forma tradicional?

5.7. ¿El parágrafo 4 del artículo 4, el inciso 1 del artículo 20, y los incisos segundo y tercero del artículo 21 son contrarios a los principios de participación, descentralización y autonomía de los entes territoriales (Arts. 187, 288 y 311 C.P.), en cuanto desconocen las funciones que la Constitución asignó a los municipios en materia de ordenamiento del desarrollo de su territorio y regulación de los usos del suelo?

5.8. ¿Incurrió el legislador en el artículo 29 de la Ley 1776/16, en una omisión legislativa relativa al establecer la prohibición de constituir Zidres en *territorios colectivos en proceso de titulación de las comunidades negras,* y no extender la misma prohibición a los territorios en proceso de titulación de resguardos indígenas?

6. Para resolver los problemas jurídicos fundados en eventual desconocimiento de los principios y reglas de procedimiento legislativo, la Sala recordará su jurisprudencia sobre: *(i)* el derecho fundamental a la consulta previa y las reglas aplicables al desarrollo de los procesos consultivos, en especial lo relativo a su ámbito de aplicación; así mismo en el desarrollo de los cargos por vicios de forma, se hará referencia a las reglas jurisprudenciales sobre: *(ii)* la simultaneidad en las sesiones del Congreso que genera vicio; y *(iii)* la exigencia de votación nominal y pública para la votación cuando se propone la modificación al título de la ley.

7. De otra parte, con miras a dar respuesta a los problemas jurídicos de fondo identificados, la Sala reconstruirá las líneas jurisprudenciales que esta Corte ha desarrollado sobre las siguientes materias: *(i)* El *Corpus iuris* de los derechos de los campesinos y trabajadores agrarios, partiendo de la concepción de los campesinos y los trabajadores rurales como sujetos de especial protección constitucional; *(ii)* El derecho de acceso a la tierra de los campesinos y trabajadores rurales. En particular al régimen de baldíos y el acceso a la tierra; *(iii)* El desarrollo agroindustrial en el marco del Estado Social de Derecho, y el necesario equilibrio entre desarrollo, equidad, participación, soberanía alimentaria y el ambiente sano; *(iv)* El principio de prohibición de regresividad en derechos sociales, con especial referencia al acceso a la titulación de la tierra; *(v)* El principio de autonomía de las entidades territoriales en la planeación territorial y la regulación de los usos del suelo; *(vi)* El alcance del derecho a la libertad de asociación de las

comunidades campesinas; *(vii)* Finalmente, en ese marco teórico abordará el análisis de los cargos que resultaron aptos para provocar un pronunciamiento de mérito.

Corpus iuris de los derechos de los campesinos y trabajadores agrarios. Los campesinos y los trabajadores rurales como sujetos de especial protección constitucional.

8. La jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios. Lo anterior, atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente, de una parte, y, de la otra, a los cambios profundos que se están produciendo, tanto en materia de producción de alimentos, como en los usos y la explotación de los recursos naturales. Teniendo en cuenta la estrecha relación que se entreteje entre el nivel de vulnerabilidad y la relación de los campesinos con la tierra, nuestro ordenamiento jurídico también reconoce en el "campo" un bien jurídico de especial protección constitucional, y establece en cabeza de los campesinos un *Corpus iuris* orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida. Este *Corpus iuris* está compuesto por los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, y la participación, los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana.

9. Nuestro ordenamiento jurídico no reconoce a los campesinos y trabajadores agrarios, *per se*, como sujetos de especial protección constitucional;[21] no obstante, a nivel jurisprudencial se han establecido algunos criterios bajo los cuales adquieren esta condición.

El primero de ellos se encuentra relacionado con el nivel de marginalización y vulnerabilidad socioeconómica que los ha afectado tradicionalmente. La Constitución Política de 1991, al igual que la jurisprudencia de esta Corporación, reconoce la situación de marginalización y vulnerabilidad que afecta a la población campesina y a los trabajadores rurales en el país. El artículo 64 de la Carta establece así que el Estado tiene el deber de adoptar una serie de medidas en materia de acceso a tierras y a otros servicios públicos (i.e. salud, vivienda, seguridad social, créditos) "con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos". Lo anterior, bajo el entendido de que la explotación irracional e inequitativa de la tierra, basada en "la concentración latifundista, la dispersión minifundista y la colonización periférica depredadora", impide que la población campesina satisfaga de

[21] "Las comunidades indígenas de conformidad con reiterada jurisprudencia son sujetos constitucionales de especial protección, los campesinos o los trabajadores agrarios no han recibido tal calificación por la jurisprudencia (...) No todos los campesinos son sujetos de especial protección". Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 2005 (M.P. Humberto Sierra Porto).

manera adecuada sus necesidades.[22] La jurisprudencia constitucional, por su parte, ha reiterado que los campesinos y trabajadores agrarios son una población vulnerable que se ha encontrado históricamente invisibilizada y, con ello, "tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación" por razones económicas, sociales, políticas y culturales.[23] Esta Corte, por lo tanto, ha considero que "dentro de la categoría de campesinos se encuentran algunos sujetos que gozan de especial protección constitucional como los hombres y mujeres campesinos en situación de marginalidad y pobreza".[24]

El segundo criterio se fundamenta en que algunos segmentos de la población campesina ya han sido considerados por la jurisprudencia, por sí mismos, como población vulnerable que merece una especial protección constitucional. Así ocurre, por ejemplo, con la población desplazada por la violencia, las madres cabeza de familia, los menores, el adulto mayor,[25] y aquellas comunidades campesinas que dependen de los recursos naturales para su subsistencia y para su identidad cultural, teniendo en cuenta que se trata, en su mayoría, de personas con bajos ingresos.[26]

10**.** Como ha sostenido esta Corporación, una persona, familia o comunidad se encuentran en estado de vulnerabilidad cuando enfrentan dificultades para procurarse su propia subsistencia y lograr niveles más altos de bienestar, debido al riesgo al que están expuestos por situaciones que los ponen en desventaja en sus activos.[27] Los riesgos pueden surgir de la *permanencia* de las situaciones que les impiden a las personas garantizarse de manera autónoma su subsistencia, o de *cambios* que amenazan con sumergirlas en una situación de incapacidad para procurar su mantenimiento mínimo, y lograr niveles más altos de bienestar.[28]

---

[22] Acerca del artículo 64 de la Constitución Política, en la ponencia presentada por los constituyentes Angelino Garzón, Mariano Ospina Hernández, Marco A. Chalita, Carlos Ossa Escobar e Iván Marulanda, para primer debate en plenaria, se afirmó lo siguiente: "*La tierra como bien productivo se sustrae en alto grado del racional aprovechamiento social, originado por una inadecuada apropiación territorial, que se expresa en la concentración latifundista, dispersión minifundista y colonización periférica depredadora. Esta concurrencia de factores negativos hace que las necesidades de la población se hallen insatisfechas ante la ausencia de un desarrollo integral equitativo, sostenido y armónico, que permita el pleno empleo de los recursos productivos desde el punto de vista estratégico, económico y social".* Cfr. Gaceta Constitucional No. 109, p. 5. Tomado de la sentencia C-623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

[23] Corte Constitucional. Sentencia C-021 de 1994 (M.P. Antonio Barrera Carbonell). Reiterada en las sentencias C-006 de 2002 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), C-1006 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis); C-255 de 2012 (M.P. Jorge Iván Palacio), C-644 de 2012 (M.P. Adriana Guillén Arango) y C-623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

[24] Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 2005 (M.P. Humberto Sierra Porto). En la misma dirección, la Corte afirmó de manera reciente que: "el orden constitucional establecido destaca al campesino como sujeto de especial protección constitucional como personas vulnerables por sus condiciones sociales y económicas". Corte Constitucional. Sentencia C-644 de 2012 (M.P. Adriana Guillén)

[25] "Dentro de la categoría de campesinos se encuentran algunos sujetos que también gozan de especial protección constitucional como los desplazados, las personas de la tercera edad, y las mujeres cabeza de familia". Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 2005 (M.P. Humberto Sierra Porto).

[26] Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt), reiterada por la sentencia T-606 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.)

[27] Corte Constitucional. Sentencia T-606 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.)

[28] *"La vulnerabilidad es entendida como un proceso multidimensional que confluye en el riesgo o probabilidad del individuo, hogar o comunidad de ser herido, lesionado o dañado ante cambios o*

Para la población campesina del país, los riesgos surgen tanto de la *permanencia* de un estado de cosas específico, esto es, el nivel de marginalización y vulnerabilidad socioeconómica que los ha afectado tradicionalmente; como de los *cambios* que están teniendo lugar en los últimos tiempos, a saber: las modificaciones profundas en la producción de alimentos, al igual que en los usos y en la explotación de los recursos naturales.[29]

Al respecto, es importante recordar que para la población campesina el nivel de vulnerabilidad es indisociable de su relación con la tierra o con el campo. A pesar de que la situación de los campesinos no es análoga a la de los pueblos indígenas y las comunidades afro descendientes,[30] esta Corte ha avanzado una línea jurisprudencial en la que resalta la importancia de las significaciones culturales, sociales y económicas que se establecen entre determinadas comunidades, distintas a las minorías étnicas, y el territorio.[31]

Lo anterior, en contextos en los cuales se evidencia la importancia del entorno para que la persona y/o el grupo familiar puedan acceder a un ingreso mínimo *para su sustento* y, en términos más amplios, para el desarrollo de las actividades que permiten el "sostenimiento del proyecto de vida de la persona".[32] Así ocurre con los campesinos y demás comunidades (i.e. pesqueras) que derivan sus ingresos y despliegan su modo de vida alrededor de la explotación rudimentaria de los recursos naturales: "estas son comunidades de personas que en su libre determinación y por su identidad

---

permanencia de situaciones externas o internas. La vulnerabilidad social de sujetos y colectivos de población se expresa de varias formas, ya sea como fragilidad e indefensión ante cambios originados en el entorno, como desamparo institucional desde el Estado que no contribuye a fortalecer ni cuida sistemáticamente de sus ciudadanos…". Cfr. Corte Constitucional. Sentencia T-606 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.).

[29] Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt), reiterada por la sentencia T-606 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.).

[30] "Subsiste una diferencia relevante entre aquéllos grupos de campesinos que sí son sujetos de especial protección constitucional y las comunidades indígenas, al menos desde el punto de vista jurisprudencia constitucional. Esta Corporación en reiteradas ocasiones ha reconocido el derecho fundamental de los grupos étnicos a la propiedad colectiva, como elemento indispensable para garantizar su supervivencia, dada la estrecha relación existente entre la comunidad y su territorio, lo que no ha sucedido en el caso de los trabajadores agrícolas. Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 2005. (M.P. Humberto Sierra Porto).

[31]Cf. Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén). En otras ocasiones, la corte ha afirmado lo siguiente: "las comunidades indígenas como las negras y las campesinas desarrollan particulares formas de interrelación con el medio ambiente y los recursos naturales. Como consecuencia de esta relación, estos grupos han desarrollado una serie de conocimientos y prácticas de carácter tradicional, transmitidos ancestralmente por vía oral, tendentes a la utilización racional y sostenible de los recursos naturales.". Sentencia C-262 de 1996. (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz). De manera más reciente, esta Corte afirmo que: "la jurisprudencia constitucional ha señalado que en el caso de los pueblos indígenas y tribales, el derecho al territorio es un derecho fundamental. Sin embargo, tal vínculo con el territorio, existe también entre los campesinos y el espacio físico en el cual desarrollan sus labores diarias. Esa relación constituye una de las particularidades de la cultura campesina". Corte Constitucional. Sentencia C- 623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

[32] Corte Constitucional. Sentencia T-244 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt). Reiterada en la sentencia T-348 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt).

cultural, han elegido como oficio la siembra, producción y distribución de alimentos con la utilización de medios rudimentarios y artesanales".[33]

11. En la medida en la que la subsistencia y la realización del proyecto de vida de las comunidades campesinas dependan de la explotación de la tierra y de sus frutos, se establece una relación fundamental entre la población campesina, su nivel de vulnerabilidad, y la tierra (o el "campo"). Por lo tanto, la jurisprudencia constitucional ha revestido con una especial importancia la protección de las economías tradicionales de subsistencia, bajo el entendido de que quienes las ejercen son usualmente comunidades que "han dedicado su vida a una actividad de producción específica y con ella aseguran sus ingresos y medios de subsistencia, porque venden los frutos en el ejercicio de su práctica, y adicionalmente, tienen acceso permanente al alimento para su vida y la de sus familias".[34]

En estas situaciones de dependencia frente a la tierra, una modificación drástica en los usos del suelo o de las prácticas productivas agrícolas puede aumentar el nivel de vulnerabilidad de estas comunidades -ya bastante elevado debido a la situación de invisibilización y marginalización en la que se encuentra el campo-, exponiéndolas a ser heridas, lesionadas o dañada ante los cambios en las situaciones externas.

Al respecto, esta Corporación encontró que: "las comunidades que se dedican a las economías tradicionales de subsistencia, en su mayoría rurales, se han enfrentado, por un lado, a un gran crecimiento y tecnificación de la industria de producción de alimentos, y por otro, a la exploración y explotación de recursos naturales para la realización de macroproyectos. Las dos situaciones ha ocasionado un detrimento en las prácticas tradicionales de agricultura y/o acuicultura provocando el aislamiento del oficio y producción de comunidades tradicionales del mercado de alimentos, y con ello, la afectación de las economías tradicionales de subsistencia".[35]

Esta problemática ha sido investigada a profundidad por la Asamblea General de las Naciones Unidas. El Consejo de Derechos Humanos no sólo ha insistido en los factores históricos que mantienen a la población campesina en niveles elevados de vulnerabilidad y discriminación, relacionados con cuestiones climáticas, geográficas y humanas, como la distribución inequitativa de la tierra; sino que ha llamado la atención sobre nuevos riesgos que están surgiendo en materia de explotación de recursos y de adquisiciones de tierra a gran escala, los cuales amenazan la subsistencia y forma de vida de

[33] Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt), reiterada por la sentencia T-606 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.)
[34] Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt).
[35] Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt).

los pequeños agricultores y los trabajadores rurales que se dedican a las economías tradicionales de subsistencia.[36]

Así las cosas, las modificaciones drásticas en la producción de alimentos, al igual que en los usos y la explotación de los recursos naturales, les exigen al Estado una *especial protección* de las economías tradicionales de subsistencia, y de las comunidades que dependen de ese tipo de actividad económica para garantizar su sustento y la realización del proyecto de vida (i.e. campesinas, pesqueras).[37]

Por esta razón, la Corte Constitucional ha reconocido en el campo, más que un espacio geográfico, un bien jurídico de especial protección constitucional, cuya salvaguarda es necesaria para garantizar el conjunto de derechos y prerrogativas que dan lugar a esa ***forma de vida*** de los trabajadores rurales amparada constitucionalmente.[38] Lo anterior, bajo el entendido de que las personas campesinas entretejen una relación alrededor de la tierra que los orienta como personas y comunidades y, con ello, posibilita el desenvolvimiento de sus relaciones sociales, culturales y económicas.[39]

---

[36] "Las personas que viven en las zonas rurales, entre ellas los pequeños agricultores, los trabajadores sin tierra y las personas que viven de otras actividades tradicionales se enfrentan a diversos obstáculos para hacer efectivo su derecho a la alimentación, lo que a su vez los coloca en la situación de vulnerabilidad mencionada anteriormente con respecto al hambre. Algunos obstáculos están relacionados con el medio ambiente o la situación geográfica, como las sequías, las inundaciones o las tierras estériles. Otros son de origen social o provocados por el hombre, como la distribución no equitativa de la tierra, que puede remontarse a la época colonial o ser obra de regímenes corruptos del presente. Acontecimientos nuevos, como la construcción de represas o el reciente fenómeno de las adquisiciones de tierra a gran escala por gobiernos o empresas extranjeros pueden obligar a los pequeños agricultores y a otras poblaciones rurales a abandonar sus tierras, a consecuencia de lo cual pierden su principal fuente de alimentación y su forma de vida. Entre otras causas de vulnerabilidad cabe señalar las dificultades para adquirir semillas o acceder al crédito; la falta de acceso a los mercados debido a la centralización de las cadenas de empresas agroindustriales o la falta de inversión en infraestructura; y la vulnerabilidad ante el poder de terceros, como los agentes o empresas privados". Asamblea General de las Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. 16º período de sesiones. *Estudio del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre la discriminación en el contexto del derecho a la alimentación*. A/HRC/16/40. En la misma dirección, ver Consejo de Derechos Humanos. *Los campesinos y el derecho a la alimentación: una historia de discriminación y explotación*. AC/3/CRP.5

[37] Ya en 1996, la Sala Plena de esta Corporación había llamado la atención sobre la importancia de proteger a las comunidades campesinas frente a los riesgos que podría aparejar, en materia de la garantía de los medios para lograr su subsistencia, las normas de propiedad intelectual que se estaban imponiendo en materia de patentes y comercialización de nuevas variedades vegetales, en el marco de las economías de mercado: "la Corte considera que las normas sobre propiedad intelectual (sic) protección a los obtentores de nuevas variedades vegetales deben ser respetuosas de las culturas y tradiciones propias de las comunidades indígenas, negras y campesinas, de modo que so pretexto de una necesaria protección en ámbitos propios de la economía de mercado, no se imponga a dichas comunidades restricciones desproporcionadas que atenten contra su propia supervivencia." Corte Constitucional. Sentencia C-262 de 1996. (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

[38] "Debe concluirse que el campo no puede ser reconocido únicamente como un área geográfica ordenada por regímenes distintos de autoridades nacionales o locales, por derechos de propiedad privada, posesiones, ocupaciones, planes de ordenamiento territorial y por tierras baldías que administra el Estado. En cambio, debe ser entendido dentro de su especificidad como bien jurídico protegido para garantizar derechos subjetivos e individuales, derechos sociales y colectivos, así como la seguridad jurídica pero además, es herramienta básica de la pervivencia y el progreso personal, familiar y social". Corte Constitucional. Sentencia C- 644 de 2012 (M.P. Adriana Guillén), reiterada por la sentencia C-623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

[39] Corte Constitucional. Sentencia C-623 del 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

12. Como consecuencia de lo anterior, nuestro sistema jurídico establece a favor de la los campesinos y trabajadores agrarios, en tanto sujetos de especial protección constitucional, una serie de derechos de los que gozan de manera *preferente*, buscando así superar la situación de vulnerabilidad y marginalización en la que se encuentran,[40] la cual responde, como lo entrevió el constituyente primario, a la explotación irracional e inequitativa de la tierra, entre otras razones.[41]

La singularidad de este conjunto de derechos, por lo tanto, atiende a la relación de dependencia que guarda la población campesina con la tierra, y se justifica en la permanencia de las condiciones de pobreza y exclusión que afecta a la población campesina, de una parte y, de la otra, en los cambios profundos que se están produciendo en materia de producción de alimentos y en los usos y en la explotación de los recursos naturales. Este *Corpus iuris* está orientado a garantizar la subsistencia y a promover la realización del proyecto de vida de la población campesina. Tal es la interpretación que esta Corte ha realizado del artículo 64 C.P.[42]

13. A pesar de que las fronteras no son siempre claras, los derechos reconocidos jurisprudencialmente relacionados con la *subsistencia* de esta población son los derechos fundamentales al mínimo vital, a la alimentación y al trabajo. Por su parte, los derechos concernientes a la realización del *proyecto de vida* se encuentran relacionados con las libertades de asociación, para escoger profesión u oficio, para el desarrollo de la personalidad, y el derecho a la participación en los asuntos que los afectan. Bajo este entendimiento, la Corte Constitucional ha tutelado en varias ocasiones los derechos de comunidades cuya vida se articula alrededor de la tierra mediante su explotación a través de las economías tradicionales de subsistencia, como los campesinos y las comunidades pesqueras. Lo anterior, atendiendo a los riesgos que se encuentran asociados con el crecimiento y la tecnificación de

---

[40] "La Constitución otorga al trabajador del campo y al desarrollo agropecuario, un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad y de la producción, con lo cual se pretende establecer una igualdad no sólo jurídica, sino económica, social y cultural, partiendo del supuesto de que el Estado debe intervenir para mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social." Corte Constitucional. Sentencia C-021 de 1994 (M.P. Antonio Barrera Carbonell). Reiterada en las sentencias C-006 de 2002 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), C-1006 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis); C-255 de 2012 (M.P. Jorge Iván Palacio), C-644 de 2012 (M.P. Adriana Guillén) y C-623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos).
De manera más reciente, esta Corte sostuvo que "El campesino y su relación con la tierra debe privilegiarse y hacer parte de las prioridades de políticas económicas de intervención, en pos tanto de la igualdad material del Estado social de derecho (art. 1ºC.P.), como de incorporarlos en los procesos productivos y los beneficios del mercado y el ejercicio de las libertades económicas y empresariales." Corte Constitucional. Sentencia C-644 de 2012 (M.P. Adriana Guillén).

[41] Ver nota al pie supra.

[42] "En particular, el artículo 64 hace alusión al deber estatal de garantizar ciertos bienes y servicios a la población rural en razón a su especial condición de vulnerabilidad, con el fin de que puedan desarrollar su plan de vida. En esta medida, no sólo hace referencia a la garantía de un lugar físico –acceso a la tierra- sino al deber estatal de posibilitar que en torno a ese lugar geográfico se desarrollen relaciones espirituales, sociales, económicas, culturales, etc. En los términos del artículo 64 Superior: garantizar educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicación, comercialización de productos, asistencia técnica y empresarial con el fin de mejorar los ingresos y calidad de vida de los campesinos." Corte Constitucional. Sentencia C-623 del 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

la industria de producción de alimentos, y con la exploración y explotación de recursos naturales para la realización de macroproyectos.

Al respecto, esta Corte ha interpretado que del artículo 65 de la C.P. -el cual dispone que la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado-, se desprende otra garantía como lo es la seguridad alimentaria: "se vulnera el deber de seguridad alimentaria reconocido en el artículo 65 del Texto Superior, cuando se desconoce el grado de garantía que debe tener toda la población, de disponer y tener acceso oportuno y permanente a los alimentos que cubran sus requerimientos nutricionales, tratando de reducir la dependencia externa y tomando en consideración la conservación y equilibrio del ecosistema para beneficio de las generaciones".[43]

Tal como ha consignado esta Corporación en distintos pronunciamientos,[44] el derecho a la seguridad alimentaria ha sido acogido, concebido y establecido como obligación para los Estados en distintos instrumentos internacionales.[45] Entre ellos, es importante detenerse en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), quizás el instrumento internacional que se detiene en el derecho a una alimentación adecuada de una manera más extensa,[46] y en las observaciones que al respecto ha realizado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

14. El PIDESC consagra en su artículo 11 el derecho de toda persona a una alimentación adecuada, a estar protegida contra el hambre, a mejorar continuamente las condiciones de su existencia y la de su familia e impone en los Estados la obligación de adoptar los correctivos para lograr una producción, conservación y distribución *eficiente* y *justa* de los alimentos.[47] El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales precisa en su

---

[43] Corte Constitucional. Sentencia C-864 de 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), reiterada en la C-644 de 2012 (M.P. Adriana Guillén).

[44] Sentencias C-644 de 2012 (M.P. Adriana Guillén), T-348 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt) y T-606 del 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

[45] La Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 25); la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición (1974), la Declaración Mundial sobre la Nutrición (1992), Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial (1996); Resolución 2004/19 de la Asamblea General de las Naciones Unidas; Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación, Organización para la Alimentación y la Agricultura, (FAO,1996),

[46] "El derecho a una alimentación adecuada está reconocido en diversos instrumentos de derecho internacional. El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales trata el derecho a una alimentación adecuada más extensamente que cualquier otro instrumento internacional". Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General número 12.

[47] "1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. // 2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para: a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos (…) de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan". En la misma dirección Cf. Protocolo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, *Protocolo de "San Salvador",* de 1988 (artículo 12).

Observación General número 12 el contenido normativo del derecho a una alimentación adecuada, el cual no debe interpretarse de manera restrictiva en términos de elementos nutritivos concretos, sino que tiene que comprenderse en términos de adecuación, sostenibilidad, accesibilidad y disponibilidad de los alimentos.[48]

En esta dirección, el Comité hace unas observaciones centrales para los campesinos y los trabajadores agrarios, en tanto privilegia la posibilidad de que los individuos se alimenten directamente a través de la explotación de la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos,[49] en el marco de "políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas orientadas a la erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los derechos humanos por todos".[50] Esto implica poner especial atención en aquellos grupos vulnerables, empobrecidos y discriminados que enfrentan riesgos y dificultades para acceder a la tierra y trabajarla,[51] lo cual involucra, por ejemplo, garantizar que los costos asociados con la adquisición y la producción de alimentos no sean tales que impliquen poner en riesgo otras necesidades básicas.[52]

El Comité es claro en sostener que el PIDESC le impone dos tipos de obligaciones a los Estados, unas de respetar y de proteger, y otras de realizar (facilitar y hacer efectivo). Estos deberes en cabeza del Estado se mantienen a pesar de las dificultades económicas o de otra índole que puedan estar enfrentando.[53] Estas obligaciones se corresponden con los distintos riesgos que afectan a la población campesina, tanto por la *permanencia* como por los *cambios* en las circunstancias que los ponen o pueden llegar a poner en riesgo, en relación con los medios que les permitan acceder a una alimentación adecuada.

---

[48] "El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos". Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. *El derecho a una alimentación adecuada* (art. 11). Observación general 12. E/C.12/1999/5

[49] "Por *disponibilidad* se entienden las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda." Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. *El derecho a una alimentación adecuada* (art. 11). Observación general 12. E/C.12/1999/5

[50] Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. *El derecho a una alimentación adecuada* (art. 11). Observación general 12. E/C.12/1999/5. Numeral. 13.

[51] Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. *El derecho a una alimentación adecuada* (art. 11). Observación general 12. E/C.12/1999/5. Numeral. 13.

[52] Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. *El derecho a una alimentación adecuada* (art. 11). Observación general 12. E/C.12/1999/5. Numeral 13.

[53] "Incluso en los lugares donde un Estado se enfrenta con limitaciones graves de recursos causadas por un proceso de ajuste económico, por la recesión económica, por condiciones climáticas u otros factores, -afirma el Comité- deben aplicarse medidas para garantizar que se cumpla el derecho a una alimentación adecuada especialmente para grupos de población e individuos vulnerables." Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. *El derecho a una alimentación adecuada* (art. 11). Observación general 12. E/C.12/1999/5. Numeral 28.

Así, el Comité afirma que los Estados tienen la obligación de abstenerse de incurrir en prácticas que representen *cambios* que amenacen con sumergir a las personas en una situación de incapacidad para procurar su alimentación adecuada, lo cual incluye "velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada".[54]

A su vez, los Estados tienen el deber de adoptar medidas para superar la *permanencia* de las situaciones que les impiden a las personas marginadas, vulnerables y discriminadas, garantizarse de manera autónoma su subsistencia. Lo anterior, facilitando a las personas que no tienen asegurados sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria, el acceso a los recursos y medios respectivos; o garantizando directamente la alimentación de las personas y grupos que definitivamente carecen de la capacidad para asegurar su alimentación.[55]

Las actuaciones para superar las situaciones de vulnerabilidad, marginalización y discriminación en materia del acceso a una alimentación adecuada pueden ser de distinta índole. Aquellos aspectos sobre los cuales llama la atención el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales coinciden en buena medida con el contenido del artículo 64 de nuestra Constitución Política y, por lo tanto, hacen especial énfasis en el acceso a la tierra y en la protección de su explotación y de su trabajo por cuenta propia, como alternativa para asegurarse una vida digna.[56]

Ahora bien, en el marco del deber estatal de prestar una especial atención a la necesidad de prevenir la discriminación en el acceso a los alimentos, al tenor del artículo 11 del PIDESC y de la Observación General número 12, la Asamblea General de las Naciones Unidas ha venido acogiendo y sistematizando paulatinamente las problemáticas que afectan a las personas

---

[54] "La obligación de respetar el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso. La obligación de proteger requiere que el Estado Parte adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada." Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. *El derecho a una alimentación adecuada* (art. 11). Observación general 12. E/C.12/1999/5. Numeral 15.

[55] "La obligación de realizar (facilitar) significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole." Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. *El derecho a una alimentación adecuada* (art. 11). Observación general 12. E/C.12/1999/5. Numeral 15.

[56] Los Estados deben "prestar una atención especial a la necesidad de prevenir la discriminación en el acceso a los alimentos o a los recursos destinados a alimentos. Esto debe incluir los siguientes elementos: garantías de un acceso completo y equitativo a los recursos económicos -especialmente para las mujeres-, incluido el derecho a heredar y a poseer tierras y otros bienes, y de acceso al crédito, a los recursos naturales y a una tecnología adecuada; medidas para respetar y proteger el trabajo por cuenta propia y los trabajos remunerados de modo que aseguren una vida digna para los asalariados y sus familias (como estipula el inciso ii) del párrafo a) del artículo 7 del Pacto); mantener registros sobre los derechos a la tierra (incluidos los bosques)". Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. *El derecho a una alimentación adecuada* (art. 11). Observación general 12. E/C.12/1999/5. Numeral 26.

campesinas y a los trabajadores rurales, junto con las estrategias que estas personas adoptan para luchar contra la vulnerabilidad y discriminación que los ha afectado históricamente, y que parece acentuarse ante los nuevos desafíos ambientales y agroindustriales.[57]

15. El Consejo de Derechos Humanos aprobó así la *Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*.[58] Si bien es cierto que, al tratarse de instrumentos que han sido considerados como *Soft Law*, no se trata de disposiciones que sean *per se* vinculantes para los Estados; también lo es que este tipo de documentos no hacen otra cosa sino sistematizar los principales instrumentos de derechos humanos ratificados por los Estados (Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), y articularlos en clave de determinadas problemáticas o grupos poblacionales.[59] Tampoco hay que olvidar que esta Corte ya ha hecho uso de estos instrumentos para solucionar casos concretos,[60] y para evaluar la constitucionalidad de otras disposiciones legales, en la medida en que ha considerado que coinciden con los preceptos constitucionales.[61]

16. Así las cosas, una lectura del artículo 11 del PIDESC y de la Observación General número 12, desde la perspectiva de la población campesina y los trabajadores rurales, permite concluir que el derecho a una alimentación adecuada se encuentra ligado, de manera estrecha, con: el aprovechamiento por parte de los campesinos de su propia tierra;[62] el respeto de sus formas

---

[57]Una de las asociaciones más importantes que se han creado en respuesta a las crecientes desigualdades es la Vía Campesina: "En junio de 2008, después de más de siete años de consultas con sus organizaciones miembros, de 69 países de todas las regiones del mundo, el movimiento aprobó la Declaración sobre los Derechos de las Campesinas y los Campesinos, y en 2009 la presentó al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General como respuesta a la crisis mundial de la alimentación". Op. Cit. Asamblea General de las Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/16/40

[58] Asamblea General de las Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/WG.15/1/2.

[59] Cfr. *Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*. Asamblea General de las Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/WG.15/1/2. Artículo 2.

[60] Corte Constitucional. Sentencias T-348 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt) y T-606 del 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

[61] "Se constata una orientación normativa constitucional e internacional destinada a proteger el derecho de promover el acceso a la tierra de los trabajadores agrarios, no solo en función de la democratización de la propiedad sino por su relación con la realización de otros derechos suyos. // Todas estas conexiones evidencian que el mandato consagrado en el artículo 64 constitucional impone "una estrategia global", pues sólo así el campesino - como sujeto de especial protección- mejora sus condiciones de vida. Esto, desde la creación de condiciones de igualdad económica y social, hasta su incorporación a los mercados y sus eficiencias. // Por último y como suele suceder con estos derechos que contienen una dimensión programática y de realización progresiva, las normas legales que concretan el deber del Estado de configurar posiciones jurídicas definitivas de derecho para sus titulares, deben fijar parámetros de control de constitucionalidad de las reformas que los modifiquen y afecten." Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén)

[62] Cfr. *Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*. Asamblea General de las Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/WG.15/1/2. Artículo 4.2.

tradicionales de producción y la garantía de sus necesidades básicas;[63] la preservación de sus prácticas y saberes tradicionales;[64] y verse protegidos frente a los efectos colaterales que pueden seguirse de la agroindustria.[65] Así ha sido comprendido por parte de esta Corporación: "la soberanía alimentaria implica que los procesos de producción de alimentos garanticen el respeto y la preservación de las comunidades de producción artesanales y de pequeña escala, acorde con sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos y pesqueros".[66]

El derecho a la alimentación, por lo tanto, está íntimamente relacionado con la *garantía del mínimo vital* y del *derecho al trabajo*. Esto es así porque, tal como quedó recogido en la Observación General número 12, relativa al derecho a una alimentación adecuada, esta última no puede hacerse depender de otras necesidades básicas insatisfechas.[67] O en otros términos, la alimentación adecuada presupone que las personas y comunidades tienen acceso suficiente y oportuno a los medios, bienes y recursos que son necesarios para garantizar sus otras necesidades elementales.

17. Acerca del *mínimo vital*, esta Corporación ha reiterado que se trata del derecho "que tienen todas las personas a vivir bajo unas condiciones básicas o elementales que garanticen un mínimo de subsistencia digna, a través de los ingresos que les permitan satisfacer sus necesidades más urgentes como son la alimentación, el vestuario, la vivienda, el acceso a los servicios públicos domiciliarios, la atención en salud, la educación, entre otras". (énfasis agregado).[68]

Como ha explicado esta Corporación, el mínimo vital tiene una dimensión *positiva*, relacionada con la obligación del Estado de garantizar "a todas las personas las condiciones materiales de su existencia y las prestaciones necesarias e indispensables para sobrevivir dignamente, cuando se encuentren en una situación en la que no puedan acceder a ellas autónomamente";[69] y una dimensión *negativa*: "mientras no existan razones imperiosas, no puede el Estado restringir ese espacio de autonomía de

---

[63] Cfr. *Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*. Asamblea General de las Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/WG.15/1/2. Artículos. 2.5, 3.5, y 4.

[64] Cfr. *Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*. Asamblea General de las Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/WG.15/1/2. Artículos 5.6. y 9.

[65] Cfr. *Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*. Asamblea General de las Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/WG.15/1/2. Artículos 3. 10, 5.2, 5.3, 10.3 y 10.4.

[66] Corte Constitucional. Sentencias T-348 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt) y T-606 del 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

[67] Naciones Unidas. Consejo Económico y Social. *El derecho a una alimentación adecuada* (art. 11). Observación general 12. E/C.12/1999/5. Numeral. 13.

[68] "El minino vital ha sido considerado como el derecho Corte Constitucional. Sentencia T-920 de 2009 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

[69] Corte Constitucional. Sentencia C-776 de 2003 (M.P. Manuel José Cepeda), reiterada por la C-793 del 2009 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

manera que se comprometa esa posibilidad de las personas de asegurar por sí mismas sus medios de subsistencia".[70]

Esto implica que el Estado debe, en principio, respetar las formas tradicionales de producción de los campesinos y el aprovechamiento de su propia tierra; facilitar a estas personas el acceso a los bienes y prestaciones necesarias e indispensables para sobrevivir dignamente (i.e. créditos, asistencia técnica, herramientas de producción, tecnología); y garantizarles, cuando no se encuentran en capacidad de hacerlo autónomamente, las condiciones mínimas materiales de existencia. Como lo ha sostenido esta Corte, estas obligaciones en cabeza del Estado se justifican porque lo que está en juego es la capacidad que tienen los trabajadores agrarios para garantizar, mediante sus formas tradicionales de generar ingresos (i.e economías de subsistencia), su derecho fundamental al mínimo vital.[71]

18. Ahora bien, tal como lo ha manifestado la Corte Constitucional, el mínimo vital guarda una relación intrínseca con el derecho al *trabajo* de las comunidades campesinas.[72] Para la generalidad de las personas, este vínculo se sustenta en una relación *instrumental* para garantizarse una calidad de vida específica.[73] Para las comunidades campesinas, no obstante, esta Corporación ha reconocido que el trabajo también se vuelve un *fin en sí mismo*, ya que su identidad, relaciones sociales y configuraciones culturales se entretejen alrededor del trabajo de la tierra.[74] Así, el *trabajo* no es para los campesinos una simple profesión u oficio que se ejerce, entre otras actividades, en determinados momentos y circunstancias; sino que se trata, por el contrario,

---

[70]Corte Constitucional. Sentencia. C-793 del 2009 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

[71] "En suma, todas aquellas comunidades que dependen de los recursos del medio ambiente, merecen una especial atención por parte de los Estados, toda vez que son grupos de personas, en su mayoría de bajos ingresos, que con su oficio artesanal garantizan su derecho a la alimentación y a su mínimo vital". Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt). reiterada por la sentencia T-606 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.)

[72] "Es evidente que el sustento de la población campesina, comprendido como la consecución de los elementos materiales básicos para el ejercicio de los demás derechos fundamentales, depende de la explotación económica de la tierra rural. El desplazamiento forzado impide, por ende, que la población campesina víctima del mismo garantice su derecho al mínimo vital. Corte Constitucional. Sentencia T-076 de 2011. (M.P. Luis Ernesto Vagas Silva).

[73] "Los derechos a ejercer profesión u oficio y al trabajo tienen, un carácter instrumental desde el punto de vista del derecho al mínimo vital ya que permite a la persona garantizarse una calidad de vida acorde con sus intereses". Corte Constitucional. Sentencias SU-111 de 1997 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-1735 de 2000 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), T-054 de 2005 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-552 de 2009 (M.P. Mauricio González Cuervo), T-438 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt).

[74] "Las realidades expuestas no son ajenas a la jurisprudencia de la Corte Constitucional. Como se mencionó al inicio de las consideraciones, el derecho al ambiente sano y al desarrollo sostenible está atado al reconocimiento y a la protección especial de los derechos de las comunidades agrícolas, a trabajar y subsistir de los recursos que les ofrece el entorno donde se encuentran, y sobre el que garantizan su derecho a la alimentación [Sentencia T-652 de 1998 M.P. Carlos Gaviria Díaz]. Las prácticas y actividades que desarrollan tradicionalmente hacen parte de su desarrollo de vida y, de alguna manera, esa relación entre el oficio y el espacio en el que lo desarrollan y subsisten, los constituye como comunidades con una misma identidad cultural.". T-438 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt), reiterada por la sentencia T-606 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.)

de uno de los rasgos distintivitos de su ***forma de vida***. De ahí que ellos se conciban a sí mismos como *trabajadores agrarios*.[75]

De acuerdo con la jurisprudencia de esta Corporación, varias disposiciones constitucionales reflejan la protección reforzada que la Constitución Política le otorga al trabajo.[76] El derecho al trabajo, por lo tanto, tiene una triple dimensión en nuestro ordenamiento jurídico: es una directriz que orienta las políticas públicas; un principio rector que informa la estructura de nuestro Estado Social de Derecho; y es un derecho y un deber social que tiene un contenido de desarrollo programático, de una parte y, de la otra, un núcleo de protección subjetiva e inmediata que le otorga carácter de fundamental.[77]

En tanto derecho y deber social que goza de un núcleo de protección subjetiva, el Estado debe procurar y mantener las condiciones materiales necesarias para que las comunidades campesinas y trabajadores agrarios puedan satisfacer autónomamente, mediante su trabajo, sus requerimientos vitales, "aun cuando ello, en ocasiones, pueda entrar en conflicto con otros objetivos de la actividad estatal.[78] Esta protección subjetiva del derecho al trabajo se refuerza toda vez que, como se acaba de explicar, el trabajo del agro envuelve para esta población un conjunto de significados culturales y sociales mucho más amplios que el de ser un simple medio para garantizar cierta calidad de vida.

La protección del trabajo entraña, en consecuencia, la salvaguarda de otros derechos relacionados que adquieren un significado especial para la población campesina debido a su estrecha relación con la tierra. Como se

---

[75] "Artículo 1. Definición de campesino: Un campesino es un hombre o una mujer de la tierra, que tiene una relación directa y especial con la tierra y la naturaleza a través de la producción de alimentos u otros productos agrícolas. Los campesinos trabajan la tierra por sí mismos y dependen sobre todo del trabajo en familia y otras formas en pequeña escala de organización del trabajo. Los campesinos están tradicionalmente integrados en sus comunidades locales y cuidan el entorno natural local y los sistemas agroecológicos." *Declaración sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales*. Asamblea General de las Naciones Unidas. Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/WG.15/1/2.

[76] El artículo 25, que dispone que "el trabajo es un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado"; el artículo 26 regula, entre otros asuntos, la libertad de escogencia de la profesión u oficio productivo; el artículo 39 autoriza expresamente a los trabajadores y a los empleadores a constituir sindicatos y asociaciones para defender sus intereses; los artículos 48 y 49 establecen los derechos a la seguridad social en pensiones y en salud, entre otros, de los trabajadores dependientes e independientes; el artículo 54 reconoce la obligación del Estado de propiciar la ubicación laboral a las personas en edad de trabajar y de garantizar a las personas discapacitadas el derecho al trabajo acorde con sus condiciones de salud; el artículo 64 regula el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y la efectividad de varios derechos de los campesinos y los trabajadores agrarios y el artículo 334 establece como uno de los fines de la intervención del Estado en la economía el de dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básico. Cf. Corte Constitucional. Sentencia C- 614 del 2009. (M.P. Jorge Ignacio Pretelt).

[77] Corte Constitucional. Sentencia C-107 del 2002. (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

[78] "Debe precisarse que el carácter fundamental del trabajo denota un reconocimiento como atributo inalienable de la personalidad jurídica que *"lo dignifica en la medida en que a través de él el individuo se auto proporciona una existencia en condiciones dignas"*. Es precisamente ese deber de auto proporcionarse las condiciones dignas de existencia, lo que para el caso concreto fundamenta la relación entre el derecho al trabajo y la garantía constitucional de la dignidad humana". Cf. Corte Constitucional. Sentencias T-476 de 2014 (M.P. Alberto Rojas Ríos), reiterada en la T-606 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

explicó con anterioridad, nuestro ordenamiento jurídico concede una especial protección a las comunidades que dependen de sus formas de producción tradicionales, no sólo para garantizar su *sustento*, sino también para la realización de sus *proyectos de vida* como sujetos autónomos. Por lo tanto, la protección del trabajo también implica el amparo de las libertades relacionadas con la *escogencia de profesión u oficio* y el *desarrollo de la personalidad*, en tanto los campesinos son personas que se han dedicado al trabajo de la tierra "en su libre determinación y por su identidad cultural".[79] Este Tribunal ha considerado que la libertad para escoger profesión u oficio es una expresión del artículo 65 C.P. para el caso de los pobladores rurales.[80]

19. Un elemento fundamental de este *corpus iuris* es el derecho a la *participación* de la población rural, el cual se halla en estrecha relación de complementariedad con la libertad de *asociación.*

Es preciso reiterar que esta Corporación ha rechazado de manera enfática que se implementen, de manera ***unilateral***, tanto las políticas públicas que afectan a las poblaciones que dependen de su entorno para garantizar su subsistencia y perseguir su ***forma de vida***, como las medidas concebidas para evitar, mitigar u ofrecer alternativas en casos de impactos negativos en sus espacios vitales.[81] La Corte Constitucional, por lo tanto, ha resaltado la importancia de que en todas estas intervenciones se cuente con la participación y la concertación de las comunidades afectadas.

Lo anterior es una manifestación de la participación concebida como un principio (preámbulo, arts. 1 y 2 C.P.), y un derecho (arts. 40 y ss C.P.) que atraviesan todas nuestras instituciones, el cual adquiere un rol fundamental en materia ambiental (art. 79 C.P.), en sintonía con los instrumentos internacionales.[82] Más aún, este Tribunal ha considerado que la participación es uno de los mecanismos para garantizar que las comunidades afectadas en

---

[79] "Teniendo clara la relación que existe entre el derecho al trabajo y la libertad de escoger profesión y oficio, y los beneficios que el ejercicio de ambos derechos fundamentales trae a las personas, es necesario hacer alusión a aquellas comunidades de personas que su oficio diario depende de los recursos naturales dispuestos a su alrededor, como los campesinos, quienes dependen de la tierra. Estas son comunidades de personas que en su libre determinación y por su identidad cultural, han elegido como oficio la siembra, producción, y distribución de alimentos con la utilización de medios rudimentarios y artesanales". Corte Constitucional. Sentencias T- 348 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt) y T-606 del 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

[80] "Una de las libertades que por su misma esencia debe ser una libertad fáctica, es la LIBERTAD DE OFICIO, que no se refiere solamente a la libertad de escogencia, sino que, por ser de tracto sucesivo, es el LIBRE EJERCICIO como lo consigna la parte final del primer inciso del artículo 26 de la Constitución Política. Por supuesto que dicha libertad tiene su dique en que no implique un riesgo social. Pero, si por el contrario, es una necesidad social que el Estado debe fomentar, goza de la especial protección de éste como lo señala el artículo 65 de la Carta al establecer el "fomento agropecuario, forestal y pesquero". Corte Constitucional. Sentencia T-574 de 1996. (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

[81] Corte Constitucional. Sentencia C-793 del 2009. (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

[82] La Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo establece, en su artículo 22, lo siguiente: "los pueblos indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y prestar el apoyo debido a su identidad, cultura e intereses y velar porque participaran efectivamente en el logro del desarrollo sostenible". En la misma dirección, ver Convención Americana sobre Derechos Humanos. Art. 23. Carta Democrática Interamericana (OEA). Art. 6

su entorno por políticas de desarrollo puedan, ante los riesgos que usualmente se ciernen sobre ellas, llevar una vida autónoma y preservar sus formas de vida en el marco de un desarrollo sostenible en términos sociales y culturales.[83]

20. Aclarando que estas medidas de participación y concertación son distintas a las que se adoptan en un proceso de consulta previa con las minorías étnicas,[84] este Tribunal ha puntualizado que siempre que "se vayan a ejecutar obras o políticas que impliquen la intervención de recursos naturales, los agentes responsables deben determinar qué espacios de participación garantizar según los sujetos que vayan a verse afectados; si se trata de una comunidad [cuya] subsistencia depende del recurso natural que se pretende intervenir, también será obligatoria la realización de espacios de participación, información y concertación".[85]

Conforme lo ha establecido la jurisprudencia constitucional, la participación comunitaria es relevante en estos asuntos cuando: "(i) los residentes comunitarios potencialmente afectados tienen una oportunidad apropiada para participar en las decisiones sobre una actividad propuesta que afectará su ambiente y/o salud; (ii) la contribución del público y las preocupaciones de todos los participantes son efectivamente tenidas en cuenta y susceptibles de influir la toma de decisiones y (iii) los responsables de decidir promueven y facilitan la participación de aquellas personas y/o grupos potencialmente afectados."[86]

21. La libertad de asociación se puede manifestar en organizaciones asociativas y en formas solidarias de propiedad. Dichas manifestaciones son esenciales en el Estado Social de Derecho y en el régimen constitucional instituido en 1991.

En este sentido, el artículo 1° determina que 'Colombia es un Estado social de derecho, (...) fundado en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general'; el artículo 38 garantiza 'el derecho de libre asociación para el desarrollo de las distintas actividades que las personas realizan en sociedad';

---

[83] De acuerdo con lo establecido por esta Corporación, "la Corte reconoc[e] abiertamente el **derecho a la participación y concertación de medidas** con las comunidades en general, en las decisiones que impliquen una afectación al medio ambiente donde habitan o ejercen sus actividades tradicionales." Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt), haciendo referencia a la sentencia T-574 de 1996 (M.P. Alejandro Martínez Caballero). Reiterada en la sentencia T-606 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

[84] "Bien serán distintas las medidas adoptadas en una consulta previa con una comunidad indígena, que las adoptadas con una comunidad campesina en el espacio de participación con ella, toda vez que las cualidades de ambos grupos y su relación con los recursos naturales será distinta, pero de igual importancia para su subsistencia". Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt).

[85] Corte Constitucional. Sentencias T-348 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt) y T-606 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

[86] Corte Constitucional. Sentencia T-294 de 2014 (M.P. María Victoria Calle), reiterada en la T-606 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

el artículo 58 (inc. 3) prescribe que 'El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad'; el artículo 60 establece el derecho que tienen los trabajadores y 'las organizaciones solidarias y de trabajadores', para acceder a la propiedad accionaria; el artículo 64 alude al deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, 'en forma individual o asociativa'; el artículo 103 ordena al Estado contribuir a 'la organización, promoción y capacitación de las asociaciones (….) comunitarias (…) sin detrimento de su autonomía'; en tanto que el artículo 333 le impone al Estado fortalecer 'las organizaciones solidarias y estimular el desarrollo empresarial'" [87].

22. Las normas constitucionales citadas previamente evidencian que el Constituyente, de manera deliberada, optó por consagrar un régimen económico fundado en la solidaridad[88], que le impone al Estado el deber de implementar las medidas para garantizar las organizaciones asociativas y las formas solidarias de propiedad. Para ello se requiere *"la adopción de una legislación adecuada que propicie el surgimiento y desarrollo de esa clase de organizaciones en el marco de la libertad de asociación y de la libertad de empresa"*[89]. En todo caso, la Corte ha resaltado que *"si bien el legislador goza de amplia competencia configurativa en relación con el sector solidario y especialmente con las cooperativas, mediante la implementación de adecuados mecanismos de control y promoción de su gestión, resulta claro que esta intervención no puede llegar al extremo de afectar el contenido esencial de la libertad de asociación tanto en su aspecto negativo - libertad de no asociarse-, como en su aspecto positivo -libertad de crear otras asociaciones-"*[90]. En este mismo sentido se pronunció en la sentencia C-1145 de 2004, en la que afirmó: el *"*[l]*egislador en ejercicio de su potestad de configuración en esta materia no puede llegar a afectar el derecho de asociación, como tampoco desconocer la autonomía que la Constitución*

---

[87] Corte Constitucional, Sentencia C-1145 de 2004, M.P. Álvaro Tafur Galvis. En particular, con respecto a las disposiciones constitucionales que se refieren a la propiedad solidaria, esta Corporación se refirió *"al artículo 1° (la solidaridad como fundamento del Estado); el artículo 38 (derecho de asociación de los trabajadores); al artículo 51(formas asociativas de ejecución de programas de vivienda); el artículo 58 (protección y promoción de las formas asociativas y solidaria de propiedad); el artículo 60 (promoción del acceso a la propiedad y en particular de los trabajadores y las organizaciones solidarias en los procesos de privatización); el artículo 64 (obligación del Estado de promover el acceso a la propiedad de la tierra en forma individual y asociativa) y artículo 333 (obligación del Estado de fortalecer las organizaciones solidarias y promover el desarrollo empresarial).* Corte Constitucional, Sentencia C-948 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández

[88] Dicha conclusión se confirma con base en el informe de ponencia para primer debate de plenaria sobre el régimen económico, en el que se expresó: *"*[l]*as formas de economía solidaria son consideradas no solo como una eficaz alternativa para satisfacer necesidades colectivas apremiantes mediante una distribución democrática de los excedentes, que excluye el afán indiscriminado de lucro, sino también, lo que no es menos valioso, como una pedagogía contra los excesos del individualismo".* En particular, se afirmó que la promoción de la propiedad o economía solidaria constituye un medio para alcanzar de manera efectiva condiciones de igualdad. En este sentido, el Constituyente indicó que: "*no basta con reconocer su igualdad formal, sino que necesita del apoyo estatal para superar la condición de debilidad en que, con frecuencia, concurre al mercado frente al vigoroso desarrollo de la empresa privada y estatal, en razón de que esta forma de organización ha sido objeto de discriminación y abandono por parte del Estado".*

[89] Corte Constitucional, Sentencia C-1145 de 2004

[90] Corte Constitucional, Sentencia C-948 de 2001, M.P. Clara Inés Vargas Hernández

reconoce a las organizaciones solidarias (arts. 103 C.P.)"[91]

23. De manera que, las medidas legislativas tendientes a promover las organizaciones asociativas y las formas solidarias de propiedad no pueden afectar el derecho fundamental a la asociación consagrado en el artículo 38 de la Constitución. Este derecho "*constituye una clara derivación del derecho al libre desarrollo de la personalidad de todos los ciudadanos. En virtud de este derecho se reconocen dos facultades. De una parte, la facultad de integrar organizaciones reconocidas por el Estado, con capacidad para adquirir derechos y obligaciones y para emprender proyectos económicos, sociales, culturales o de cualquier otra índole y, de otro lado, la facultad de no formar parte de determinada organización"*[92]. Así pues, el derecho fundamental de asociación tiene dos dimensiones, que gozan de reconocimiento y protección constitucional. Por un lado, una dimensión positiva que se manifiesta en la posibilidad libre de formar parte de una organización asociativa; y, por otro lado, una dimensión negativa, que garantiza la potestad de abstenerse a formar parte o a vincularse a una organización asociativa[93]. En este sentido, la libertad de asociación supone un ejercicio libre de parte del ciudadano, que puede decidir con base en su autonomía y proyecto de vida si desea o no ejercer el derecho de asociación.

24. Por la razón anterior, *"constituye una violación del derecho de asociación y en consecuencia una afrenta al derecho constitucional, **forzar a las personas a vincularse a una determinada organización, o hacer de tal vinculación un elemento necesario para tener acceso a un derecho fundamental**, - como el trabajo, por ejemplo-, **o condicionar los beneficios que normalmente podrían lograrse sin tener necesariamente que asociarse[94], a la existencia de un vínculo obligatorio en este sentido**. Es por ello que en virtud del aspecto negativo del derecho de asociación, surge a cargo del Estado la misión de evitar que al interior de la sociedad, las organizaciones que ostentan algún tipo de preeminencia, costriñan* (sic) *a las personas a vincularse a una organización específica, no solo porque el derecho de asociación es un claro derecho 'de libertad, cuya garantía se funda en la condición de voluntariedad[95]', sino porque 'la afiliación tanto como la pertenencia a una asociación, son actos voluntarios y libres, que*

---

[91] Corte Constitucional, Sentencia C-1145 de 2004

[92] Corte Constitucional, Sentencia C-792 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[93] En este mismo sentido se pronunció la sentencia T-781 de 1998, en la que afirmó: "se concibe desde dos puntos de vista; en un sentido positivo, consagra la libertad de los ciudadanos de unirse para la constitución de asociaciones, así como la libertad de vincularse a las que ya existen; y en un sentido negativo, implica la imposibilidad de constreñir u obligar a formar parte de alguna". En dicha sentencia, la Sala de Revisión tuteló la dimensión negativa del derecho de asociación, luego de concluir que "la situación que ocupa la atención de la Corte, con el contenido del artículo 38 superior, es claro que se presenta la violación alegada por parte del demandante, por cuanto se le está negando la posibilidad de desafiliarse de un club, que a su juicio no le está prestando los servicios que él requiere". Corte Constitucional, Sentencia T-781 de 1998, M.P. Alfredo Beltrán Sierra. De igual manera, la sentencia C-399 de 1999 expresó:

[94]Corte Constitucional. Sentencia C-492 de 1996. M.P José Gregorio Hernández Galindo.

[95] Corte Constitucional. Sentencia C-606 de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

dependen siempre y exclusivamente de la decisión de la persona', [96] en virtud de su derecho a determinar libremente sus propias opciones vitales"[97].

En otros términos, la dimensión negativa de la libertad de asociación proscribe medidas que constriñan, de alguna manera, a las personas a formar parte de una asociación. Por ello, se vulnera este derecho fundamental cuando *(i)* se condiciona la garantía de un derecho fundamental a la vinculación a la asociación y *(ii)* se exige la vinculación a determinada organización. Así pues, la vinculación de un ciudadano a una asociación debe ser reflejo de su voluntad libre e informada de hacerlo.

25. En particular, la Corte Constitucional ha establecido que, si el derecho de asociación tiene que ver con proyectos económicos su reconocimiento se enmarca en el derecho de libertad de empresa, consagrado en el artículo 333 de la Constitución. Al respecto, la Corte Constitucional ha afirmado que dicho artículo:

> "(C)onsagra el derecho al libre ejercicio de la actividad económica y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común; prohíbe que para su ejercicio se exijan permisos previos y requisitos sin autorización de la ley; concibe la libre competencia como un derecho que supone responsabilidades; afirma la función social que tiene la empresa; le impone al Estado **el deber de impedir la obstrucción de la libertad económica y evitar el abuso de la posición dominante** y, finalmente, sujeta el ejercicio de ese derecho a los límites que imponga la ley cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.
> (…)
> En ese marco, es comprensible que surjan tensiones con ocasión de las normas que configuran límites para el ejercicio de las libertades de asociación[98] y económica pues los titulares de éstas pueden argumentar

---

[96] Corte Constitucional. Sentencia T-454 de 1992.
[97] Corte Constitucional, Sentencia C-399 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero.
[98] En reiterados pronunciamientos esta Corporación ha negado el carácter absoluto del derecho de asociación y ha afirmado su sujeción a límites razonables cuando se trate de proteger intereses constitucionalmente valiosos. En ese sentido, puede destacarse, por ejemplo lo expuesto en la C- 384 de 2000, al analizar la constitucionalidad del artículo 101 de la Ley 510 de 1999, que exige a los corredores de seguros constituirse como sociedades anónimas: "*Para la Corte la orden dada por el legislador busca realizar un objetivo de rango constitucional, y lo hace adoptando medidas adecuadas y razonables de cara a la consecución del fin perseguido. En efecto, la actividad propia de los corredores de seguros, si bien no puede ser catalogada como financiera, aseguradora o bursátil, ni se relaciona con el manejo, aprovechamiento inversión de recursos captados del público, sí implica un factor de riesgo social que amerita la especial intervención del Estado en aras de la protección del interés general prevalente sobre el privado o particular de conformidad con el sistema de principios que consagra el artículo 1 de la Constitución. Dentro del proceso que culmina con la celebración del contrato de seguros, los corredores no solamente ponen en contacto a los tomadores de pólizas con las compañías aseguradoras, sino que más allá de esta labor intervienen también en operaciones complementarias de tipo técnico como la inspección de riesgos. Posteriormente llevan a cabo otras operaciones como intervención en salvamentos, por ejemplo. En ejercicio de este tipo de actividades complementarias, pueden ocasionar pérdidas económicas a terceros como consecuencia de errores u omisiones en que puedan incurrir... "Así las cosas, aunque la disposición significa la imposición de una restricción al derecho de libre asociación y a la autonomía de las sociedades intermediarias existentes, pues las obliga a adoptar en un plazo breve una forma societaria distinta de la inicialmente prevista por los*

> la imposición de restricciones no autorizadas por el constituyente. **Ese tipo de tensiones le imponen al órgano de control constitucional el deber de considerar los intereses que se hallan en juego y los derechos que ellos comportan pues si las restricciones impuestas corresponden a propósitos armónicos con la Carta y no desbordan la razonabilidad y proporcionalidad que les son exigibles, no hay motivos para cuestionar su validez normativa**"[99] (Negrilla fuera de texto).

26. Así pues, cuando se trata de asociaciones enmarcadas en un proyecto económico es imprescindible que el legislador armonice la libertad económica con la libertad de asociación, tanto en su dimensión positiva como negativa. Las asociaciones entre campesinos y empresarios fueron objeto de pronunciamiento por parte de esta Corporación en la sentencia C-644 de 2012, en la que estudió la constitucionalidad del *Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014,* que consagraba la posibilidad de llevar a cabo "proyectos especiales o agropecuarios". En estos los campesinos podían enajenar su propiedad a título de aporte para ser parte de una forma asociativa de producción. Al respecto, esta Corporación afirmó:

> "Tal figura, que en principio podría resultar tan consistente y coherente con el mandato constitucional de ordenación económica, al buscar una alianza entre los objetivos de la igualdad material y del desarrollo competitivo de la economía colombiana, de cara al mercado interno y a los mercados globales, no ofrece empero, ninguna pauta hermenéutica que permita reconocer que las medidas adoptadas en tales preceptos mejorarán efectivamente la condición de acceso de los campesinos a mercados, a procesos productivos, a conocimiento para hacerlos más competitivos, es decir que el progreso tan anhelado sea representativo en este esquema de eficiencias económicas. Ello porque la norma los deja apenas en calidad de accionistas pero desprovistos del dominio de su tierra la cual es sin duda su fuente de trabajo, ocupación, seña de identidad cultural, esto es, campesinos con representación de sus inciertos intereses en el mercado de valores, pero sin tierra.
>
> Es que **si bien la permisión de aportes a sociedades de la propiedad de los predios en cuestión, encuentra una fundamentación a partir de propósitos constitucionales valiosos como la promoción de formas asociativas de producción y estimulo del desarrollo empresarial, la disposición en estudio se encuentra regresiva y desproporcionada al restringir los alcances de una verdadera alianza productiva que no necesariamente entrañe desprenderse del dominio de la tierra, pues en este caso la norma reduce la**

---

socios, ella se justifica de cara a la protección del interés general inherente al Estado Social de Derecho, representado en este caso por el conjunto de usuarios de los servicios que prestan los corredores de seguros"..

[99] Corte Constitucional, Sentencia C-792 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

alianza a la enajenación de la propiedad rural a título de 'aporte' representada aquella en acciones. Lo anterior, no sólo porque de igual manera favorece la concentración de propiedad a la cual la normatividad demandada no establece límite alguno, sino porque despoja al campesino de la propiedad de la tierra a cambio de la condición de accionista en un proyecto productivo, desnaturalizando con ello el fin de la reforma agraria.

Esto último, en la medida en que al convertir al campesino en accionista se le desvincula de su relación con la tierra, con lo cual se favorece el desplazamiento del trabajador campesino a las zonas urbanas, pues tal como lo plantea la norma, se asegura a éste dividendos, más no se le garantiza la posibilidad de participar y contribuir con su trabajo al proyecto productivo o de asegurarle el reintegro del aporte, esto es, la devolución del predio al finalizar el proyecto productivo, la liquidación de la sociedad o retiro voluntario de aquella desnaturalizando los propósitos que llevaron en su momento al Estado a adjudicar baldíos o a invertir sus recursos en la entrega directa de subsidios"[100].

27. De las consideraciones expuestas previamente, se concluye que la Corte Constitucional resaltó que las asociaciones de producción que involucren a los campesinos y trabajadores agrarios deben garantizar su condición de sujetos de especial protección, que tienen una relación con el territorio en el que viven. Por ello, la reducción de su aporte a la tierra, sin la oportunidad de participar de manera activa en el proyecto desnaturaliza su condición de trabajador agrario o de campesino. Además, resaltó la Corte que tal y como estaba planteado, también perdían la relación con el predio, pues no se aseguraba su devolución o reintegro.

28. Además, la Corte Constitucional consideró que el Plan de Desarrollo está fundando en un *"supuesto insostenible que allí existe un acuerdo de voluntades entre iguales: el campesino, por un lado y, por otro los empresarios e inversionistas de los PEDAF y que además se estableció un proceso de aprobación igualmente equilibrado con corte garantista. Pero vale recordar que el libre mercado garantiza la existencia de los actores económicos fuertes, que cuentan con el capital necesario para impulsar los proyectos de compra y explotación de tierras, los de uso y usufructo sobre los baldíos del Estado. Mas la norma brilla por la ausencia de medidas que respalden al pequeño propietario campesino en la decisión de venta o aporte a proyectos empresariales, las normas acusadas no señalan alternativas y tampoco, medidas con las que se generen las condiciones más adecuadas para que los campesinos efectivamente, como sujetos de especial protección, accedan a los procesos de integración económica regional y global que amparados en la Constitución vienen desarrollándose*"[101]

---

[100] Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012, M.P. Adriana María Guillen Arango.
[101] Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012, M.P. Adriana María Guillen Arango.

29. Bajo esa misma línea argumentativa, la Corte Constitucional sostuvo en la sentencia mencionada que los artículos 60, 61 y 62 del *Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014* constituían medidas regresivas desde el punto de vista de la seguridad alimentaria. Sobre el asunto consideró que *"perder la tierra por su venta o aporte al PEDAF, o perder la opción de acceder a la adjudicación de baldíos por ser estos asignados en grandes extensiones a empresarios de macroproyectos productivos, anula para el campesino en varias zonas del país su economía tradicional de subsistencia a partir del autoabastecimiento, así como encarece su forma de vida"*[102]. Además, señaló que dicha regresividad no fue sustentada de manera suficiente por el Congreso ni por el Ministerio de Agricultura, ni tampoco se presentaron *"estudios cuidadosos o serias justificaciones que permitieran evidenciar cómo al autorizar a los trabajadores del campo la libre enajenación de predios inicialmente adjudicados o comprados por el Estado y, la concentración de éstos en manos de particulares, se favorece el interés general en términos de producción de empleo, seguridad alimentaria, incremento de ingresos locales y nacionales, mejora en la calidad de vida de los habitantes de las áreas que rodean las zonas de desarrollo empresarial, así como en qué medida estos cambios benefician a esos pequeños propietarios enajenantes y cómo el Estado frente a ese nuevo modelo asegura su calidad de vida, su relación con la tierra y con medios adecuados de subsistencia"*[103].

Por las razones anteriores, la Corte Constitucional declaró la inconstitucionalidad de las medidas reseñadas, en tanto *"la norma en estudio demuestra un claro desbalance del modelo en la medida en que resulta benéfico para los inversionistas en proyectos productivos y, en cambio en nada contribuye al campesino propietario. A partir de las nuevas reglas en estudio una persona natural o jurídica que no vive en estado de vulnerabilidad y cuya actividad agrícola no es definitiva en su modus vivendi, podrá adquirir la propiedad o el usufructo de tierras que tuvieron la naturaleza de baldías o que aún la tienen, aunque excedan la UAF, sin límite alguno, sin reparar en el esfuerzo del Estado en identificar y adjudicar baldíos a los campesinos marginados y la inversión de recursos públicos en estos propósitos"*[104].

30. En síntesis, conforme a la jurisprudencia constitucional reseñada previamente, las medidas legislativas que promuevan la asociación de los campesinos y los trabajadores agrarios en proyectos económicos deben garantizar de manera efectiva: *(i)* el derecho de asociación, tanto en su dimensión positiva como negativa y *(ii)* el derecho al territorio que ha sido reconocido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional a los campesinos y a los trabajadores agrarios. Además, deben reconocer que el campesino o

---

[102] Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012, M.P. Adriana María Guillen Arango.
[103] Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012, M.P. Adriana María Guillen Arango.
[104] Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012, M.P. Adriana María Guillen Arango.

trabajador agrario no se encuentran en condiciones de igualdad frente al empresario, por ende, se deben establecer los correctivos necesarios para que el campesino pueda decidir de manera autónoma y libre si desea o no formar parte de la asociación.

31. El *corpus iuris* que nuestro sistema jurídico reconoce a los campesinos y trabajadores agrarios es una articulación de derechos y deberes que quizás expresa de la manera más clara y contundente el postulado de la *dignidad humana*, entendida como principio fundante y valor de nuestro ordenamiento legal, como principio constitucional y como derecho fundamental autónomo; toda vez que recoge las tres aristas que la jurisprudencia de esta Corporación ha extraído de esa expresión, a saber: "(i) La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera). (ii) La dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien). Y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones)."[105]

El derecho de acceso a la tierra de los campesinos y trabajadores rurales. El régimen de baldíos y el acceso a la tierra.

32. El derecho al acceso progresivo a la tierra de los campesinos y trabajadores rurales juega un papel transversal para garantizar el *Corpus iuris* que nuestro ordenamiento jurídico reconoce en cabeza de la población rural del país, y para salvaguardar el "campo" entendido como bien jurídico de especial importancia constitucional. Este derecho, que hace parte de una "estrategia global de desarrollo rural", articulada alrededor de los artículos 64, 65 y 66 C.P., impone en cabeza del Estado obligaciones de respetar y de proteger, y otras de realizar (facilitar progresivamente), cuyo cumplimiento le permite a la población campesina garantizar su *sustento* y realizar su *proyecto de vida*. A pesar de que, en principio, el legislador puede hacer distintos usos de los bienes baldíos, esta Corte ha sentenciado una afectación prioritaria de dichos terrenos, a saber: destinarlos para alcanzar los fines que se persiguen con la reforma agraria. Esta destinación no sólo es acorde con algunos de los preceptos que informan nuestro Estado Social de Derecho (i.e. arts. 13 y 58), sino que se instaura como un ***mandato primordial, progresivo,*** y ***generalizable*** en cabeza del Estado, a favor de los trabajadores del campo que carecen de tierra.

33. La jurisprudencia de esta Corte ha sostenido de manera reiterada que el artículo 64 de la Constitución Política constituye el fundamento de la acción Estatal para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, con la finalidad de lograr un

[105] Corte Constitucional. Sentencia T-881 del 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

mejoramiento sustancial de la calidad de vida de las personas campesinas.[106] Este artículo, como lo ha sostenido este Tribunal, "es el producto del reconocimiento de los constituyentes de 1991 de la mayor vulnerabilidad -por razones económicas, sociales y culturales- que enfrenta la población rural (…) con la finalidad de establecer una igualdad no sólo jurídica sino económica, social y cultural para los protagonistas del agro."[107]

Como se afirmó en la sección anterior, el constituyente comprendió que una de las razones que explican la vulnerabilidad y marginación histórica que afecta a la población campesina y a los trabajadores rurales, es la explotación irracional e inequitativa de la tierra, basada en "la concentración latifundista, la dispersión minifundista y la colonización periférica depredadora".[108] Por lo tanto, como una de las alternativas para superar tal situación, y así mejorar la calidad de vida y el nivel de ingresos de la población campesina, el constituye llamó la atención sobre la importancia de fomentar la democratización y el acceso a la propiedad de la tierra, a favor de los trabajadores agrarios.[109]

El artículo 64 C.P. no sólo incorpora un mandato que persigue asegurar un título de propiedad de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, sino que también incluye otros elementos como el acceso a vivienda, tecnología, mercados, asistencia financiera y empresarial, buscando así fortalecer el nivel de ingreso de la población campesina e incidir de esta manera en su calidad de vida.[110] Este artículo hay que leerlo de manera conjunta con el artículo 65 C.P., que le otorga una especial protección a la producción de alimentos y le da prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, junto con la construcción de obras de infraestructura física en el campo; y con el artículo 66 C.P., el cual fija condiciones especiales para acceder al crédito agropecuario, atendiendo a las variables que pueden afectar

---

[106] Corte Constitucional. Sentencia C-021 de 1994 (M.P. Antonio Barrera Carbonell). Reiterada en las sentencias C-006 de 2002 M.P. Clara Inés Vargas Hernández, C-180 del 2005 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto), C-1006 de 2005. (M.P. Álvaro Tafur Galvis), C-644 de 2012 (M.P. Adriana Guillén) y C-623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

[107] Corte Constitucional. Sentencia C-623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

[108] "*Esta concurrencia de factores negativos hace que las necesidades de la población se hallen insatisfechas ante la ausencia de un desarrollo integral equitativo, sostenido y armónico, que permita el pleno empleo de los recursos productivos desde el punto de vista estratégico, económico y social".* Ponencia presentada por los constituyentes Angelino Garzón, Mariano Ospina Hernández, Marco A. Chalita, Carlos Ossa Escobar e Iván Marulanda, para primer debate en plenaria, Cfr. Gaceta Constitucional No. 109, p. 5. Tomado de la sentencia C-623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

[109] "*Se busca, por lo tanto, una democratización de la propiedad, entendida como el derecho al acceso productivo, incorporando diversas formas de tenencia y organización privada, familiar y asociativa de la economía solidaria, articulando este proceso como parte integral de la asistencia técnica, la educación y formación de los trabajadores del campo*…". Gaceta Constitucional No. 139, p. 19. Tomado de la sentencia C-623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

[110] "El derecho de acceder a la propiedad implica no sólo la activación de derechos reales y personales que deben ser protegidos, sino también la imposición de mandatos que vinculen a las autoridades públicas en el diseño e implementación de estrategias normativas y fácticas para estimular, fomentar e impulsar dicho acceso a la tierra, pero además la permanencia del campesino en ella, su explotación, su participación en la producción de riqueza y en los beneficios del desarrollo". Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén)

la inversión y oportuna recuperación (i.e. ciclos de las cosechas, de los precios, calamidades ambientales). Estas disposiciones entrañan así "el diseño de una estrategia global del desarrollo rural que el Constituyente configuró como un cometido estatal destinado a lograr el crecimiento del sector campesino y consecuencialmente, un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural".[111]

34. El derecho al acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los campesinos y de los trabajadores agrarios implica, conforme lo ha resaltado este Tribunal, "la intervención del legislador, quien se encarga de definir los contornos de los programas o de las políticas con las cuales se alcanza la voluntad del Constituyente".[112] En desarrollo de los artículos 64, 65 y 66 C.P., el legislador ha expedido un entramado complejo de normas, entre las que sobresalen las leyes 101 de 1993 y 160 de 1994, con la finalidad de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, y de proteger el desarrollo de las actividades agropecuarias y pesqueras, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina.[113]

En el marco de esta "estrategia global de desarrollo rural", la Corte ha reiterado que el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, especialmente a favor de quienes la trabajan, lo materializa el Estado a través de varios tipos de políticas, relacionadas con la concesión de créditos especiales,[114] la facilitación de mecanismos para la compra de tierras, entre ellos, la entrega de subsidios,[115] el fomento de actividades agrícolas, la adjudicación de bienes baldíos, entre otras.[116]

Por lo tanto, este Tribunal señaló que nuestro ordenamiento jurídico protege tres dimensiones del derecho al acceso a la tierra. **(i)** La garantía de la seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra, lo que incluye el respeto por la propiedad, la posesión, la ocupación, la mera tenencia, entre otras. **(ii)** Acceso a los bienes y servicios que permitan realizar los proyectos de vida de la población rural, como educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial. **(iii)** Acceso a propiedad de la tierra a través de distintos mecanismos, como la titulación individual, colectiva o mediante formas asociativas; concesión de

---

[111] Corte Constitucional. Sentencia C-021 de 1994 (M.P. Antonio Barrera Carbonell). Reiterada en las sentencias C-006 de 2002 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), C-180 de 2005 (M.P. Humberto Serra Porto) y C-1006 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).
[112] Corte Constitucional. Sentencia C-021 de 1994 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).
[113]Cf. Artículo 1 de ley 101 de 1993; artículo 1 de la ley 160 de 1994.
[114] Cf. Corte Constitucional. Sentencias C-021 de 1994 (M.P. Antonio Barrera Carbonell) y C-1006 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).
[115] Cf. Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 2005 (M.P. Humberto Sierra Porto).
[116] Corte Constitucional. Sentencia C-595 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria). Reiterada en la sentencia C-623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

créditos a largo plazo; creación de subsidios para la compra de tierra; y desarrollo de proyectos agrícolas.[117]

35. Como se explicó en la sección anterior, el sistema jurídico colombiano reconoce la relación estrecha que se entreteje entre la población campesina y la tierra, la cual posibilita la garantía de su subsistencia y la realización de su proyecto de vida. El derecho al acceso progresivo a la tierra, por lo tanto, juega un papel crucial en la garantía del *Corpus iuris* que se encuentra en cabeza de los campesinos y trabajadores rurales, y en la salvaguarda del "campo" entendido como un bien jurídico de especial protección constitucional: "el derecho a la propiedad de los trabajadores, como titularidad de la disposición plena, con las limitaciones constitucionales y legales, de la tierra adjudicada o subsidiada", afirma este Tribunal, es inescindible "del ánimo de preservar su oficio, conocimiento y proyecto de vida, valioso para sí mismo y para la sociedad".[118] Lo anterior, porque hace las veces del engranaje que permite articular, en todas sus dimensiones, las significaciones culturales, sociales y económicas que se establecen entre las comunidades campesinas y el territorio.

En efecto, la garantía de la seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia *contribuye* a procurar y mantener las condiciones materiales necesarias para que las comunidades campesinas y los trabajadores agrarios puedan satisfacer autónomamente, mediante su trabajo, sus requerimientos vitales. Con ello se protegen no sólo el derecho *al trabajo*, sino a la *alimentación*, el *mínimo vital*, y las libertades relacionadas con la *escogencia de profesión u oficio* y el *desarrollo de la personalidad*.[119] Por lo tanto, se establece en cabeza del Estado una obligación de evitar que los derechos reales de los trabajadores agrarios se vean afectados de manera arbitraria y sin una justificación suficiente y poderosa.[120]

Además de respetar ese espacio de autonomía que les permite a las comunidades agrícolas asegurar por sí mismas sus medios de subsistencia y realizar su proyecto de vida, el derecho al acceso a la tierra incluye la adopción de medidas para facilitar a estas personas, paulatinamente, el acceso a los bienes y servicios necesarios e indispensables para llevar esa ***forma de***

---

[117] Corte Constitucional. Sentencia C-623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos).
[118] Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).
[119] Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén). Reiterada en la C-623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos): "en definitiva, el debate actual sobre el derecho al territorio, específicamente su contenido de acceso a la tierra, abarca varias relaciones y, como punto importante, la seguridad jurídica que debe brindar el Estado para proteger la conexión que surge entre la población rural y el espacio físico en el cual aspiran desarrollar su proyecto de vida, lo cual trasciende el campo de la aclaración de títulos y los derechos reales sobre bienes".
[120] "Las posiciones jurídicas de derecho que se advierten deben ser reconocidas para el trabajador del campo, son: el derecho de los trabajadores agrarios 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 a tal efecto; el derecho a que el disfrute de la propiedad no sea afectado sin justificación suficiente y poderosa". Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

vida campesina amparada constitucionalmente, promoviendo así el postulado de la *dignidad humana*.[121] Lo anterior, como parte de un mandato programático orientado a fomentar la democratización y el acceso a la propiedad de la tierra, a favor de las personas que la trabajan, el cual prioriza el desarrollo integral de actividades agrícolas, forestales y agroindustriales.[122]

36. Dentro de esta "estrategia global de desarrollo rural" es preciso detenerse con más profundidad en el régimen de baldíos y su relación con el acceso a la tierra. Como ha reiterado la jurisprudencia de esta Corporación, la Constitución de 1991, al igual que la de 1886, no incorpora una definición jurídica de los baldíos, ni establece un modo específico para orientar su administración. Por el contrario, en ambos casos se atribuyó al legislador la competencia para regular todo lo referente a la apropiación, adjudicación y recuperación de tierras baldías. En consecuencia, para delinear los aspectos relevantes en materia del régimen de baldíos es preciso remitirse a otras fuentes normativas como la ley y la jurisprudencia proferida por esta Corporación.[123]

Los baldíos son bienes públicos que pertenecen a la Nación en los términos definidos en el artículo 102 C.P.,[124] y se encuentran catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables. Como recordó esta Corporación, los bienes públicos se dividen en *bienes de uso público* en sentido estricto (C.P. arts. 63, 72, 75) y en *bienes fiscales*. Los primeros se caracterizan, al tenor del artículo 647 Código Civil, porque están dispuestos para su uso por parte de los habitantes de un territorio. Los *bienes fiscales*, por su parte, están divididos en los bienes fiscales propiamente dichos, es decir, aquellos que hacen parte de la propiedad de las entidades de derechos público, y sobre los

---

[121] Corte Constitucional. Sentencia C-623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

[122] Los campesinos, según esta Corporación, tienen "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, desde la creación de condiciones de igualdad económica y social, hasta su incorporación a los mercados y sus eficiencias". Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

[123] "Aun cuando la Constitución de 1991 consagra la facultad del Congreso para "dictar las normas sobre aprobación o adjudicación y recuperación de tierras baldías" (art. 150-18), lo cierto es que no adopta una definición de esta clase de bienes, por lo que es necesario auscultar las normas de orden legal para precisar su naturaleza". Corte Constitucional. Sentencia C-536 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell), reiterada en la C-255 del 2012 (M.P. Jorge Iván Palacio).

[124] "El artículo102 del Ordenamiento Superior, al prescribir que "el territorio, *con los bienes públicos* que de él forman parte, pertenecen a la Nación" está consagrando no sólo el llamado "dominio eminente", que como es sabido, se encuentra íntimamente ligado al concepto de soberanía, en razón de que el Estado sólo ejerce sobre el territorio un poder supremo -pues "no es titular del territorio en el sentido de ser 'dueño de él, sino en el sentido de ejercer soberanía sobre él" [T-566/92. M.P. Alejandro Martínez Caballero]-, sino también a la propiedad o dominio que ejerce la Nación sobre *los bienes públicos* que de él forman parte". Corte Constitucional. Sentencia C-595 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria).
De manera más reciente, esta Corte sostuvo lo siguiente: "en su momento la Constitución de 1886 señaló que los bienes baldíos pertenecían a la Nación (art. 202), naturaleza jurídica que se mantuvo inalterada en la Carta Política de 1991 pese a que no hizo un señalamiento expreso sobre el particular. Así lo ha reconocido la jurisprudencia al advertir que los baldíos están comprendidos dentro de la categoría genérica de *bienes públicos* a la cual se refiere el artículo 102 de la Constitución [C- 060/93 M.P. Fabio Morón Díaz]". Corte Constitucional. Sentencia C-255 de 2012 (M.P. Jorge Iván Palacio).

cuales se ejerce un dominio similar al de los particulares sobre sus propios bienes;[125] y los bienes fiscales adjudicables, es decir, todas aquellas tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales de la Nación, carecen de otro dueño, de acuerdo con el artículo 675 del Código Civil.

Sobre los terrenos baldíos, en tanto bienes fiscales adjudicables, se ejerce un dominio distinto del *dominio pleno* que practican de ordinario los particulares en relación con sus haberes y la Nación sobre los bienes fiscales en sentido estricto. Al respecto, la jurisprudencia ha considerado que "la Nación es propietaria de los Bienes Baldíos y puede, en desarrollo de las previsiones del legislador transferir a los particulares o a otras entidades de derecho público, la propiedad fiscal de los mismos o cualquiera otro derecho de carácter real que se pueda desprender de aquella propiedad // por tanto, bien puede la Nación reservarse las tierra baldías en cuanto inicial titular de los mismos, u ordenar por medio de la Ley a las entidades administrativas que se desprenden de la Nación, lo pertinente en cuanto al ejercicio del atributo de la personalidad de derecho público que la caracteriza, sea patrocinando o limitando el acceso de los particulares a dichos bienes".[126]

La adquisición de dominio de los bienes baldíos, en consecuencia, se exceptúa a la regla general contenida en la legislación civil para adquirir el dominio de los bienes corporales, raíces o muebles, que están en el comercio, al igual que los demás derechos reales, por haberse poseído durante el tiempo y con las condiciones señaladas por la ley (prescripción adquisitiva o usucapión). Por el contrario, los terrenos baldíos se adquieren por la ocupación y posterior adjudicación, de conformidad con el cumplimiento de los requisitos establecidos por el legislador, quien puede no sólo declarar la imprescriptibilidad de los bienes baldíos (art. 63 C.P.), sino que está facultado para regular la forma específica como se adquiere su propiedad, los mecanismos de adjudicación y los procedimientos a seguir en cada caso.[127]

Así las cosas, esta Corporación ha reiterado que el Constituyente mantuvo el sentido prescriptivo del artículo 76-21 de la Carta de 1886, bajo el entendido de que le confirió al legislador amplias atribuciones para regular los asuntos relacionados con terrenos baldíos, concretamente para "dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías" (C.P. Art. 150-18).[128]

37. En el marco de estas atribuciones, el legislador puede, en principio, hacer usos distintos de los bienes baldíos: puede conservar esos bienes en cabeza de

---

[125] Estos bienes también pueden encontrarse destinados a un servicio, actividad o finalidad públicos, aunque no es necesariamente el caso. Cf. Corte Constitucional. Sentencias C-595 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria) y C-536 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

[126] Corte Constitucional. Sentencia C-060 de 1993 (M.P. Fabio Morón Díaz), reiterada en las sentencias C-595 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria) y C-536 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

[127] Corte Constitucional. Sentencia C-595 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria).

[128] Corte Constitucional. Sentencias C-595 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria), C-536 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell) y C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

la Nación y limitar su acceso a los particulares, tal como ocurre en materia ambiental,[129] o por cuestiones de orden público,[130] a manera de ejemplo. También está facultado para transferir a otras entidades de derecho público la propiedad fiscal de los bienes baldíos.[131] A su vez, el legislador tiene la potestad para traspasar las tierras baldías a las personas que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley,[132] ya sean personas naturales o jurídicas, creando zonas especiales para la promoción del desarrollo agropecuario o con la finalidad de impulsar la democratización y acceso a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios (arts. 64, 65 y 66 C.P.).[133]

En relación con este último aspecto, la Corte Constitucional ha recordado que el legislador está facultado, en desarrollo de la atribución conferida en el numeral 18 del artículo 150 C.P., para regular "lo relacionado con la forma como se adquiere la propiedad de los baldíos, las limitaciones a su adjudicación, las restricciones que reclaman su disposición o enajenación una vez adjudicados, los procedimientos administrativos a través de los cuales se hacen efectivas tales limitaciones o restricciones y, en general, las cargas a las cuales puede someterse su aprovechamiento económico, entre otros aspectos."[134]

Ahora bien, entre los distintos usos que el legislador puede hacer de los bienes baldíos, su adjudicación a favor de los trabajadores agrarios que carecen de tierra se volvió central desde la expedición de la ley 135 de

---

[129] "Por razones fundadas en la misma Carta se pueden establecer zonas en las que no sea posible adelantar procedimientos de apropiación o adjudicación por parte de particulares sobre dichas tierras (…); como puede ser el caso de las reservas naturales de bosques o de especies nativas entre otras". Corte Constitucional. C-060 de 1993. (M.P. Fabio Morón Díaz). En la misma dirección, esta Corte sostuvo que hace parte de la función social de la propiedad, no explotar las tierras baldías si "están destinado a la reserva o conservación de recursos naturales renovables". Corte Constitucional. Sentencia C-595 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria). De manera más reciente, este Tribunal afirmó que: "una interpretación teleológica o finalista de la disposición acusada (art. 13 de la Ley 2ª de 1959), revela que a través de la misma se pretenden preservar las reservas ambientales frente a los distintos actos materiales o jurídicos del hombre que tengan la virtualidad de generar una amenaza a las riquezas que en materia de flora y fauna habitan en dichos espacios ecológicos. Por eso, se impide la adjudicación de baldíos y las ventas de tierras.". Sentencia C-189 del 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

[130] "El Estado con sus recursos técnicos y científicos, en salvaguardia de la seguridad territorial y del orden público, puede establecer las reglas (…) que pueden limitar en algunos casos los sitios donde no proceda la adjudicación o apropiación por parte de particulares sobre dichas tierras". Corte Constitucional. Sentencia C-060 de 1993. (M.P. Fabio Morón Díaz).

[131] Al tratarse de bienes fiscales adjudicables, la Nación puede "en desarrollo de las previsiones del legislador transferir a otras entidades de derecho público, la propiedad fiscal de los mismos o cualquiera de las competencias típicas del *dominio eminente* que como uno de los atributos de la soberanía le corresponde ejercer de modo general y permanente al Estado sobre todo el territorio y sobre todos los bienes públicos que de él forman parte". Corte Constitucional. Sentencia C-060 de 1993. (M.P. Fabio Morón Díaz), reiterada en la las sentencias C-595 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria) y C-536 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

[132] Corte Constitucional. Sentencias C-595 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria) y C-536 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

[133] Cf. Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

[134] Corte Constitucional. Sentencias C-536 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell) y C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

1961.[135] A partir de entonces, el régimen de baldíos adquirió un rol protagónico no sólo en las normas que se expidieron con posterioridad, dirigidas a la democratización de la propiedad rural (i.e. ley 160 de 1994), sino en la misma jurisprudencia constitucional, la cual ha encontrado en la adjudicación de baldíos una de las herramientas princípiales e indispensables para alcanzar la reforma agraria.

38. Acerca de la ley 160 de 1994, esta Corporación ha reiterado que se trata de un estatuto que persigue "intereses generales y superlativos" que deben ser amparados constitucionalmente,[136] en tanto responde, conforme lo manifestó el legislador, al interés de desarrollar los cánones de la Carta de 1991,[137] y a corregir las dificultades que se presentaron con la aplicación de la normatividad agraria precedente, en particular, la contenida en la Ley 135 de 1961.[138] Mediante esta norma el legislador no sólo contempló como mecanismo para el acceso a la propiedad de los trabajadores del campo la adjudicación de tierras baldías de la Nación, sino que dispuso de recursos administrativos, institucionales y financieros para alcanzar los objetivos y finalidades constitucionales de igualdad material, crecimiento y desarrollo sostenible (Cf. arts. 65 a 78 Ley 160 de 1994).[139] Por lo tanto, conforme lo ha manifestado la Corte Constitucional, este estatuto establece una serie de prerrogativas y gravámenes para adjudicar los bienes baldíos, los cuales resultan determinantes para ejercer control sobre "la destinación de los recursos invertidos por el Estado en una política de redistribución de la propiedad rural, a fin de que estos recursos no terminen beneficiando a personas no destinatarias de la reforma implementada en la Ley 160 de 1994".[140]

---

[135] "A partir de dicho año (1961), con ocasión de la expedición de la ley sobre reforma agraria, el legislador le confió la administración de los baldíos al Incora. Con esta determinación los baldíos quedaron afectados, junto con los predios que el Estado pudiera adquirir de los particulares por negociación directa o expropiación, al proceso de reforma agraria, encaminado fundamentalmente a introducirle profundas modificaciones a la estructura social de la tenencia de la tierra en el sector rural, con el fin de "eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico" (art. 1°, ley 135/61)." Corte Constitucional. Sentencia C-536 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

[136] Corte Constitucional. Sentencia T-488 de 2014 (M.P. Jorge Iván Palacio)

137 En la exposición de motivos de la Ley 160 de 1994 se afirmó lo siguiente: "*La particularidad de la norma citada consiste, en primer término, en que no se hallaba una consagración semejante en la Constitución de 1886, y en segundo lugar, que se enmarca en la reciente transformación del esquema constitucional del Estado colombiano, a partir de la nueva Carta, de un Estado de Derecho a un Estado Social de Derecho, donde la preocupación fundamental es la prevalencia de la solidaridad (…)". G*aceta del Congreso No. 131 de 29 de octubre de 1992. Proyecto de Ley Número 114 Cámara de 1992.

[138] "En desarrollo de estos preceptos constitucionales (64, 65 y 66), el legislador expidió la Ley 160 de 1994 por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, mediante la cual se ajustaran a los cánones de la Carta Política las disposiciones que en nuestro país regulaban el tema agrario, al tiempo que se corrigieron las dificultades que se presentaron con la aplicación de la normatividad agraria contenida en la Ley 135 de 1961". Corte Constitucional. C-006 de 2002 (Clara Inés Vargas Hernández), reiterada en la sentencia C-180 de 2005 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto). Más recientemente, este Tribunal afirmó lo siguiente: "en el ordenamiento jurídico colombiano las políticas de entrega de baldíos hallan sustento en varias normas de la Constitución que pregonan por el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios (arts. 64, 65 y 66 CP), cuyos antecedentes se remontan al Acto Legislativo 1 de 1936, así como a las reformas agrarias aprobadas mediante las Leyes 200 de 1936 y 135 de 1961". Sentencia C-255 del 2012 (M.P. Jorge Iván Palacio).

[139] Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

[140] Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

En efecto, la ley 160 define el área adjudicable de bienes baldíos, *con el fin de prevenir su acaparamiento*; el área mínima susceptible de titulación, *para evitar la proliferación de minifundios que la hacen improductiva e impiden al campesinado obtener excedentes de capital que les faciliten mejorar su condiciones de vida*; la prohibición de adjudicar baldíos en favor de quienes posean otros bienes rurales o un patrimonio neto superior a mil salarios mínimos mensuales legales, *buscando con ello el acceso a la propiedad de la tierra a favor de quienes carecen de ella*; la autorización a las personas beneficiarias de la adjudicación para que transfieran su tierra sólo a campesinos sin tierra o a minifundistas, con el objeto de completar las unidades agrícolas familiares, *con la finalidad de garantizar la permanencia de la titularidad campesina sobre predios adjudicados*; entre otras limitaciones relacionadas con la ocupación, adjudicación y disposición de baldíos.[141]

Al realizar el control abstracto de constitucionalidad sobre este cuerpo normativo, este Tribunal ha encontrado ajustadas a la Constitución Política distintas disposiciones contenidas en la ley 160 de 1994.

Así, esta Corte consideró que las restricciones que impone la Unidad Agrícola Familiar, en relación con el tamaño mínimo y máximo que puede tener un bien adjudicado, son acordes con la Constitución.[142] Lo anterior, no sólo porque previene el latifundio y el minifundio, sino porque promueve tanto el crecimiento del sector campesino, como una mejora de su calidad de vida al impulsar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en el marco de una explotación de las parcelas más eficiente.[143]

En la misma dirección, esta Corporación afirmó que la prohibición de enajenar o aportar inmuebles cuando con ello se superara la Unidad Agrícola Familiar es ajustada a la Carta, en la medida en la que esta restricción es: acorde con la función social de la propiedad, en tanto comporta el ejercicio de ésta conforme al interés público social; promueve el acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra (C.P. Art. 64);[144] y

---

[141] Cf. Corte Constitucional. Sentencias C-595 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria), C-536 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell) y C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

[142] "Las excepciones a la prohibición de fraccionar las Unidades Agrícolas Familiares son manifestación de la facultad del legislador para establecer el tope máximo en la división de la tierra atendiendo los principios constitucionales y, particularmente, la función social de la propiedad". Corte Constitucional. C-006 de 2002 (Clara Inés Vargas Hernández).

[143] "Las Unidades Agrícolas familiares se avienen a los postulados constitucionales, pues no sólo responden a los altos intereses públicos o sociales de impedir la concentración de la propiedad o la desagregación antieconómica que genera el minifundio improductivo, sino que también reflejan el diseño de una estrategia global del desarrollo rural que el Constituyente configuró como el cometido estatal destinado a lograr el crecimiento del sector campesino y, consecuencialmente, un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural, permitiendo garantizar el acceso progresivo a la propiedad dentro de una justicia social, democrática y participativa." Corte Constitucional. C-006 de 2002 (Clara Inés Vargas Hernández).

[144] Corte Constitucional. Sentencia C-536 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

"garantiza la permanencia de la titularidad campesina sobre predios adjudicados".[145]

A su vez, la Corte Constitucional estableció que el requisito que se impone a los posibles beneficiarios de un bien baldío, de haberlo ocupado y explotado económicamente, es constitucional porque "la obligación de explotar económicamente esos terrenos evita la ociosidad de los mismos, permite el acceso a la propiedad a quienes no la tienen, y precave la inequitativa concentración de la propiedad en manos de unos pocos".[146]

En última instancia, este Tribunal consideró que todas estas restricciones son constitucionales en la medida en la que la adjudicación de los bienes baldíos debe guiarse "según la filosofía que inspira la reforma agraria",[147] buscando así revertir los sistemas de tenencia y explotación de la tierra que son propios de una defectuosa estructura de la propiedad agraria, que contrarían aquellos principios políticos fundamentales que informan el Estado Social de Derecho.[148]

39. Como se desprende de lo anterior, a partir de la interpretación de estas disposiciones de la ley 160, se ha venido decantando una jurisprudencia constitucional que señala que el régimen de adjudicación de tierras baldías ocupa un lugar fundamental en el ordenamiento jurídico colombiano, en tanto es acorde con distintos mandatos constitucionales que son centrales en nuestro Estado Social de Derecho.[149] La adjudicación de bienes baldíos a favor de los trabajadores rurales no sólo es una expresión de los artículos 64,

---

[145] "La prohibición de enajenar o aportar inmuebles cuando con ello se superara la Unidad Agrícola Familiar tenía como objetivo hacer más democrático el acceso a la tierra a través de un mecanismo jurídico que preservara la propiedad en manos de campesinos de escasos recursos de manera tal que las enajenaciones tuviesen lugar entre éstos, con lo cual se asegurarían los fines de la reforma agraria y se reducirían los riesgos de concentración de la propiedad rural". Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén), haciendo referencia a la sentencia C-536 de 1997. (M.P. Antonio Barrera Carbonell) (*supra*)

[146] Corte Constitucional. Sentencia C-595 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria)

[147] "Los baldíos son bienes cuya adjudicación se puede hacer bajo un criterio de utilidad y de beneficio social, económico y ecológico, según la filosofía que inspira la reforma agraria, la cual tiene pleno sustento en los arts. 60, 64, 65, 66 y 334 de la Constitución. Ello justifica las restricciones que ha establecido el legislador a su adjudicación, con el fin de que la explotación de los baldíos se integre al proceso de transformación agraria". Corte Constitucional. Sentencia C-536 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

[148] "Es evidente que si se limita la posibilidad de adquirir la propiedad de los baldíos, o la que se deriva de un título de adjudicación de baldíos a una UAF, más posibilidades tendrá el Estado de beneficiar con dicha propiedad a un mayor número de campesinos, aparte de que se logrará el efecto benéfico de impedir la concentración de la propiedad o su fraccionamiento antieconómico (…) El latifundio y el minifundio, como se ha advertido antes, están reconocidos como sistemas de tenencia y explotación de las tierras propios de una defectuosa estructura de la propiedad agraria, que contradicen los principios políticos que informan el Estado Social de Derecho, en la medida en que se erigen como obstáculos del desarrollo económico y social del campo, bien porque concentra la propiedad y los beneficios que de ella se derivan, o bien porque se atomiza su explotación, con el resultado de un bajo rendimiento económico, que coloca al productor apenas dentro de unos niveles de subsistencia". Corte Constitucional. Sentencia C-536 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

[149] "El régimen de las tierras baldías, en tanto bienes públicos, ocupa un lugar preponderante en el ordenamiento constitucional colombiano y especialmente en el mandato inequívoco de promover el acceso a la tierra de los trabajadores rurales. Para ello, la Ley 160 de 1994 previó la creación del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino". Corte Constitucional. Sentencia T-488 de 2014 (M.P. Jorge Iván Palacio)

65 y 66 (C.P.), sino que es acorde con el artículo 13 (C.P.), en tanto "responde al deber que tiene el Estado de promover las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, adoptando medidas de protección a favor de quienes, por su difícil condición económica, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta en el sector agropecuario";[150] y también es ajustado al artículo 58 (C.P.), porque impulsa la función social de la propiedad, al prevenir su concentración inequitativa e ineficiente en manos de unos pocos.[151]

De acuerdo con esta línea jurisprudencial, la adjudicación de baldíos a los trabajadores agrarios sin tierra que cumplan con los requisitos legales, en los términos definidos en la ley 160, no sólo es acorde con los postulados constitucionales, sino que, de manera mucho más profunda, adquiere las características de un ***deber*** ineludible de ***progresivo*** cumplimiento que debe perseguir el Estado, de manera ***primordial*** y ***generalizada***, buscando alcanzar así los postulados de la reforma agraria.

Al respecto, este Tribunal fue enfático al sostener que: "la destinación de los bienes baldíos ***debe*** contribuir al logro de los fines esenciales del Estado, específicamente a la dignificación de la vida de los trabajadores del campo", de acuerdo con lo establecido en el artículo 64. C.P.[152] Lo anterior, como parte del derecho de los campesinos a que "el Estado adopte medidas ***progresivas*** y no regresivas orientadas a estimular, favorecer e impulsar el acceso a la propiedad y el mejoramiento de su calidad de vida y dignidad humana".[153] De esta forma, esta Corte agregó que: "el derecho constitucionalmente establecido en el artículo 64 Superior, implica un ***imperativo*** constituyente inequívoco que exige la adopción ***progresiva*** de medidas estructurales orientadas a la creación de condiciones para que los trabajadores agrarios sean propietarios de la tierra rural".[154]

A su vez, este Tribunal sentenció que a pesar de los distintos usos que el legislador le puede dar a los bienes baldíos, resalta una afectación o destinación prioritaria, la cual debe ser la ***regla***, a saber: su adjudicación a los trabajadores agrarios que carecen de tierra y que cumplan con los requisitos establecidos en la ley. Al respecto, este tribunal sostuvo que: "sólo como

---

[150] Corte Constitucional. Sentencia C-255 de 2012. (M.P. Jorge Iván Palacio)

[151] "La función social que tiene la propiedad, y en especial la rural, obliga a que su tenencia y explotación siempre esté orientada hacia el bienestar de la comunidad; por ello, en materia de acceso a la propiedad se ha privilegiado a los trabajadores agrarios no sólo con el objeto de facilitarles la adquisición de la tierra, sino con el ánimo de procurarles un mejor nivel de vida y de estimular el desarrollo agropecuario y por consiguiente el económico y social del país". Corte Constitucional. Sentencia C-536 de 1997. (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

[152] Corte Constitucional. Sentencia C-623 de 2015. (M.P. Alberto Rojas Ríos). Ya en 1995, esta Corte había sostenido que la adjudicación de tierras baldías es una forma como el legislador cumple con "el ***deber*** de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra". Sentencia C-595 de 1995. (M.P. Carlos Gaviria), reiterada en la C-536 de 1997. (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

[153] Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

[154] Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén). Reiterada en la sentencia T-488 de 2014. (M.P. Jorge Iván Palacio).

excepción operan figuras como las reservas a favor de las entidades públicas para realizar actividades especiales, las reservas ambientales, las zonas de reserva campesina, las relacionadas con asuntos de seguridad del Estado y, las zonas de desarrollo empresarial que se sustraen del régimen general de adjudicación" (énfasis agregado).[155] Por lo tanto, la Corte Constitucional afirmó que el ***objetivo primordial*** del legislador al dictar las normas sobre apropiación, adjudicación y recuperación de baldíos, debe ser la búsqueda de los fines que el Estado colombiano persigue según la filosofía que inspira la reforma agraria: "el objetivo primordial de la adjudicación de baldíos es permitir el acceso a la tierra a quienes carecen de ella."[156]

40. Así las cosas, en estos dos acápites quedó claro que la población campesina es un sujeto de especial protección constitucional, no sólo atendiendo a la vulnerabilidad que es resultado de su marginalización histórica, sino ante los nuevos riesgos que traen consigo las profundas modificaciones en materia de producción de alimentos y en el uso de los recursos naturales. Ante estos riesgos, nuestro ordenamiento jurídico reconoce en el "campo" un bien jurídico de especial protección constitucional, y establece en cabeza de los campesinos un *Corpus iruis* orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida.

Este *Corpus* se encuentra atravesado en su integralidad por el derecho al acceso progresivo a la tierra, de forma tal que se establece en cabeza del Estado una serie de obligaciones, no sólo de proteger y de abstenerse de intervenir, de manera arbitraria y sin justificación suficiente, en ese espacio de autonomía que les permite a las comunidades agrícolas asegurarse por sí mismas sus medios de subsistencia y realizar su proyecto de vida; sino de procurarle a la población campesina, paulatinamente, el acceso a los bienes y servicios necesarios e indispensables para llevar su ***forma de vida*** amparada constitucionalmente, promoviendo así el postulado de la *dignidad humana*.

Esto último, como parte de un mandato programático orientado a fomentar la democratización y el acceso a la propiedad de la tierra, a favor de las personas que la trabajan. Se trata de un mandato que impone en cabeza del legislador un ***deber*** ineludible de ***progresivo*** cumplimiento que debe perseguir de manera ***primordial*** y ***generalizada***, en materia de adjudicación de bienes baldíos a los trabajadores rurales que carecen de tierra, buscando así alcanzar los postulados de la reforma agraria. Este es el significado profundo que la jurisprudencia constitucional le ha otorgado al artículo 150-18 C.P., en sintonía con el artículo 64. C.P.: "la destinación de los bienes

---

[155] Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

[156] Corte Constitucional. C.623 de 2015. (M.P. Alberto Rojas Ríos). En la misma dirección, este Tribunal ha manifestado lo siguiente: "la adjudicación de bienes baldíos tiene como propósito central permitir el acceso a la propiedad a quienes carecen de ella, contribuir al mejoramiento de sus condiciones de vida y, por esa vía, de toda la sociedad". (énfasis agregado). Ver las sentencias C-595 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria) y C-255 de 2012 (M.P. Jorge Iván Palacio).

baldíos debe contribuir al logro de los fines esenciales del Estado, específicamente a la dignificación de la vida de los trabajadores del campo, lo cual no sólo se logra mediante la garantía del acceso a la tierra sino de los bienes y servicios complementarios requeridos para su explotación y para su mejoramiento social y cultural. En definitiva, con la adjudicación de dichos bienes el Estado persigue no sólo satisfacer el derecho del acceso a la tierra sino también otros componentes que elevan la calidad de vida de los trabajadores agrarios, en concordancia con el artículo 64 Superior".[157]

El desarrollo agroindustrial en el marco del Estado Social de Derecho. El necesario equilibrio entre desarrollo, equidad, participación, soberanía alimentaria y el ambiente sano.

41. La Carta Política y la jurisprudencia constitucional reconocen la importancia de la empresa, la iniciativa privada, la competitividad y el despliegue de todas las actuaciones estatales de manera eficaz y eficiente, en el marco de las relaciones de mercado, como factores que son determinantes para alcanzar el desarrollo y el crecimiento económico en general, al igual que en el sector agrario en particular. En esa medida, se le reconoce al legislador un amplio margen de configuración normativa para definir el modelo económico y de desarrollo que debe orientar las políticas sociales y económicas, incluyendo las políticas agrarias.

No obstante, estos modelos deben articularse con los postulados que informan nuestro Estado Social de Derecho (i.e. igualdad material, equidad, sostenibilidad, participación), razón por la cual el poder de configuración legislativo no es absoluto ni discrecional sino que debe, por el contrario, sujetarse al respeto de los derechos constitucionales reconocidos en nuestro ordenamiento, y a materializar los principios y los valores superiores. En caso contrario, es deber del juez constitucionalidad intervenir mediante el control abstracto de las leyes para proteger los derechos afectados, preservar los valores que consagra la Carta, y prevenir que se hagan inoperantes los principios rectores de la actividad económica y social del Estado. Esto implica, en materia rural, que la adopción de cualquier modelo de desarrollo debe respetar el *Corpus iuris* que nuestro sistema jurídico reconoce en favor de la población campesina, y debe materializar los principios y valores que orientan la reforma agraria, conforme a las reglas que este Tribunal ha decantado con el paso del tiempo.

42. La Constitución Política de 1991 reconoce en las libertades y derechos económicos, al igual que en la empresa, la iniciativa privada y la competitividad, un pilar articulador del orden económico constitucional, en la medida en la que desempeñan un papel central en materia de promoción del desarrollo, del crecimiento económico y del bienestar social (C.P. arts. 333 y 334). Con ello, nuestra Carta dispone que, en principio, la actividad

[157] Corte Constitucional. Sentencia C-623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

económica y la iniciativa privada son libres, y que el Estado, por medio del legislador, tiene la responsabilidad de estimular el desarrollo empresarial, impedir que se "restrinja la libertad económica, y controlar cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el marcado" (C.P. art. 333).

Conforme lo ha interpretado la jurisprudencia constitucional, los artículos 333 y 334 C.P. reconocen que la empresa y la iniciativa privada son el motor de la economía y del desarrollo social[158] y, por esa vía, este Tribunal acepta "la importancia de una economía de mercado y de la promoción de la actividad empresarial."[159] Por lo tanto, la Corte Constitucional ha considerado que, en principio, son bienvenidos el crecimiento económico y el desarrollo, junto con la mayor competitividad y productividad que se afianzan en el país, como resultado de las tendencias globales que imponen la política internacional y las tesis económicas imperantes.[160] Lo anterior, en sintonía con otras disposiciones de rango constitucional que establecen que el Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas, sobre la bases de la conveniencia nacional, la soberanía, la equidad y la reciprocidad (arts. 9, 226, 227 C.P.).

43. Ahora bien, el Estado también tiene la responsabilidad de delimitar, por mandato de la ley, el alcance de las libertades y derechos económicos "dentro de los límites del bien común" y "cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la nación" (C.P. art. 333). Lo anterior, como parte de un mandato más amplio en cabeza del Estado concerniente a la dirección general de la economía, que lo faculta para intervenir en varios ámbitos de la misma con la finalidad de materializar los pilares que informan nuestro ordenamiento jurídico (C.P. art. 334).[161]

Al respecto, el artículo 334 Superior incorpora una cláusula relacionada con la intervención del Estado en la economía para superar progresivamente las desigualdades existentes, en el marco de una distribución *equitativa* de cargas y beneficios entre los ciudadanos, lo cual se encuentra en consonancia con el preámbulo constitucional y con los artículos 1, 2 y 13 C.P.[162] Esto implica,

---

[158] Corte Constitucional. Sentencia C-228 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas), reiterada en la C-263 del 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt).
[159] Corte Constitucional. Sentencia C-263 del 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt).
[160] Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén)
[161] Sobre el particular, este Tribunal ha reiterado que la Constitución Política "confía al Estado el desarrollo de la vida económica y dentro de ella ofrece un papel protagónico a la empresa y a las libertades y derechos económicos de los particulares. Todo ello como seña de identidad de un sistema económico de mercado, intervenido en todo caso, con mayores o menores márgenes de regulación según el tipo de actividad económica, pero instituido desde la Constitución, como pieza esencial del crecimiento y como garantía del bienestar social (arts. 333, 80, 334 C.P.)". Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).
[162] Tal como lo entrevió esta Corporación desde sus primeros pronunciamientos, "la Constitución Nacional consagra un Estado interventor a través de un conjunto sistemático de disposiciones jurídicas destinadas a la realización de un orden económico y social justo, dentro del marco del Estado social de derecho." Corte

al tenor del texto constitucional, que el Estado debe intervenir en la economía para mejorar la calidad de vida de todos los habitantes, mandato que involucra asegurarles de manera progresiva el acceso al conjunto de los bienes y servicios básicos, con especial énfasis en los ciudadanos que cuentan con menores ingresos. Lo anterior, en el marco de una "distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano" (art. 334 C.P.).

Sobre el particular, esta Corporación ha resaltado que: "la Constitución dota al Estado de una serie de instrumentos de intervención en la esfera privada, en el mundo social y económico, con el fin de que a partir de la acción pública se corrijan los desequilibrios y desigualdades que la propia Carta reconoce y se pueda buscar, de manera real y efectiva, el fin ontológicamente cualificado que da sentido a todo el ordenamiento".[163]

En última instancia, nuestro ordenamiento jurídico reconoce la importancia de proteger las libertades y derechos económicos de todos los ciudadanos, en tanto las libertades de empresa, de competencia y la iniciativa privada son elementos imprescindibles para alcanzar el desarrollo y el crecimiento económico. Sin embargo, conforme lo entrevió el Constituyente, la salvaguarda de estas libertades y derechos no es un *fin en sí mismo* -como si nuestra Constitución definiera que *un buen gobierno es aquél que gobierna menos en materia económica*-;[164] sino, por el contrario, es un *medio* para alcanzar los objetivos característicos del Estado Social de Derecho.[165]

Como expresión de lo anterior, la Constitución Política establece en cabeza del legislador amplias facultades para definir el orden económico y los elementos que lo integran.[166] Por ello, lo reviste con la responsabilidad de

---

Constitucional. Sentencia C-074 de 1993 (M.P. Ciro Angarita), reiterada por la sentencia C-265 de 1994. (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

[163] Corte Constitucional. Sentencia C-074 de 1993 (M.P. Ciro Angarita). Reiterada en las sentencias C-352 de 2009 (M.P. María Victoria Calle) y C-263 del 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt).

[164] "*La Constitución de 1991 en materia económica consagra el sistema de la libre empresa (...) Así mismo prevé que la empresa es la 'base del desarrollo'. Pero agrega que ella 'tiene una función social que implica obligaciones'. No se trata de consagrar el principio del "Laissez faire, laissez passer". Por eso 'la dirección general de la economía estará a cargo del Estado' (...) la libertad económica puede ser determinada en su alcance, mediante ley, cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación*". Constituyente Jesús Pérez González Rubio. Ponencia para Segundo Debate. "Régimen económico, libre empresa e intervención del Estado" en **Gaceta Constitucional.** No 113, p 29. Cf. Corte Constitucional. Sentencia C-265 de 1994. (M.P. Alejandro Martínez Caballero). En la misma dirección, ver sentencia C-040 de 1993 (M.P. Ciro Angarita Barón): "La libertad económica se entiende como la promoción de las condiciones sociales y económicas básicas para el desarrollo autónomo de la persona ".

[165] "Las materias económicas constituyen el ámbito en donde el interés general prima con claridad sobre el interés particular (C.P art 1 y 58), puesto que sólo limitando, de manera razonable y proporcional, las libertades económicas, puede el Estado contribuir a realizar un "orden político, económico y social justo" (preámbulo) y a hacer efectivos los llamados derechos humanos de segunda generación o derechos prestacionales de las personas". Corte Constitucional. Sentencia C-265 de 1994. (M.P. Alejandro Martínez Caballero). En la misma dirección, la Corte sostuvo que: "el papel del mercado como instrumento de asignación de recursos se concilia con el papel económico, político y social del Estado redistribuidor de recursos". Sentencia C-040 de 1993 (M.P. Ciro Angarita Barón).

[166] "Lo diseñado por el Constituyente como orden económico constitucional es ante todo un mandato de configuración legislativa y que por lo tanto la Constitución es neutra desde el punto de vista de la fijación de

delimitar aspectos tan variados como "los derechos y libertades económicas, las instituciones de intervención, las reglas generales para el ejercicio y funcionamiento de unas y otras, los objetivos, finalidades, principios y controles necesarios para que las políticas diseñadas alcancen los resultados esperados".[167]

44. El nivel amplio de configuración normativa en cabeza del legislador en asuntos económicos se encuentra justificado, de acuerdo con lo sostenido por esta Corporación, no sólo en las exigencias propias de los asuntos económicos, caracterizados por su inestabilidad y dinamismo, sino también en la primacía de los postulados de pluralidad, alternación, deliberación y representatividad que subyacen al principio democrático que inspira la función legislativa.[168] Por lo tanto, bien puede el legislador, al igual que las autoridades gubernamentales, diseñar distintos modelos económicos, de tal manera que la adopción de determinadas concepciones políticas o económicas no pueden ser tachadas, *per se*, como contrarias a la Constitución.[169]

Este marco de configuración legislativa, sin embargo, se encuentra acompañado de ciertas restricciones que se derivan de los fines constitucionales dentro de los cuales se ejerce la actividad económica. En efecto, al establecer en cabeza del legislador la responsabilidad de definir el orden económico junto con los elementos que lo integran, la Constitución lo facultó para "decantar la mejor opción de orden económico justo del preámbulo constitucional y demás bienes constitucionales llamados a ser

---

modelos económicos, pues dicha tarea le corresponde establecerla a la ley." Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén), haciendo referencia a lo expuesto en las sentencias C-074 de 1993 (M.P. Ciro Angarita) y C-265 de 1994. (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

[167] "El artículo 150 de la Carta arroja un variado catálogo de funciones para actuar a través de las leyes sobre: Libertades económicas (art. 150, núm. 21) conforme con lo previsto en el mandato general de intervención del Estado en la economía como poder ordenador (art. 334); sobre los servicios públicos (art. 150 núm. 23) como desarrollo de los derechos a la salud y saneamiento básico, a la seguridad social, a la educación (arts. 48, 49, 67) y, especialmente, cuando se trata de los servicios públicos domiciliarios (3365, 366); llamado también a regular los derechos de propiedad común (arts. 58) a través de la reforma de los códigos (1º), así como la propiedad intelectual (arts. 61 y 150, núm. 24), el régimen de baldíos (núm. 18) y los deberes específicos de intervención en materia agraria y en derechos de los campesinos (art. 64, 65, 66 C.P.). Garante último del procedimiento constitucional de las medidas de carácter macroeconómico, como es la vocación de los planes de desarrollo, los presupuestos y las políticas de internacionalización de las relaciones económicas (arts. 150 numos. 3º, 11, 12 y 16, y arts. 341, 346, 189, num.1º, 341, 346 y 226 C.P.). Esto además de las normas generales sobre la ordenación del crédito público, la deuda, el comercio exterior, el sector financiero, los salarios públicos (núm. 19), o para el ejercicio de las funciones autónomas de la Banca Central (art. 150 núm. 22, conc. arts. 371 y 372 C.P.)". Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

[168] "Mal podría un texto constitucional -que pregona como fundamental el principio de la democracia-, constitucionalizar un modelo económico restringido, rígido, inamovible, que tuviera como efecto legitimar exclusivamente una ideología o partido y vetar todas aquellas que le fueren contrarias // El principio democrático supone la idea de alternación y esta solo se cumple si es posible que se debata en el panorama político con ideas y doctrinas diferentes a partir de las cuales la voluntad popular, representada en las urnas elija la que a su juicio desarrolle de mejor manera los conceptos de justicia que encierra la Carta política". Corte Constitucional. Sentencia C-074 de 1993 (M.P. Ciro Angarita), reiterada por las sentencias C-265 de 1994. (M.P. Alejandro Martínez Caballero) y C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

[169] Corte Constitucional. Sentencia C-074 de 1993 (M.P. Ciro Angarita).

protegidos."[170] El legislador carece, en consecuencia, de un poder de configuración del orden económico discrecional y absoluto: todos los ámbitos de regulación deben respetar los límites impuestos por el conjunto de derechos y libertades civiles, sociales, económicas y culturales reconocidas en nuestro ordenamiento, al tiempo que deben operar conforme a los valores y principios rectores que consagra nuestra Constitución Política.[171]

Si bien es cierto que estos principios rectores de la política social y económica del Estado no siempre pueden ser exigibles de manera inmediata ante las autoridades, al incorporar mandatos de progresivo cumplimiento; también lo es que una de "las garantías más importantes para su protección es el control de constitucionalidad de las leyes que establezcan las políticas sociales y económicas".[172]

Sobre el particular, es importante recordar que en materia económica el juez constitucional debe actuar de manera prudente, teniendo en cuenta que la Constitución consagra la dirección de la economía en cabeza del Estado y dota al legislador con un marco amplio de configuración normativa, razón por la cual debe respetar, en términos generales, las razones de conveniencia invocadas por los órganos de representación popular. En consecuencia, el Tribunal Constitucional sólo puede declarar la inconstitucionalidad de una norma en estas materias cuando se presente una vulneración manifiesta de la Constitución Política o cuando se establezcan regulaciones manifiestamente irracionales: "sólo si de manera directa la norma vulnera derechos fundamentales, o viola claros mandatos constitucionales, o incurre en regulaciones manifiestamente irrazonables o desproporcionadas, deberá el juez declarar la inconstitucionalidad de la norma".[173]

En última instancia, la libertad que tiene el legislador para definir un modelo económico y de desarrollo, entre otros, no puede traducirse en que incorpore en el sistema jurídico disposiciones que contraríen abierta o manifiestamente los preceptos que informan nuestro Estado Social de Derecho, ya sea por incorporar disposiciones manifiestamente irrazonables o desproporcionadas, que vulneran de manera directa los derechos reconocidos constitucionalmente o que desconocen los valores y principios rectores que Consagra la Carta. En caso de presentarse una actuación semejante, esta Corte se encuentra en la obligación de intervenir mediante el control de constitucionalidad de las leyes: "el marco constitucional otorga a los actores políticos un amplio

---

[170] Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

[171] "El Estado social de derecho, los principios de la dignidad humana y de solidaridad social, el fin esencial de promover la prosperidad y garantizar la efectividad de los derechos, deberes y principios constitucionales y el derecho fundamental a la igualdad, guían la interpretación de la Constitución económica e irradian todos los ámbitos de su regulación, propiedad privada, libertad de empresa, explotación de recursos, producción, distribución, utilización y consumo de bienes y servicios, régimen impositivo, presupuestal y de gasto público". Corte Constitucional. Sentencia T-505 de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes). Reiterada en las sentencias C-074 de 1993 (M.P. Ciro Angarita) y C-265 de 1994. (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

[172] Corte Constitucional. Sentencia C-074 de 1993 (M.P. Ciro Angarita).

[173] Corte Constitucional. Sentencia C-265 de 1994. (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

margen de libertad, al interior del cual es posible diseñar modelos económicos alternativos. Pero dichos modelos deben, en todo caso, estar encaminados a la realización de los valores que consagra la Carta, a hacer operantes los principios rectores de la actividad económica y social del Estado y velar por la efectividad de los derechos constitucionales". [174]

46. La jurisprudencia constitucional ha venido precisando algunos parámetros para establecer cuándo el legislador desconoce en materia económica los valores y principios rectores que informan nuestra Carta, y vulnera de manera directa los derechos económicos, sociales y culturales reconocidos en nuestro sistema jurídico. Tal como se explicará con más detalle en otra sección, el legislador encuentra un límite para definir un modelo económico específico en el principio de *progresividad*. En efecto, los DESC tienen un reconocimiento *no retórico* en nuestro ordenamiento constitucional, se encuentran revestidos de garantías propias para su exigibilidad, y adquieren el rango de derechos fundamentales en ciertas ocasiones, razón por la cual el principio de progresividad ha sido utilizado como un parámetro para realizar el control abstracto de constitucionalidad de las leyes que establecen las políticas sociales y económicas.[175]

Conforme lo ha sostenido este Tribunal, el principio de progresividad ha sido interpretado como un mandato al legislador en el sentido de "*erradicar las injusticias presentes"*,[176] de "*corregir las visibles desigualdades sociales*" y "*estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos*".[177] Dicho principio, en consecuencia, ha sido concebido como un límite al ejercicio de las competencias del Legislador, cuya amplia libertad de configuración en relación con la delimitación de un orden económico específico se ve restringida en los siguientes aspectos: de una parte, "*no caben en el sistema jurídico colombiano, normas discriminatorias o que vulneren la igualdad de*

---

[174] Corte Constitucional. Sentencia C-074 de 1993 (M.P. Ciro Angarita).

[175] "A modo de asegurar que los derechos sociales como derechos de configuración legislativa vayan cumpliendo el objetivo de igualdad material y acceso a los bienes y servicios básicos, como formas de hacer efectivas las libertades de los sujetos, es que se ha ido consolidando el significado y razón de ser del principio de progresividad, en particular con relación a los derechos sociales. Por esto, es que esta Corte ha considerado desde el año 2000, el principio de la progresividad y no regresividad de tales derechos, como un elemento integrante del parámetro de control de constitucionalidad, siguiendo para ello dos argumentos de forma alternativa. El primero, según el cual dicho principio integra el bloque de constitucionalidad en sentido amplio, por mandato del inciso 2º del artículo 93 Superior, que opera como un dispositivo amplificador de la protección debida a los derechos sociales contenidos en la Constitución. Y el segundo, según el cual dicho principio cualifica el tipo de obligaciones que adquieren las autoridades públicas del Estado Social de Derecho, cuya nota definitoria es el reconocimiento no retórico de la importancia constitucional, la fundamentalidad y la existencia de garantías propias de los llamados derechos sociales, Haciendo referencia a las sentencias". Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén), haciendo referencias a las sentencias C-038 de 2004 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), C-1165 del 2010 (M.P Alfredo Beltrán Sierra) y C-372 de 2011 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt).

[176] Corte Constitucional. Sentencia SU-225 de 1998 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), reiterada por la sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

[177] Corte Constitucional. Sentencia C-727 de 2009 (M.P. María Victoria Calle), reiterada por la sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

oportunidades"[178] y, de la otra, "*todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado es constitucionalmente problemático y debe presumirse en principio inconstitucional*".[179]

Por lo tanto, queda claro que el control de constitucionalidad de las leyes que establezcan las políticas sociales y económicas se establece como una de las garantías más importantes para velar porque el legislador oriente sus actuaciones a la finalidad de garantizar un nivel de vida adecuado a favor de todas las personas y a superar progresivamente las desigualdades existentes, como parte de una distribución *equitativa* de cargas y beneficios entre los ciudadanos. Lo anterior, conforme a los valores y principios rectores que consagra la Carta Política (preámbulo y arts. 1, 2, 13, 333 y 334 C.P.), en armonía con la estructura de los derechos sociales (i.e. arts. 43, 46, 47, 48, 49, 60, 64, 66), y con la forma como han sido reconocidos por las normas de derechos humanos que vinculan al Estado (Pacto internacional de derechos económicos sociales y culturales, art. 2.1, Convención Americana de Derechos Humanos, art. 26 y Protocolo de San Salvador, adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos, art. 1º).[180]

47. En el marco de lo anterior, este Tribunal ha sostenido que es necesario realizar un *escrutinio judicial estricto* cuando el Estado implementa políticas sociales y económicas que afectan a segmentos del país que se encuentran en situación de vulnerabilidad, buscando que la adopción de decisiones basadas en la eficiencia, el libre mercado, y la búsqueda del desarrollo, no afecten sus condiciones para subsistir y llevar una vida digna: "los persistentemente elevados índices de desempleo, las condiciones estructurales de pobreza y la situación de informalidad en la que sobreviven muchas personas, impone al Estado el desarrollo de políticas que enfoquen de manera integral esa realidad y hacen imperativo evaluar muy cuidadosamente, en cada caso, el impacto que dichas políticas puedan tener sobre sectores marginados y discriminados. // La actuación del Estado no puede cumplirse a partir, exclusivamente, de consideraciones de eficiencia o de adecuación técnica, o con un enfoque ***unilateral***, centrado en la satisfacción de ciertos fines socialmente valiosos, sin considerar el impacto que la misma puede tener sobre las condiciones de

---

[178] Corte Constitucional. Sentencia C-074 de 1993 (M.P. Ciro Angarita).

[179] Corte Constitucional. Sentencia C-038 de 2004 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), reiterada por la sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

[180] Estas cláusulas normativas le atribuyen al Estado funciones de intervención en la economía "para disminuir las desigualdades y asegurar condiciones de dignidad humana, en particular para quienes por su situación de debilidad manifiesta no pueden alcanzarla directamente. La construcción de la igualdad material del Estado social de derecho desde las desigualdades y los ámbitos que no deben o no pueden ser resueltos por el mercado, son ciertamente un imperativo que se debe construir de manera progresiva // Así se dispone desde la cláusula general de intervención del Estado como director de la economía pero así también se contempla en la estructura normativa de los derechos sociales y desde la forma en que son reconocidos por el derecho internacional de los derechos humanos que vincula al Estado colombiano." Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén). En la misma dirección, ver sentencia C-074 de 1993 (M.P. Ciro Angarita), reiterada por la sentencia C-265 de 1994. (M.P. Alejandro Martínez Caballero).

supervivencia de esos sectores marginados y excluidos de buena parte de las oportunidades que ofrece el desarrollo."[181]

49. Ahora bien, entre las distintas leyes que profiere el legislador en materia social y económica existe un tema que reviste una mayor sensibilidad por las implicaciones sociales que apareja, a saber: las políticas agrarias.[182] Al respecto, no hay que olvidar que las funciones atribuidas al legislador en temas agrarios hacen parte de las competencias que le conciernen en materia de desarrollo económico, a través de las libertades económicas y las relaciones de mercado, y son una manifestación de la función general de la intervención del Estado en la economía.[183]

48.1. En efecto, la Carta Política establece que la producción de alimentos gozará de especial protección y que, en consecuencia, el Estado promoverá mediante la ley las acciones necesarias para incrementar la productividad, otorgando prioridad, entre otros sectores, a las actividades agroindustriales, a la construcción de obras de infraestructura física y a la adecuación de tierras (arts. 64 y 65 C.P.). En la misma dirección, el artículo 334 (C.P.) dispone que el Estado, a través del legislador, deberá intervenir, entre otras cosas, en el uso del suelo y en la explotación de los recursos naturales, para así racionalizar la economía para promover la productividad, la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

Al respecto, la Corte Constitucional ha reconocido la vigencia y la importancia que tiene para el sector rural la promoción del uso productivo y eficiente de la tierra, buscando con ello la expansión de la producción a través de la promoción de la competitividad y de la inversión privada, en el marco de la inserción del país en la economía mundial y la apertura de los mercados.[184]

La jurisprudencia constitucional, por lo tanto, ha señalado la importancia de explotar la tierra de manera eficiente y productiva, atendiendo a las aptitudes propias del suelo y a las características de las diversas regiones del país, buscando así evitar la ociosidad de la misma;[185] reconociendo, de antemano, que la adopción de políticas eficaces y eficientes también es un imperativo que debe perseguir la administración pública en todas sus actuaciones.[186]

---

[181] Corte Constitucional. Sentencia C-793 del 2009. (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).
[182] Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).
[183] Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).
[184] Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).
[185] La Corte Constitucional ha reconocido que el legislador tiene la facultar para establecer los topes máximos y mínimos para la división de la tierra. Por lo tanto, es válido que en el momento de determinar las unidades de explotación adecuada, tenga en cuenta "las condiciones agroecológicas de la zona, como las clases de suelo y la ubicación respecto a los centros de mercadeo", bajo el entendido de que "el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, garantizado en el artículo 64 de la Constitución, no tendría razón de ser si esa propiedad fuera improductiva o inútil para quien accede a ella y para la colectividad". Corte Constitucional. Sentencia C-006 del 2002 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).
[186] "La eficacia está contenida en varios preceptos constitucionales como perentoria exigencia de la actividad pública: en el artículo 2o, al prever como uno de los fines esenciales del Estado el de garantizar la

Sobre el particular, este Tribunal señaló que "las políticas de privatización, reconversión industrial y en general modernización del Estado encuentran respaldo constitucional en los principios de eficiencia y eficacia de la administración, siempre que se realicen dentro de los limites expresos arriba enunciados".[187] En igual sentido, la Corte Constitucional ha sido clara al sostener que no es legítimo descartar de plano "la importancia del crecimiento sostenido del capital para el bienestar social", así como tampoco es válido defender, de entrada, un modelo particular de desarrollo entre otros.[188]

Así las cosas, es claro que la Constitución Política y la jurisprudencia de este Tribunal reconocen el amplio margen de maniobra con el que cuenta el legislador para definir el modelo de desarrollo agrario que considere más conveniente. Por esta razón, la adopción de políticas rurales que promuevan el aumento de la producción a través de la promoción de la iniciativa privada y de la competitividad, en el marco de las relaciones de mercado, no sólo es legítima, sino que puede ser incluso necesaria para lograr una política agraria eficaz y eficiente.

50. No obstante, tal como se advirtió en las páginas anteriores, esta libertad de configuración para definir el modelo de desarrollo agrario no es arbitraria ni absoluta, sino que persigue el único propósito de decantar la mejor opción de orden económico y social justo en el sector rural, a partir del preámbulo constitucional y de los demás bienes constitucionales llamados a ser protegidos. Por lo tanto, las políticas agrarias inspiradas en las libertades económicas y las relaciones de mercado no pueden vulnerar de manera directa los derechos reconocidos constitucionalmente a favor de la población campesina, así como tampoco es constitucionalmente admisible que dichas políticas desconozcan los valores o hagan inoperantes los principios rectores que consagra nuestra Carta Política en materia de reforma agraria.[189]

La búsqueda del desarrollo agrario debe, en consecuencia, respetar el principio de ***equidad*** que se desprende del preámbulo constitucional y de los

---

efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución; en el 209 como principio de obligatorio cumplimiento por quienes ejercen la función administrativa; en el 365 como uno de los objetivos en la prestación de los servicios públicos; en los artículos 256 numeral 4o., 268 numeral 2o, 277 numeral 5o y 343, relativos al control de gestión y resultado y a la eficiencia como principio rector de la gestión pública, aluden preceptos constitucionales como los contenidos en los artículos 48, 49, y 268, numerales 2 y 6, de la Constitución política". Corte Constitucional. Sentencia C-479 de 1992 (M.P.s José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero), reiterada en la sentencia C-074 de 1993 (M.P. Ciro Angarita).

[187] Corte Constitucional. Sentencia C-074 de 1993 (M.P. Ciro Angarita).

[188] Corte Constitucional. Sentencia T-080 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio).

[189] Haciendo referencia a las Bases del Plan Nacional de Desarrollo (2010-2014), en las que se fijó la necesidad de examinar las restricciones vigentes en materia de Unidad Agrícola Familiar para efectos de promocionar un uso más productivo y eficiente de la tierra, esta Corte sostuvo lo siguiente: "con todo y la innegable importancia estratégica que estos proyectos representan para el país y, que por supuesto deben impulsarse, lo cierto es que los preceptos acusados constituyen una afectación sustancial de las líneas ordenadoras de la reforma agraria que se diseñó mediante la Ley 160 de 1994, en particular por apuntar al núcleo duro de la protección del campesino en relación con la tierra ya adjudicada o subsidiada por el Estado". Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

artículos 1, 2 y 13 de la Constitución Nacional; principio que, conforme quedó recogido en nuestra Carta, debe informar la actividad económica y la dirección general de la economía en cabeza del Estado, quien intervendrá en la misma para lograr la "distribución *equitativa* de las oportunidades y los beneficios del desarrollo" (C.P. 334).

Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha sido clara al sostener que la búsqueda del desarrollo en el campo no puede traducirse en un aumento de las brechas sociales, ni en la creación de mayores desigualdades socio económicas entre los distintos actores involucrados en el sectores rural;[190] máxime cuando en un lado de la balanza se encuentra una población vulnerable que, como las comunidades rurales, dependen de la tierra para el desarrollo de su *modus vivendi*.[191]

Si bien el fomento de la competitividad y de la inversión privada en el marco de una economía de mercado son instrumentos válidos y necesarios para impulsar el desarrollo en el campo, "no se trata de finalidades constitucionalmente imperiosas, en el sentido que deban prevalecer sobre otros bienes constitucionales como los DESC reconocidos a los campesinos -sujetos de especial protección-."[192]

51. En consecuencia, las políticas agrarias deben orientarse a favor de las comunidades rurales, no porque sean las políticas "más eficientes desde el punto de vista económico, sino porque son más *sostenibles* en términos humanos, sociales, alimentarios, culturales y también en términos de democracia económica, como pluralidad de actores y agentes en todos los planos de los mercados y de los espacios de producción de bienes y servicios públicos."[193] Esto implica que el legislador debe ajustar sus actuaciones, más que a la productividad del campo en términos brutos, a la plena realización de los derechos sociales constitucionalmente reconocidos de las personas campesinas, reparando no sólo en el presente sino en su *futuro*, de acuerdo con los postulados y los valores constitucionales que se siguen de la reforma agraria.[194]

---

[190] "El crecimiento y desarrollo, la mayor competitividad y productividad que animan los poderes compartidos de intervención económica del Gobierno y el Legislador y que se afianzan como políticas económicas globales, claro que son bienvenidos siempre que no supongan el incremento de la pobreza de los campesinos y de la riqueza y acumulación de los impulsores de los Proyectos especiales de desarrollo agropecuario o forestal (PEDAF) o de las empresas en las zonas de explotación destinadas a ese propósito". Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

[191] "La norma en estudio [L. 1450/11] demuestra un claro desbalance del modelo en la medida en que resulta benéfico para los inversionistas en proyectos productivos y, en cambio, en nada contribuye al campesino propietario. A partir de las nuevas reglas en estudio [arts. 60, 61 y 62 L. 1450/11] una persona natural o jurídica que no vive en estado de vulnerabilidad y cuya actividad agrícola no es definitiva en su *modus vivendi*, podrá adquirir la propiedad o el usufructo de tierras que tuvieron la naturaleza de baldías o que aún la tienen, aunque excedan la UAF, sin límite alguno". Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

[192] Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

[193] Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

[194] Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

Como se desprende de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha venido sosteniendo que *el desarrollo agrario debe ser sostenible*. Al respecto, la Corte Constitucional ha tomado nota de los riesgos que surgen al confiarse única y excesivamente en las bondades del mercado como instancia preferente para impulsar el desarrollo. También ha resaltado las limitaciones y condicionamientos que se han impuesto al ejercicio de la libertad económica, junto con el replanteamiento de la amplitud y flexibilidad con que se pondera el concepto de bienestar económico. El ejercicio desmedido de la libertad económica, conforme lo ha entendido este Tribunal, puede aumentar las brechas sociales, amenazar la soberanía alimentaria, la diversidad étnica y cultural de la Nación, producir daños irreversibles en el medio ambiente, entre otros factores que "ponen en entredicho el valor real del progreso perseguido, y que cuestionan el supuesto balance positivo final en términos de costo-beneficio".[195]

Así, esta Corte ha reiterado que desde el plano económico, "el sistema productivo ya no puede extraer recursos ilimitadamente, debiendo sujetarse al interés social, al ambiente y al patrimonio cultural de la Nación, [dentro de los límites] del bien común y la dirección general a cargo del Estado (arts. 333 y 334)".[196] Desde el plano de la producción de alimentos, este Tribunal ha reiterado que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 65 C.P., el Estado tiene la responsabilidad de garantizar la *seguridad alimentaria* de todos los habitantes del territorio.[197] Esto implica garantizar no sólo la disposición y el acceso permanente a los alimentos que cubran los requerimientos nutricionales de los ciudadanos, buscando reducir la dependencia externa, sino también velar porque esa garantía cubra a las generaciones venideras, buscando así "la conservación y equilibrio del ecosistema para beneficio de las generaciones".[198] Esto implica, conforme lo ha establecido las Naciones Unidas, sujetar la producción y el acceso a los alimentos a una gestión pública y comunitaria *prudente* y *sostenible*, "a fin de que se asegure la disponibilidad de alimentos a las generaciones presentes y futuras".[199]

Por lo anterior, a nivel jurisprudencial se ha enfatizado en el precepto constitucional *desarrollo sostenible* (art. 80 C.P) y se ha venido profundizando en este concepto porque permite encausar la libertad de empresa, la iniciativa privada y la competitividad -consideradas en nuestro

---

[195]Corte Constitucional. Sentencia T-080 del 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), reiterada en la Sentencia C-449 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

[196] Corte Constitucional. Sentencia C-339 del 2002 (M.P. Jaime Araujo Rentería).

[197] "La existencia del derecho a la seguridad alimentaria "se puede reconocer como la dimensión colectiva del derecho de todos a la alimentación adecuada, suficiente y de calidad, y también como el derecho de cada uno a acceder a los alimentos que satisfagan las necesidades y la calidad de vida digna de todo sujeto". Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

[198] Corte Constitucional. Sentencia C-864 de 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), reiterada en la C-644 de 2012 (M.P. Adriana Guillén).

[199] Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación". Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación – FAO (2010). Cf. Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

ordenamiento jurídico como la "base del desarrollo" en el seno de una economía de mercado-, dentro de los límites impuestos por el respeto del interés social, el medio ambiente, el patrimonio cultural y el bienestar común (art. 333 C.P.), bajo la dirección general de la economía a cargo del Estado. (art. 334 C.P.)

52. Acerca del concepto de desarrollo sostenible, esta Corte lo ha definido como "el modelo de desarrollo que permite satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas propias."[200] Esto implica que la satisfacción de las necesidades actuales implica un ejercicio de planificación económica y de asunción de responsabilidad en materia de orden económico y modelo de desarrollo.[201] Especial énfasis se ha puesto en la necesidad de satisfacer las necesidades esenciales de los sectores menos favorecidos de la población; acento que, conforme lo ha establecido esta Corporación, "se hace más importante en países como los nuestros, donde la pobreza mayoritaria está unida a la escasez, pues no habrá desarrollo sostenible mientras casi la mitad de la población viva en niveles de extrema pobreza".[202]

El desarrollo sostenible, por lo tanto, busca corregir las condiciones de exclusión socioeconómica, proteger los recursos naturales y la diversidad cultural, en el marco de una repartición equitativa de cargas y beneficios entre los ciudadanos, estando acorde con los fines más altos que persigue nuestro ordenamiento jurídico. Así, desde sus primeros pronunciamientos, la Corte Constitucional ha sostenido que el desarrollo sostenible tiene cuatro aristas: "*(i)* la sostenibilidad ecológica, que exige que el desarrollo sea compatible con el mantenimiento de la diversidad biológica y los recursos biológicos, *(ii)* la sostenibilidad social, que pretende que el desarrollo eleve el control que la gente tiene sobre sus vidas y se mantenga la identidad de la comunidad, *(iii)* la sostenibilidad cultural, que exige que el desarrollo sea compatible con la cultura y los valores de los pueblos afectados, y *(iv)* la sostenibilidad económica, que pretende que el desarrollo sea económicamente eficiente y sea equitativo dentro y entre generaciones".[203]

No hay que olvidar que el concepto de desarrollo sostenible adquiere una importancia capital para las prácticas y actividades que desarrollan tradicionalmente las comunidades rurales y los trabajadores campesinos, atendiendo a la relación que se entreteje entre su oficio y el espacio en el que no sólo subsisten, sino en el que desarrollan su proyecto de vida; relación que, como ya se afirmó, los constituye como comunidades que llevan una ***forma de vida*** amparada constitucionalmente (*supra*.). Al respecto, esta Corte

---

[200] Corte Constitucional. Sentencia C-137 de 1996 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).
[201] Corte Constitucional. Sentencia T-606 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio)
[202] Corte Constitucional. Sentencia T-574 del 1996 (M.P. Alejandro Martínez Caballero).
[203] Corte Constitucional. Sentencia T-574 del 1996 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), reiterada, entre otras, en las sentencias T-348 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt) y T-606 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

sostuvo de manera categórica que: "el derecho al ambiente sano y al desarrollo sostenible está atado al reconocimiento y a la protección especial de los derechos de las comunidades agrícolas, a trabajar y subsistir de los recursos que les ofrece el entorno donde se encuentran, y sobre el que garantizan su derecho a la alimentación".[204]

Como expresión de lo anterior, esta Corte ha sostenido que no pueden ejecutarse políticas públicas que desconozcan la relación existente entre las comunidades y los espacios en los cuales se cimientan las actividades económicas, sociales y culturales que les permiten a estas comunidades garantizar su subsistencia y desarrollar su proyecto de vida.[205] Lo anterior, recordando que la adopción de medidas semejantes no sólo afecta sus derechos a la alimentación,[206] al mínimo vital y al trabajo, sino que "desconoce el deber del Estado de garantizar espacios de autonomía para que las personas puedan procurarse el sustento y las condiciones de una vida con dignidad".[207]

En consecuencia, cuando se implementan política públicas que generan impactos negativos sobre poblaciones que dependen de su entorno, tal como puede ocurrir con los efectos que produce la agroindustria en las comunidades campesinas, se impone un escrutinio judicial estricto en orden a establecer dos aspectos: **(a)** si se han adoptado medidas para evitar o mitigar el impacto, y si la mismas resultan *adecuadas* desde la perspectiva del mínimo vital, la dignidad y la autonomía de quienes resultan afectados; **(b)** o si se han adoptado medidas alternativas que, a la luz de los distintos factores en juego, puedan tenerse como razonables y proporcionadas.[208]

Con base en lo expuesto, la Corte Constitucional ha sido explícita al sostener que las autoridades no pueden darle prevalencia a las libertades económicas y a la iniciativa privada en materia rural sobre los valores y principios rectores que informan nuestra Constitución Política en materia de reforma agraria, ni sobre los DESC reconocidos a las personas campesinas. En caso de hacerlo, las autoridades incurren en una vulneración del principio de *progresividad*[209] y, ante esas situaciones, es obligación del juez

---

[204] Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt), reiterada en la sentencia T-606 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio); haciendo referencia a la sentencia T-652 de 1998 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), en la que este Tribunal analizó de manera interrelacionada los derechos fundamentales al mínimo vital y al medio ambiente de una comunidad que vivía de los recursos naturales, reconociendo de ello las "economías tradicionales de subsistencia".

[205] Corte Constitucional. Sentencia T-606 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), haciendo referencia a la sentencia T-129 de 2011 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

[206] "Tanto la disponibilidad de alimentos como el acceso sostenible a ellos, están determinados, entre otros factores, por las condiciones de sostenibilidad ambiental, las cuales se aseguran si existe una gestión pública y comunitaria prudente de los recursos que aseguren la disponibilidad de alimentos a las generaciones presentes y futuras". Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

[207] Corte Constitucional. Sentencia C-793 del 2009. (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

[208] Corte Constitucional. Sentencia C-793 del 2009. (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

[209] Al analizar los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1450 de 2011, este Tribunal encontró que los preceptos acusados "modifican condiciones jurídicas preexistentes de manera *regresiva* en razón a que reducen los radios de protección de los derechos sociales previstos en los artículos 64 y 65 Superiores, éstos son, el

constitucional intervenir mediante el control de constitucionalidad abstracto de las normas: "cuando la visión de la política agraria se aparta de su objetivo primordial, relegando los campesinos a un segundo plano para priorizar a los agentes con capacidad jurídica y económica, es deber del juez constitucional defender los intereses de las comunidades campesinas y las conquistas históricas a favor de los sectores marginados".[210]

53. Por lo tanto, la adopción de las políticas agrarias que busquen una explotación más productiva y eficiente de la tierra, incentivando la iniciativa privada, la competitividad y la actividad agroindustrial, deben estar orientadas, en términos generales, a la finalidad de garantizar un nivel de vida adecuado a favor de todos los habitantes rurales y a superar progresivamente las desigualdades existentes. Lo anterior, como parte de una distribución *equitativa* de cargas y beneficios entre los ciudadanos, dando observancia a las exigencias que impone el desarrollo sensible, la equidad, la seguridad alimentaria y la participación.

En los casos en los que las políticas de desarrollo rural generen impactos negativos sobre las comunidades cuyo ***modus vivendi*** depende de su entorno, sometiéndolas a una mayor vulnerabilidad que la que enfrentan de ordinario, ya sea por una modificación drástica en los usos del suelo o en las prácticas productivas agrícolas, es deber del juez constitucional realizar un escrutinio estricto para establecer si se han adoptado medidas para evitar o mitigar el impacto; si la mismas resultan adecuadas desde la perspectiva del mínimo vital, la dignidad y la autonomía de las comunidades rurales afectadas; o si se han adoptado medidas alternativas que, a la luz de los distintos factores en juego, sean consideradas como razonables y proporcionadas.

54. De acuerdo con estas consideraciones, la Corte Constitucionalidad ha declarado la inconstitucionalidad de algunas normas que exceden las amplias facultades que tiene el legislador para definir la política agraria y el modelo de desarrollo para el campo, al encontrar que contradicen abierta o manifiestamente los preceptos que informan nuestro Estado Social de Derecho (i.e. igualdad material, equidad, desarrollo sostenible, participación). Lo anterior, ya sea por vulnerar de manera directa los derechos constitucionales establecidos a favor de los campesinos (*Corpus iuris*), o por desconocer los valores y hacer inoperantes los principios que el preámbulo constitucional, al igual que los artículos 1, 2, 13, 64, 65, 66, 79, 150-18, 333 y 334 consagran de manera articulada, en materia rural, a favor del "campo" y de los campesinos.

---

derecho de acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y el de seguridad alimentaria individual y familiar del campesino, y porque crea posiciones jurídicas visiblemente desiguales en relación con el nivel de satisfacción de los derechos de los trabajadores rurales". Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

[210] Corte Constitucional. Sentencia T-488 de 2014 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), reiterando lo establecido en la sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

Así las cosas, la Corte Constitucional ha encontrado que el legislador excede la órbita de configuración en materia de definición del modelo económico agrario en los siguientes casos.

(i) Cuando las políticas agrarias implican una intervención arbitraria y sin justificación suficiente en el espacio que les permite a las comunidades campesinas, de manera autónoma, subsistir y adelantar su ***forma de vida***, vulnerando sus derechos al mínimo vital, a la dignidad y a la autonomía, esto es, el *Corpus iuris* de la población campesina (preámbulo y arts. 1, 2, 13, 333 y 334 C.P.).

La jurisprudencia constitucional ha sostenido que la garantía del *Corpus iuris* de las personas campesinas y de los trabajadores agrarios implica que las políticas agrarias presten especial atención a la diversidad de los modos de producción de los campesinos, haciendo eco de la sostenibilidad social y cultural que debe informar la explotación del campo.[211] En esta dirección, la Corte Constitucional ha sostenido que el modelo de desarrollo agrario debe garantizar la soberanía alimentaria, la cual no se circunscribe a la libertad que tienen los Estados para determinar sus procesos de producción de alimentos, buscando con ello garantizar la disposición y el acceso permanente a los alimentos que cubran los requerimientos nutricionales de los ciudadanos; sino que implica "que esos procesos de producción garanticen el respeto y la preservación de las comunidades de producción artesanales y de pequeña escala, acorde con sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos y pesqueros".[212] Por lo tanto, la búsqueda del desarrollo agrario no puede "privilegiar una visión empresarial del campo en desmedro de la explotación campesina, de la preservación de su cultura y forma de vida",[213] sino que debe lograr equilibrar la producción capitalista con el respeto y la protección de las economías tradicionales de subsistencia.[214]

Conforme lo ha establecido este Tribunal, las autoridades protegen los derechos al mínimo vital, a la dignidad y a la autonomía de las comunidades campesinas cuando las políticas agrarias conservan y fomentan su espacio vital, al igual que las condiciones materiales que subyacen a su ***forma de vida*** (i.e. economías tradicionales de subsistencia), lo que implica preservar la

---

[211] Sobre el particular, este Tribunal ya ha llamado la atención sobre la importancia de "relacionar la noción de *desarrollo sostenible* con el reconocimiento y la importancia de la diversidad cultural, especialmente en cuanto se refiere a las diversas formas de relación entre el hombre y la naturaleza". Corte Constitucional. Sentencia C-137 de 1996 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), reiterada en la T-606 del 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio).

[212] Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt), reiterada en la C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

[213] Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

[214] Corte Constitucional. Sentencia T-380 de 93 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), reiterada en la T-652 de 1998 (M.P. Carlos Gaviria Díaz). De manera más reciente, cf. Sentencia T-080 del 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, reiterada en la Sentencia C-449 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio): "El reconocimiento de la diversidad cultural no solo se aprecia de modo palpable en el campo de la religión y la consulta previa, sino también en el de la economía y lo que entendemos por "desarrollo" // De hecho, los postulados económicos se soportan en y difunden modelos de comprender al individuo, la sociedad, la moral, la naturaleza, así como las relaciones y obligaciones que caben entre estos".

productividad de los sistemas naturales, respetar sus prácticas tradicionales de producción y mejorar las condiciones socioeconómicas de las comunidades como parte del desarrollo sostenible.[215] Dando cumplimiento a estas obligaciones el Estado contribuye a la sostenibilidad social y cultural en tanto las comunidades campesinas mantienen o elevan el control que tienen sobre sus vidas, y preservan su identidad como comunidad: "el desarrollo sostenible exige proteger los ecosistemas en los cuales las comunidades ejercen su actividad, en especial cuando de intervención estatal o particular puedan afectar las prácticas tradicionales de subsistencia".[216]

Con estas obligaciones como trasfondo, este Tribunal declaró la inconstitucionalidad de los artículos 60, 61 y 62 de la ley 1450 de 2011, por medio de la cual se creó la figura de los Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario o Forestal (PEDAF). En esta ocasión, la Corte Constitucional encontró que las disposiciones demandadas incorporaban un modelo agrario que privilegiaba la visión empresarial sobre las formas de explotación campesina, el cual interfería de manera *arbitraria* y sin una *justificación suficiente*, en los espacios y modos de producción tradicionales a partir de los cuales las comunidades campesinas subsisten y desarrollan su proyecto de vida, afectando así su *Corpus iuris.* Al respecto, este tribunal encontró que para el campesino "perder la tierra por su venta o aporte al PEDAF anula en varias zonas del país su economía tradicional de subsistencia a partir del autoabastecimiento, así como encarece su forma de vida".[217]

Al adoptar un modelo de desarrollo rural de tales características el legislador terminó ignorando dos aspectos cruciales: de una parte, la definición de "contenidos mínimos de protección a la producción de alimentos, para la seguridad alimentaria de los campesinos y sus derechos sociales relacionados con la alimentación contemplados desde el DIDH".[218] De la otra, la liberalización del mercado tampoco se encontró acompañada de alternativas que permitieran, a través de criterios de ***equidad*** o compensación de derechos equiparables, contrarrestar los efectos que se producen al enajenar la titularidad de la propiedad.[219]

En la misma dirección, este Tribunal encontró contrario a la Constitución, entre otras disposiciones que les restan autonomía a las comunidades campesinas, aquellas que contribuyan a que pierdan su condición de

---

[215] "Es una obligación del Estado proteger el **"espacio vital"**, como una ubicación laboral, en donde la comunidad ejerce su oficio tradicional // El desarrollo sostenible es un proceso que exige mantener la productividad de los sistemas naturales, procurando mejorar las condiciones económicas y sociales de las comunidades que se verán afectadas en su eventual intervención y preservar las prácticas tradicionales de producción". Corte Constitucional. Sentencia T-574 del 1996 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), reiterada, entre otras, en las sentencias T-348 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt) y T-606 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

[216] Corte Constitucional. Sentencia T-606 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), en referencia a las sentencias T-574 del 1996 (M.P. Alejandro Martínez Caballero), T-348 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt.

[217] Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

[218] Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

[219] Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

propietarios, debido al rol fundamental que desempeña la propiedad sobre la tierra para que las comunidades campesinas puedan resguardar ese espacio vital dentro del cual garantizan autónomamente su sustento y fomentan su *modus vivendi*.[220]

(ii) Sumado a lo anterior, el legislador excede la órbita de configuración en materia de definición del modelo de desarrollo rural cuando promueve políticas agrarias que se abstienen de procurarle a la población campesina, paulatinamente, el acceso a los bienes y servicios necesarios e indispensables para llevar su ***forma de vida*** amparada constitucionalmente (art. 64, 65 y 66 C.P).

Sobre el particular, este Tribunal consideró que los artículos 60, 61 y 62 de la ley 1450 de 2011 son inconstitucionales porque se limitaron a liberalizar las restricciones para la transferencia y acumulación de UAFS y, en términos más amplios, de las tierras baldías de la Nación, con la finalidad de beneficiar a los inversionistas privados y el crecimiento económico del sector agrario; sin que se adoptaran medidas que le permitieran a la población campesina desenvolverse en el mercado. En esa medida, al evaluar la constitucionalidad de los artículos mencionados, este Tribunal reprochó la ausencia de medidas como las previstas en los artículos, 64, 65 y 66 C.P., orientadas a fomentar la ***forma de vida*** campesina como parte de la búsqueda de la igualdad material y de lograr un crecimiento *equitativo* del agro.[221]

(iii) Finalmente, el legislador se extralimita al legislar en materia agraria cuando desconoce el ***deber*** ineludible de ***progresivo*** cumplimiento que tiene que perseguir el Estado, de manera ***primordial*** y ***generalizada***, relacionado con la democratización y el acceso a la propiedad de la tierra a favor de las personas que la trabajan y carecen de ella, mediante la adjudicación de bienes baldíos.

Las políticas agrarias desconocen el anterior mandato cuando: *(a)* los actores que no son sujetos de reforma agraria se terminan beneficiando, directa o indirectamente, de los programas destinados para esa finalidad, "sin reparo en que el recurso público y esfuerzo material invertido por el Estado en la población rural de escasos recursos pase a manos de personas con capacidad

---

[220] Al respecto, la Corte Constitucional encontró que los artículos 60, 61 y 62 de la ley 1450 de 2011 "contribuyen a la pérdida de la condición de propietarios de los trabajadores rurales y al desarrollo de su proyecto de vida en el campo, al permitir que puedan enajenar los predios baldíos originalmente adjudicados por encima de la UAF o adquiridos con subsidios estatales antes de 12 años bien a título de venta o aporte". Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

[221] "Las nuevas medidas no contemplan los mínimos dispuestos por los artículos 64, 65, 66, como parte de los principios que articulan la igualdad material del Estado social y la apuesta porque el crecimiento y la satisfacción de las necesidades se produzcan en general en el mercado. // Tampoco concreta pautas efectivas de promoción de la "*investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad*", que no sólo beneficie a los inversionistas y las cifras del crecimiento sino también a quienes han trabajado desde siempre la tierra". Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

económica";[222] y sin que tenga lugar una compensación social y pública que justifique los recursos y el esfuerzo público invertido persiguiendo los fines de la reforma agraria;[223]

(b) cuando la *excepción* que consiste en entregar bienes baldíos a favor de empresas, sustrayéndolas al régimen común de adjudicación a favor de campesinos, se vuelve la *regla*,[224] situación que apareja una restricción para que los campesinos pobres accedan a la adjudicación de baldíos en contextos de escasez de tierra,[225] y que dificulta la adquisición de los baldíos ya adjudicados por otros trabajadores agrarios no propietarios;[226]

(c) cuando se entregan tierras baldías *sin límite alguno* a favor de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras con capacidad económica para generar proyectos productivos, privilegiando "el crecimiento nudo, la competitividad de la producción agrícola, y las tendencias económicas de acumulación de tierras en el mundo"; lo anterior, por encima del mandato progresivo de democratizar la propiedad rural y garantizarle al campesino el acceso progresivo a la misma, en el marco de un desarrollo agrario sostenible y equitativo que sea acorde con los "mandatos constitucionales de pluralidad de actores en el mercado [sostenibilidad social y cultural], equilibrio en las contraprestaciones, garantías de igualdad material y acciones afirmativas de distinción positiva que ameritan los sujetos de especial protección [sostenibilidad económica]"; [227]

---

[222] La Corte consideró que el parágrafo 2º del art. 61 de la Ley 1450 de 2011 se prestaba para que "los proyectos de desarrollo agropecuario o forestal que pretendan realizarse en bienes adjudicados como baldíos o que fueron adquiridos mediante el subsidio integral de tierras podrán ser adjudicados sólo a asociaciones de grandes productores, con lo cual se abre a favor de los empresarios la condición de beneficiario de los programas de reforma agraria del artículo 22 de la Ley 160 de 1994, que sólo tenía por tales a los pequeños productores rurales". Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

[223] "Tratándose de tierras ya destinadas por el Estado en favor de los campesinos, bien baldías bien adquiridas pero subsidiadas, en tanto acciones positivas para cumplir con el deber de protección del artículo 64 C.P., es claro que la enajenación a título de venta o de aporte de los predios originalmente baldíos o adquiridos con subsidio, aleja al campesino trabajador de la condición de propietario rural, sin que la retribución obtenida individualmente por el trabajador agregue algún beneficio o compensación social que justifique tal sacrificio". Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

[224] "Se afectan los elementos esenciales de la excepción a la regla de adjudicación a favor de empresas, cuando la ley no es clara acerca de plazos, extensiones, condiciones a que se someten las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras y, por el contrario, se somete esta regulación a lo que disponga el Ejecutivo". En estos casos, agregó esta Corporación, "las excepciones pueden convertirse en regla y hacer trasmutar la legislación agraria y sobre baldíos de unos criterios a otros, en esencia distintos e incluso contradictorios, fijados sustancialmente por el Ejecutivo". Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

[225] Esto ocurre cuando se "impulsar sin ningún parámetro o limitación establecida en la ley, el uso de baldíos en proyectos empresariales a título de usufructo, comodato, arrendamiento etc., en un ambiente en el cual predomina la escasez de la tierra". Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

[226] Esto se presente cuando se permite la venta o aporte de bienes baldíos "para la consolidación de extensiones superiores a una UAF vinculadas a proyectos especiales". En estos casos "los pequeños propietarios tendrán incentivos para proceder a enajenarlos a personas naturales o jurídicas insertas en el circuito de extensiones mayores al que difícilmente acceden los trabajadores agrarios". Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

[227]Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

(d) cuando se eliminan las restricciones diseñadas para fomentar la democratización y el acceso a la propiedad rural de los campesinos, sin que se establezcan compensaciones efectivas y equitativas a su favor que permitan una mejora "en su ingreso y calidad de vida a largo plazo",[228] preservando, no obstante, tanto su autonomía como su identidad cultural y su vínculo con la tierra.[229] Al respecto, este Tribunal ha rechazado enfáticamente que la ejecución de las políticas públicas se conviertan, ante la falta de mecanismos complementarios, proporcionales y eficaces, en una fuente de *empobrecimiento* para los afectados, ya que en estos casos se presenta una vulneración evidente y manifiesta "de las obligaciones internacionales del país en materia de promoción de los derechos económicos, sociales y culturales, así como a la luz del principio constitucional del Estado Social de Derecho y sus diversas manifestaciones a lo largo de la Carta".[230]

Esta obligación adquiere una especial relevancia cuando las políticas públicas afectan de manera acentuada a grupos que, como los campesinos y los trabajadores agrarios, se encuentran en una situación de marginalidad y vulnerabilidad evidente. Así, al implementar sus políticas de desarrollo agrario, el Estado debe velar para que estos grupos poblacionales no sólo vean satisfechos sus derechos al mínimo vital y a la subsistencia en condiciones de dignidad;[231] sino que debe orientar todas sus actuaciones para evitar que sobre ellos recaigan "cargas públicas desproporcionadas".[232] No hay que olvidar que la jurisprudencia de esta Corporación ha insistido en

---

[228] La Corte consideró que una compensación no efectiva ni equiparable era la posibilidad de que la propiedad del campesino se enajene a título de "aporte" en sociedades, caso en el cual no quedó claro cómo esta medida permitía mejorar "efectivamente la condición de acceso de los campesinos a mercados, a procesos productivos, a conocimiento para hacerlos más competitivos, es decir que el progreso tan anhelado sea representativo en este esquema de eficiencias económicas." Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

[229] Este Tribunal reprochó la posibilidad de intercambiar la tierra por un "aporte" en sociedades porque esta alternativa deja a los campesinos "apenas en calidad de accionistas pero desprovistos del dominio de su tierra la cual es sin duda su fuente de trabajo, ocupación, seña de identidad cultural, esto es, campesinos con representación de sus inciertos intereses en el mercado de valores, pero sin tierra // Al convertir al campesino en accionista se le desvincula de su relación con la tierra, con lo cual se favorece el desplazamiento del trabajador campesino a las zonas urbanas, pues tal como lo plantea la norma [Ley 1450 de 2011], se asegura a éste dividendos, más no se le garantiza la posibilidad de participar y contribuir con su trabajo al proyecto productivo o de asegurarle el reintegro del aporte." Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

[230] Corte Constitucional. Sentencia T-772 del 2003 (M.P. Manuel José Cepeda), haciendo referencia a la sentencia C-1064 de 2001 (MMPP. Manuel José Cepeda y Jaime Córdoba Triviño). Reiterada en las sentencias T-729 del 2006 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), T-606 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio).

[231] Esta Corte ha reiterado que el Estado se encuentra en el deber de contrarrestar y compensar los efectos negativos que puedan generar sus políticas de desarrollo, lo que implica "plantear alternativas, mediante acciones afirmativas, que permitan que quienes se ven privados de su medio tradicional de subsistencia, encuentren los escenarios adecuados para el desarrollo de una vida digna". Corte Constitucional. Sentencia C-793 del 2009. (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

[232] "Al momento de formular y ejecutar una medida administrativa, se deben haber estudiado, todas las dimensiones de dicha realidad que resultarán afectadas por la política, programa o medida en cuestión, incluida la situación de las personas que verán sus derechos severamente limitados, a quienes se deberá ubicar, por consiguiente, en una posición tal que no queden obligados a soportar una carga pública desproporcionada; con mayor razón si quienes se encuentran afectados están en situación de especial vulnerabilidad y debilidad por sus condiciones de pobreza o precariedad". Corte Constitucional. Sentencia T-729 del 2006 (M.P. Jaime Córdoba Triviño).

la importancia de preservar el acceso equitativo a los bienes públicos y el reparto igualmente equitativo de las cargas públicas (*sostenibilidad económica*), lo que incluye por supuesto los recursos agrarios y ambientales, en sintonía con el mandato de superación de las injusticias presentes que afecta a los grupos de especial protección constitucional.[233]

Finalmente, este Tribunal sostuvo que se desconoce el mandato ineludible, progresivo, primordial y generalizado de perseguir los fines de la reforma agraria a través de la entrega de bienes baldíos, *(e)* cuando los esquemas asociativos desconocen la situación de desigualdad que se presenta entre los campesinos y los grandes empresarios, sometiendo a los primeros a una situación de desequilibrio que les impide acceder equitativamente a "los procesos de integración económica regional y global que amparados en la Constitución vienen desarrollándose",[234] de una parte y, de la otra, cuando incorporan a los campesinos en las cadenas productivas como eslabones insignificantes.[235]

El principio de prohibición de regresividad en derechos sociales, con especial referencia al acceso a la titulación de la tierra.

55. La Corte Constitucional ha sostenido que el principio de progresividad[236] y la prohibición de regresividad son elementos esenciales del Estado Social

---

[233] "No se debe olvidar que la Carta del 91 consagra el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, disposición que, interpretada a la luz del principio de igualdad establecido en el artículo 13, fundamenta un derecho fundamental de acceso equitativo a los bienes ambientales y un reparto igualmente equitativo de las cargas públicas, al igual que un mandato de especial protección para los grupos sociales discriminados o marginados". Corte Constitucional. Sentencia T-606 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio), haciendo referencia al concepto de *justicia ambiental* recogido en la sentencia T-294 de 2014 (M.P. María Victoria Calle): "ningún grupo de personas, incluyendo los grupos raciales, étnicos o socioeconómicos, debe sobrellevar desproporcionadamente la carga de las consecuencias ambientales negativas como resultado de operaciones industriales, municipales y comerciales o la ejecución de programas ambientales y políticas a nivel federal, estatal, local y tribal".

[234] "El esquema asociativo propuesto, hace posible canalizar la inversión privada y, promueve una más eficiente explotación de la tierra baldía o comprada por el Estado, como riqueza nacional. Pero como efecto definitivo se tiene (sic) inhibir el acceso de los trabajadores agrarios, despojarlos de sus UAF bajo el supuesto insostenible que allí existe un acuerdo de voluntades entre iguales: el campesino, por un lado y, por otro los empresarios e inversionistas de los PEDAF y que además se estableció un proceso de aprobación igualmente equilibrado con corte garantista. Pero vale recordar que el libre mercado garantiza la existencia de los actores económicos fuertes // Mas la norma brilla por la ausencia de medidas que respalden al pequeño propietario campesino en la decisión de venta o aporte a proyectos empresariales". Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

[235] "No se vislumbra cómo se promueve la *realización de otros derechos fundamentales de los campesinos,* como sería el efectivo acceso a mejores servicios, calidad de vida, acceso a los mercados, al conocimiento, para habilitarlo en la cadena de valor del desarrollo empresarial, de manera que participe no solo en la generación de riqueza como accionista sino también a partir de su conocimiento y su mano de obra o trabajo material, es decir que se vuelva parte importante dentro de la cadena de valor, de forma que se garantice su derecho a hacer parte del progreso que auguran los mercados competitivos, productivos, sostenibles". Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

[236] El principio de progresividad está consagrado en el artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, según el cual, "(c)ada uno de los Estados Partes (…) se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que se disponga, *para lograr progresivamente*, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos".

de Derecho colombiano[237]. Estos se derivan tanto de la Constitución Política como de la adhesión al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 y al Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos de 1988. Su valor constitucional se traduce en *"que el Estado no se debe limitar a proclamar los derechos sino que tiene que tomar las medidas conducentes para hacerlos efectivos* [los Derechos Económicos, Sociales y Culturales]*"*[238]. Las obligaciones estatales que se derivan del principio de progresividad y de la prohibición de regresividad tienen dos dimensiones: *"de una parte, el deber del Estado de avanzar en la materialización del derecho en cabeza de todas las personas, procurando el alcance de mayores beneficios por parte de la población y, de otra, la prohibición general, en principio, de establecer medidas regresivas, es decir, medidas que desconozcan reconocimientos que se hayan logrado a favor de los asociados"*[239].

56. Bajo esta línea argumentativa, la jurisprudencia constitucional ha aclarado que el principio de progresividad *"no excusa el incumplimiento del deber del Estado de asegurar, tan pronto como sea posible, los contenidos mínimos de esos derechos"*; sino que, por el contrario, como lo señala el principio N°16 de Limburgo tiene "*la obligación de iniciar inmediatamente el proceso encaminado a la completa realización de los derechos contenidos en el Pacto* [Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales]"[240]. De manera que, el Estado tiene la obligación de promover medidas tendientes a garantizar el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales. Por esa razón

> "(L)a Corte no sólo reconoce que la defensa de muchas de las facetas prestacionales de un derecho constitucional requiere acciones variadas y complejas por parte del Estado. También reconoce que les compete a las autoridades constitucionalmente establecidas para tal labor, decidir cuáles son las acciones y medidas necesarias para que se garantice el derecho del accionante. Garantizar el goce efectivo de los derechos fundamentales, sean estos de libertad o sociales, es un mandato constitucional que irradia el ejercicio del poder público y determina una de sus funciones principales en un Estado Social de

---

[237] En este sentido se pronunció esta Corporación en la sentencia C-1165 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra. En esa decisión afirmó: "Como se desprende de la autodefinición del Estado Colombiano como "Social de Derecho" según se expresa en el artículo 1º de la Carta, no puede limitarse la actividad de las autoridades públicas simplemente a deberes de abstención para que se ejerzan ciertos derechos de los particulares cual sucede con las libertades públicas, sino que se impone también para el Estado en su conjunto, la realización de actos y la formulación de políticas no negativas sino positivas, para que los derechos de contenido social y económico no sean de carácter meramente retórico sino que tengan, cada vez más, un mayor cubrimiento cuya meta debe ser que gocen de ellos todos los habitantes del país."

[238] Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 1997, M.P. Alfredo Martínez Caballero.

[239] Corte Constitucional, Sentencia T-221 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil. Esta Corporación también se ha pronunciado sobre la prohibición general de incorporar al ordenamiento jurídico medidas regresivas en las sentencias T-080 de 2008 M.P. Rodrigo Escobar Gil; y, T-1036 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; entre muchas otras.

[240] En este sentido se pronunció esta Corporación en la sentencia C-251 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

Derechohttp://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-252-10.htm - _ftn287"[241].

57. En este escenario, el principio de progresividad *"implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve restringida por el estándar logrado. En otras palabras, todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado es constitucionalmente problemático"*[242]. Adicionalmente, esta Corporación afirmó que el deber de las autoridades de garantizar el goce efectivo de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales está asociado con el cumplimiento del *"objetivo de igualdad material y acceso a los bienes y servicios básicos, como formas de hacer efectivas las libertades de los sujetos, es que se ha ido consolidando el significado y razón de ser del principio de progresividad, en particular con relación a los derechos sociales."* [243]

58. Bajo esta línea argumentativa, la Corte Constitucional ha resaltado que las medidas regresivas desconocen los fines del Estado y que conforme con la Observación General No 3 sobre las obligaciones derivadas del PIDESC, emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, "*todas las medidas de carácter deliberadamente retroactivo en este aspecto requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto y en el contexto del aprovechamiento pleno del máximo de los recursos de que se disponga"*[244]. El Comité reiteró, en la Observación 14 de 2000, sobre el derecho a la salud, que "*existe una fuerte presunción de que no son permisibles las medidas regresivas (...) si se adoptan cualesquiera medidas deliberadamente regresivas, corresponde al Estado Parte demostrar que se han aplicado tras el examen más exhaustivo de todas las alternativas posibles y que esas medidas están debidamente justificadas por referencia a la totalidad de los derechos enunciados en el Pacto en relación con la plena utilización de los recursos máximos disponibles del Estado Parte*"[245].

59. Por lo anterior, la prohibición de regresividad constituye un parámetro de constitucionalidad de las normas que regulen el acceso y la garantía de los DESC, en la medida que existe una *"doctrina sobre la prohibición prima facie de las medidas que constituyan un retroceso frente al nivel de protección ya alcanzado en materia de derechos sociales prestacionales es ampliamente aceptada por la jurisprudencia y doctrina internacionales de*

---

[241] Corte Constitucional, Sentencia T-760 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.
[242] Corte Constitucional, Sentencia C-428 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo.
[243] Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012
[244] Ver Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Observación General No 3 de 1990, Párrafo 9
[245] Ver Observación General 14 de 2000, Párrafo 32. En el mismo sentido, ver la observación general Nº 13 de 1999 sobre derecho a la educación (párr. 45)

derechos humanos"[246]. Así pues, desde el año 2000[247] el mandato constitucional del principio de progresividad y la prohibición de regresividad son criterios para analizar la constitucionalidad de las normas tanto en control abstracto como en el control concreto. Lo anterior se justificó con dos argumentos principales: *"*[e]*l primero, según el cual dicho principio* [el de progresividad y no regresividad] *integra el bloque de constitucionalidad en sentido amplio, por mandato del inciso 2º del artículo 93 Superior, que opera como un dispositivo amplificador de la protección debida a los derechos sociales contenidos en la Constitución*[248]*. Y el segundo, según el cual dicho principio cualifica el tipo de obligaciones que adquieren las autoridades públicas del Estado Social de Derecho, cuya nota definitoria es el reconocimiento no retórico de la importancia constitucional, la fundamentalidad y la existencia de garantías propias de los llamados derechos sociales*[249]*"*[250].

60. La jurisprudencia constitucional ha identificado que una medida es regresiva *"(1) cuando recorta o limita el ámbito sustantivo de protección del respectivo derecho; (2) cuando aumentan sustancialmente los requisitos exigidos para acceder al respectivo derecho; (3) cuando disminuye o desvía sensiblemente los recursos públicos destinados a la satisfacción del derecho. En este último caso la medida será regresiva siempre que la disminución en la inversión de recursos se produzca antes de verificado el cumplimiento satisfactorio de la respectiva prestación (por ejemplo, cuando se han satisfecho las necesidades en materia de accesibilidad, calidad y adaptabilidad)"*[251]. En seguida se expone brevemente las consideraciones que ha expuesto para cada una de las circunstancias mencionadas.

61. Con respecto a los casos en que se recorta o limita el ámbito sustantivo de protección de un derecho en la sentencia C-252 de 2010 afirmó que es deber del Estado *"avanzar con la mayor oportunidad posible hacia la satisfacción del servicio de la salud deriva en lo que se ha llamado la prohibición prima facie de retrocesos, consistente en que toda pretensión de regresividad frente al nivel de protección constitucional alcanzado debe presumirse inconstitucional al contradecir el mandato de progresividad"*[252]. Con respecto a las medidas que aumentan sustancialmente los requisitos exigidos

---

[246] Corte Constitucional, Sentencia C-038 de 2004, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[247] En la Sentencia C-1165 de 2000, la Corte por primera vez declara la inconstitucionalidad de una ley apelando al principio de progresividad. Sobre la fundamentación de este principio ver consideraciones 1, 3 y 8. En el caso, la Corte consideró regresiva e inconstitucional la disminución del porcentaje de los aportes al sistema subsidiado de seguridad social en salud, vía fondo de seguridad y garantía, ordenada en la Ley 344 de 1996.

[248] Como bien lo explica la Corte en la consideración 20 de la Sentencia C-038 de 2004 (que calificó como regresivas pero justificadas, las disposiciones que reformaron el Código Sustantivo del Trabajo sobre disminución del costo de los despidos injustificados, la extensión de la jornada diurna hasta las 10 de la noche y la disminución de la remuneración por trabajo en días festivos).

[249] Este argumento está recogido en la consideración 2.6.2 de la Sentencia C-372 de 2011 (que declara regresiva e injustificada, y por tanto inconstitucional, la disposición que aumenta la cuantía para recurrir en casación en materia laboral).

[250] Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012

[251] Corte Constitucional, Sentencia C-507 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[252] Corte Constitucional, Sentencia C-252 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

para acceder al goce de un derecho, pueden citarse como ejemplos las sentencias C428 de 2009[253] que declaró la inexequibilidad del requisito de fidelidad para acceder a la pensión de invalidez consagrado en Ley 860 de 2003; y, C-556 de 2009 que decidió la inconstitucionalidad del requisitos de fidelidad para la pensión de sobreviviente establecido en los literales "a" y "b" de la Ley 797 de 2003. En este mismo sentido se pronunció esta Corporación en la sentencia T-1318 de 2005, en la que tuteló los derechos de la accionante por considerar que se aumentaron los requisitos de acceso a una vivienda de interés social, con lo que la accionante veía obstaculizado su derecho a gozar de manera efectiva de una vivienda digna[254].

62. Finalmente, en cuanto a las medidas que disminuyen o desvían los recursos públicos destinados a la satisfacción del derecho, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que la materialización del goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales *"exige una inversión considerable de recursos públicos con los cuales el Estado no cuenta de manera inmediata. Por ello, dada la escasez de recursos, la satisfacción de los derechos sociales está sometida a una cierta "gradualidad progresiva".* En este sentido, la Corte Constitucional, siguiendo el derecho internacional, ha entendido que, en general, la obligación del Estado en materia de derechos sociales, es la de adoptar medidas *"hasta el máximo de los recursos posibles, para lograr progresivamente la plena efectividad de tales derechos"*[255]. En todo caso, esta Corporación ha hecho la salvedad de que la falta de recursos *"no puede ser obstáculo para lograr esa meta en el menor tiempo posible, pues de no cumplirse con prontitud se estarían desconociendo los fines esenciales del Estado y, por ende, en flagrante violación de los artículos 48 y*

---

[253] Esta Corporación declaró la inexequibilidad del requisito de fidelidad previsto en los numerales 1 y 2 del artículo 1º de la Ley 860 de 2003, que reformó el Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993. En ese pronunciamiento se consideró la inconstitucionalidad de la norma porque vulneró el principio de progresividad del derecho a la seguridad social, al modificar el número de semanas de cotización necesarias para acceder a la pensión de invalidez, contradiciendo la Constitución

[254] En el análisis del caso, esta Corporación afirmó: "el Municipio de Palmira adoptó una medida de claro carácter regresivo en la materia al disminuir los subsidios de vivienda de la Segunda Etapa de la Urbanización El Sembrador en el monto de tres millones cuarenta y un mil ciento veinte pesos ($3.451.120). Esta suma es significativa en el caso concreto, pues como se sabe los beneficiarios de los programas de vivienda de interés social son hogares de escasos recursos, que no pueden acceder a un inmueble destinado a vivienda por medio del mecanismo de financiación. Imponerle por lo tanto a la Sra. Janeth del Carmen Segovia la carga de asumir este monto adicional no significa simplemente alterar las condiciones iniciales de un negocio jurídico, sino frustrar sus posibilidades de acceso a la vivienda digna, lo que resulta a todas luces desproporcionado, si se tiene en cuenta los deberes de las autoridades estatales para la satisfacción de este derecho, y las particulares condiciones de la peticionaria." Corte Constitucional, Sentencia T-1318 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto. Consideraciones similares fueron presentadas en la sentencia T-025 de 2004, en la que afirmó que el Estado *"debe abstenerse de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas ostensiblemente regresivos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que conduzcan clara y directamente a agravar la situación de injusticia, de exclusión o de marginación que se pretende corregir, sin que ello impida avanzar gradual y progresivamente hacia el pleno goce de tales derechos".* Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

[255] Corte Constitucional, Sentencia C-507 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño. En este mismo sentido se pronunció en la sentencia C-182 de 2010, en la que afirmó sobre el carácter social del derecho fundamental al trabajo, que tiene "unos contenidos legales mínimos, y en cuanto tal es de desarrollo progresivo, siéndole aplicables el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y culturales –PIDESC- y el Protocolo de San Salvador, que prescriben el deber de los Estados de adoptar las medidas apropiadas, hasta el máximo de los recursos disponibles, para lograr progresivamente su plena efectividad". Corte Constitucional, Sentencia C-182 de 2010, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

49 del Estatuto Supremo"[256]. Si bien esta salvedad está circunscrita a una decisión sobre un asunto relacionado con la seguridad social, es aplicable respecto de todos los derechos económicos, sociales y culturales en general. En síntesis, si bien la Corte Constitucional ha reconocido que la limitación de recursos con la que cuenta el Estado, no obsta para que este destine el máximo posible de sus recursos a la garantía material y efectiva del goce de derechos económicos sociales y culturales. Pues lo contrario implica el desconocimiento de los fines estatales y de los compromisos internacionales, que por bloque de constitucionalidad, debe cumplir Colombia. Con base en esa comprensión del principio de progresividad y de la prohibición de regresividad, esta Corporación ha afirmado que el recorte de recursos disponibles para garantizar el goce efectivo de los derechos económicos, sociales y culturales desconoce los fines esenciales del estado[257].

63. En síntesis, el principio de progresividad y la prohibición de regresividad imponen al Estado colombiano el deber de no recortar ni limitar el ámbito

---

[256] Corte Constitucional, Sentencia C-040 de 2004, M.P.

[257] En la sentencia C-040 de 2004 sostuvo sobre la garantía del derecho a la seguridad social que *"*[p]*ara el logro de esa finalidad* [la establecida en el artículo 366 de la Constitución, sobre el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población] *resulta relevante que el Estado oriente su política y recursos a la prestación eficiente y responsable de servicios como la Seguridad Social y la Salud, derechos irrenunciables éstos que no siendo los únicos de carácter prestacional son primordiales para la obtención de mejores condiciones de subsistencia de los sectores más deprimidos y necesitados de la población colombiana (…)*"El mandato constitucional contenido en el artículo 48 Superior garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud, conforme al principio de universalidad, así mismo impone el deber al Estado, con participación de los particulares, de ampliar de forma progresiva su cobertura. En este sentido resulta contrario a los artículos 1, 2, 48, 350 y 366 de la Constitución Política, no sólo adoptar medidas tendientes a reducir los aportes económicos para lograr nuevas afiliaciones al régimen subsidiado sino concurrir para dicha finalidad en un porcentaje fijo no proporcional a las necesidades de la población no protegida por el sistema de salud y más cuando su gran mayoría se encuentra en esas condiciones." Con base en las consideraciones previas, la Corte Constitucional declaró la inexequibilidad de la expresión "con un cuarto de punto (0.25) de lo aportado por los afiliados al régimen contributivo." contenida en el artículo 42.20 de la Ley 715 de 2001. Corte Constitucional, Sentencia C-040 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño. En ese mismo sentido se pronunció en la sentencia C-1165 de 2000, en la que declaró la inexequibilidad del artículo 34 de la Ley 344 de 1996 que modificaba el literal c) del artículo 221 de la Ley 100 de 1993. En esa decisión consideró que la *"disminución de los recursos para el régimen subsidiado de salud, de ninguna manera realiza el postulado constitucional de la ampliación progresiva de la cobertura de la Seguridad Social que ordena el artículo 48 de la Carta, pues salta a la vista que a menores recursos y mayores necesidades insatisfechas en salud, dadas las circunstancias económico-sociales que vive el país, en lugar de aumentar la cobertura de la Seguridad Social, así como la calidad del servicio, se verán necesariamente afectados en forma negativa, en desmedro del bienestar de quienes más requieren de la solidaridad de los asociados y de la actividad positiva del Estado por encontrarse en situación de debilidad por sus escasos o ningunos recursos económicos, aún estando en capacidad de trabajar, pero azotados por el desempleo y otros flagelos sociales"* Corte Constitucional, Sentencia C-1165 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra. De igual manera, en la sentencia C-931 de 2004 expresó: *"Por lo anterior, como en el caso de la justificación de la congelación de los salarios superiores a dos SLMM, la Corte encuentra que las explicaciones gubernamentales tendientes a avalar la falta de reajuste de las transferencias a las universidades son de naturaleza económica y no constitucional, y no demuestran que la restricción, que en principio no estaba prohibida, en el caso concreto era razonable y justificada." Con base en las consideraciones mencionadas se declaró la exequibilidad condicionada a que "el rubro allí mencionado debe incluir las partidas necesarias para mantener, cuanto menos, los niveles alcanzados de cobertura y calidad del servicio público de educación superior, en los términos de la parte motiva de la presente Sentencia. En consecuencia, el Gobierno Nacional y el Congreso de la República, dentro de sus competencias, si aún no lo han hecho, deberán efectuar las adiciones o traslados presupuestales necesarios, antes de que expire la vigencia fiscal de 2004. Además, esto es sin perjuicio de mantener la actualización de los salarios de los servidores públicos de las universidades, teniendo en cuanta como mínimo lo previsto en esta sentencia, en especial la consideración jurídica 3.2.11.8.4."." Corte Constitucional, Sentencia C-931 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.*

sustantivo de protección de un derecho, no aumentar los requisitos para el acceso efectivo al goce de un derecho, ni disminuir o desviar recursos que han sido usados para la satisfacción de un derecho. En razón a lo anterior, la jurisprudencia ha establecido dos reglas. La primera es la *inconstitucionalidad prima facie* de las medidas regresivas que imponen al juez de tutela el deber de inaplicarlas, mediante la acción de inconstitucionalidad. La segunda es el deber que tiene el legislador de justificar de manera suficiente la adopción de medidas regresivas, so pena de ser declaradas inconstitucionales. En seguida se desarrolla este asunto.

64. La jurisprudencia de la Corte ha establecido, de manera reiterada y sistemática, la doctrina de la *inconstitucionalidad prima facie* de las medidas regresivas en los derechos económicos, sociales y culturales[258]. En cumplimiento de la mencionada doctrina, los operadores judiciales deben inaplicar, a través de la excepción de inconstitucionalidad, las disposiciones regresivas dado que se presumen inconstitucionales. Lo anterior debido a que toda medida regresiva desconoce *"la jurisprudencia de la Corte en materia de progresividad de los derechos sociales, el Pacto de San José de Costa Rica y el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas" [259]*. Por ejemplo, en cumplimiento de esta regla jurisprudencial, la Corte Constitucional protegió el derecho a obtener la pensión de invalidez, inaplicando el requisito de fidelidad consagrado en la Ley 860 de 2003 en control concreto[260], hasta que dicha norma fue declarada inconstitucional en la sentencia C-428 de 2009[261]. Igualmente, aplicó dicha doctrina con respecto al requisito de fidelidad para la pensión de sobreviviente establecido en los literales "a" y "b" de la Ley 797 de 2003[262].

---

[258] Ver, entre otras, las sentencias C-251 de 1997, M.P. Alejandro Martínez Caballero, SU-225 de 1998, M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz; SU-624 de 1999, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-1165 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-1489 de 2000, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-671 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynnet; C-038 de 2004, M.P. Eduardo Montealegre Lynnet; T-043 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-507 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-1036 de 2008, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-428 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo; T-1291 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; y, T-755 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

[259] Corte Constitucional, C-556 de 2009, M.P. Nilson Pinilla Pinilla.

[260] Ver, entre otras, las sentencias T-974 de 2005, M.P. Jaime Araujo Rentería; T-1291 de 2005, M.P. Clara Inés Vargas Hernández; T-221 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil; T-043 de 2007, M.P. Jaime Córdoba Triviño; T-580 de 2007, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-699 A de 2007, M.P. Rodrigo Escobar Gil; y, T-628 de 2007, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[261] Esta Corporación declaró la inexequibilidad del requisito de fidelidad previsto en los numerales 1 y 2 del artículo 1º de la Ley 860 de 2003, que reformó el Sistema General de Pensiones previsto en la Ley 100 de 1993. En ese pronunciamiento se consideró la inconstitucionalidad de la norma porque vulneró el principio de progresividad del derecho a la seguridad social, al modificar el número de semanas de cotización necesarias para acceder a la pensión de invalidez, contradiciendo la Constitución

[262] Al respecto se pueden consultar las sentencias T-730 de 2009, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto; T-166 de 2010, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-534 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-755 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-955 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, T-576A de 2011, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; T-673 de 2011; M.P. María Victoria Calle Correa; T-772 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez; T-028 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-127 de 2012; M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; T-038 de 2013; M.P. Jorge Iván Palacio Palacio; T-118 de 2013; M.P. Alexei Julio Estrada; T-260 de 2013; M.P. Luis Ernesto Vargas Silva; SU-132 de 2013, M.P. Alexei Julio Estrada; SU-158 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa; SU-407 de 2013, M.P. María Victoria Calle Correa; SU-873 de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa; T-538 de 2015, M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

65. En cuanto a la libertad de configuración del legislador en relación con el principio de progresividad y la prohibición de regresividad, la jurisprudencia de esta Corporación ha afirmado que existe *"un mandato al legislador en el sentido de 'erradicar las injusticias presentes'*[263]*, de 'corregir las visibles desigualdades sociales' y 'estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos'*[264]*. En el mismo sentido, dicho principio también ha sido interpretado como un límite al ejercicio de las competencias del Legislador cuya amplia libertad de configuración en materia de derechos sociales se ve restringida, al menos en un aspecto: 'todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado es constitucionalmente problemático y debe presumirse en principio inconstitucional'*[265]. Así pues, la limitación a la libre configuración del legislador es de naturaleza constitucional[266].

66. Lo anterior dado que *"el mandato de progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve menguada, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado debe presumirse en principio inconstitucional, y por ello está sometido a un control judicial estricto. Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social prestacional"*[267]. No obstante, ello no implica, de manera alguna, una limitación absoluta a la libertad de configuración del legislador. Los cambios normativos que impliquen una regresión en la garantía de derechos económicos, sociales y culturales deben estar justificados con razones constitucionalmente imperiosas que evidencien la necesidad de adoptarlas[268].

67. En otras palabras, debe satisfacerse un test de razonabilidad, que permita desvirtuar la presunción de inconstitucionalidad que se predica de las normas regresivas. En palabras de la Corte:

> "(E)l mandato de progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, **la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve restringida, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado es constitucionalmente problemático puesto que**

---

[263] Así, en las consideraciones 18, 22 y 23 de la Sentencia SU-225 de 1998 (que ordena la vacunación colectiva de niños no protegidos por ningún servicio de salud, con el argumento de que el contenido mínimo del derecho a la salud tiene carácter fundamental y está ligado a los principios de igualdad material y Estado Social de Derecho)

[264] Así, en la consideración 5.1 de la Sentencia C-727 de 2009 (que estimó no regresiva la modificación del requisito para acceder a la pensión de invalidez consistente en haber cotizado 25 semanas en los últimos 3 años, una vez cotizado el 75% de las semanas requeridas).

[265] Corte Constitucional, Sentencia C-038 de 2004, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[266] Corte Constitucional, Sentencia C-507 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

[267] Corte Constitucional, Sentencia C-671 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

[268] En este sentido se ha expresado en las sentencias: C-035 de 2005,

> **precisamente contradice el mandato de progresividad**. Ahora bien, como los Estados pueden enfrentar dificultades, que pueden hacer imposible el mantenimiento de un grado de protección que había sido alcanzado, es obvio que la prohibición de los retrocesos no puede ser absoluta sino que debe ser entendida como una prohibición prima facie. Esto significa que, como esta Corte ya lo había señalado, un retroceso debe presumirse en principio inconstitucional, pero puede ser justificable, y por ello está sometido a un control judicial más severo. **Para que pueda ser constitucional, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social**"[269]. (Negrilla fuera del texto)

68. En este mismo sentido, la Corte Constitucional se expresó en la sentencia C-428 de 2009, en la que afirmó: *"la prohibición de regresividad no es absoluta ni petrifica la legislación en materia de derechos sociales, significando lo anterior que, si bien un retroceso debe presumirse en principio inconstitucional, puede ser justificable a través, eso sí, de un control judicial más severo.* La jurisprudencia ha determinado que para que pueda ser constitucional el cambio normativo regresivo, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese retroceso en el desarrollo de un derecho social *"*[270].

69. En síntesis, las medidas regresivas *(i)* se consideran *prima facie* inconstitucionales por desconocer el principio de progresividad y la prohibición de regresividad; razón por la que, para que dicha presunción sea desestimada, *(ii)* las autoridades tienen el deber de demostrar la existencia de razones constitucionales imperiosas que expliquen su necesidad. La sentencia C-507 de 2008 expresó que le corresponde al Estado demostrar, con datos suficientes y pertinentes *"(1) que la medida busca satisfacer una finalidad constitucional imperativa; (2) que, luego de una evaluación juiciosa, resulta demostrado que la medida es efectivamente conducente para lograr la finalidad perseguida; (3) que luego de un análisis de las distintas alternativas, la medida parece necesaria para alcanzar el fin propuesto; (4) que no afectan el contenido mínimo no disponible del derecho social comprometido; (5) que el beneficio que alcanza es claramente superior al costo que apareja"*[271].

70. Además, el test de razonabilidad para analizar la constitucionalidad de normas regresivas debe ser estricto en los siguientes casos:*"1) cuando está de por medio una clasificación sospechosa como las enumeradas en forma no taxativa a manera de prohibiciones de discriminación en el inciso 1º del artículo 13 de la Constitución; 2) cuando la medida recae principalmente en personas en condiciones de debilidad manifiesta, grupos marginados o*

---

[269] Corte Constitucional, Sentencia C-038 de 2004, M.P. Eduardo Montealegre Lynett
[270] Corte Constitucional, Sentencia C-428 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo.
[271] Corte Constitucional, Sentencia C-507 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño.

discriminados, sectores sin acceso efectivo a la toma de decisiones o minorías insulares y discretas; 3) cuando la medida que hace la diferenciación entre personas o grupos prima facie afecta gravemente el goce de un derecho constitucional fundamental; 4) cuando se examina una medida que crea un privilegio"[272].

71. Esta Corporación ha declarado la inconstitucionalidad o la exequibilidad condicionada de medidas regresivas en las siguientes decisiones:

> 71.2. En la C-1165 de 2000 declaró la inconstitucionalidad del artículo 34 de la Ley 344 de 1996 que modificaba el literal c) del artículo 221 de la Ley 100 de 1993, por considerar que *"esa disminución de los recursos para el régimen subsidiado de salud, de ninguna manera realiza el postulado constitucional de la ampliación progresiva de la cobertura de la Seguridad Social que ordena el artículo 48 de la Carta"*[273].
>
> 71.3. En la C-671 de 2002 declaró la constitucionalidad condicionada del parágrafo 3 del artículo 24 del Decreto Ley 1795 de 2000[274].
>
> 71.4. En la C-931 de 2004 declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 2° de la Ley 848 de 2003, en el entendido que el Gobierno y el Congreso *"debe incluir las partidas necesarias para mantener, cuanto menos, los niveles alcanzados de cobertura y calidad del servicio público de educación superior"*[275].
>
> 71.5. En la C-507 de 2008[276] declaró la constitucionalidad condicionada del artículo 2° de la Ley 848 de 2003, a que no se desconozca la prohibición de regresividad.

---

[272] Corte Constitucional, Sentencia C-673 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa. En la sentencia C-991 de 2004 también se aplicó el test estricto de razonabilidad, para analizar la constitucionalidad del último inciso del literal D, del artículo 8, Ley 812.

[273] Corte Constitucional, Sentencia C-1165 de 2000, M.P. Alfredo Beltrán Sierra.

[274] En esa decisión dijo: "la Corte concluye que la expresión acusada persigue propósitos constitucionales legítimos, como es proteger la especialidad y viabilidad financiera del SSMP, pero es desproporcionada, en la medida en que implica una discriminación y un retroceso en la protección del derecho a la salud de un grupo de la población: los padres de los oficiales y suboficiales de las Fuerzas Militares o de la Policía, que hayan ingresado al servicio con anterioridad a la expedición de los decretos 1211 del 8 de junio de 1990 y 096 del 11 de enero de 1989 respectivamente. Es pues necesario condicionar el alcance de la expresión demandada, a fin de eliminar esos aspectos inconstitucionales. Esta Corporación, en desarrollo del principio de igualdad y de los derechos a la salud y a la seguridad social (CP arts. 13, 48 y 49), declarará entonces la exequibilidad del aparte acusado, pero en el entendido de que, en relación con los oficiales o suboficiales de las Fuerzas Militares o de la Policía, que hayan ingresado al servicio con anterioridad a la expedición de los decretos 1211 del 8 de junio de 1990 y 096 del 11 de enero de 1989 respectivamente, y que hayan dejado de ser miembros activos, por haberse pensionado, sus padres podrán continuar siendo beneficiarios del SSMP, siempre y cuando no tengan la posibilidad de ser beneficiarios de ningún otro sistema de seguridad social en salud."

[275] Corte Constitucional, Sentencia C-931 de 2004, M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

[276] En esta sentencia declaró la exequibilidad condicionada del artículo 2° de la Ley 848 de 2003, a que "las autoridades competentes, es decir, el Gobierno y el Congreso, deberán respetar el derecho de los pensionados a mantener el poder adquisitivo real de la pensión, mediante su reajuste anual en los términos del artículo 53 y del último inciso del artículo 48 de la Constitución Política. En consecuencia, para esos propósitos el Gobierno Nacional y el Congreso de la República, dentro de sus competencias, si aún no lo han

71.6. En la C-428 de 2009 declaró la inconstitucionalidad del requisito de fidelidad para acceder a la pensión de invalidez, contenido en el numeral 1º del artículo 1º de la Ley 860 de 2003[277].

71.7. En la C-444 de 2009 declaro la constitucionalidad condicionada del artículo 40 de la Ley 3ª de 1991, *"en el entendido de que continúa vigente la obligación de los vendedores de vivienda de interés social de otorgar una garantía de calidad y estabilidad de los inmuebles que enajenan. A esta conclusión llega después de exponer que de la Constitución Política y de las obligaciones internacionales del Estado colombiano se deriva directamente la obligación de no retroceso en materia de protección del derecho a la vivienda digna de interés social"*[278].

71.8. En la C-556 de 2009[279] declaró la inconstitucionalidad de los literales "a" y "b" del artículo 12 de la Ley 797 de 2003, por considerar que el requisito de fidelidad para acceder a la pensión de sobreviviente constituía una medida regresiva.

72. Como se expuso, el principio de progresividad y la prohibición de regresividad irradian los deberes de las autoridades colombianas, en especial de los jueces de tutela y del legislador. De los primeros en tanto les corresponde inaplicar las medidas regresivas dado que se presumen inconstitucionales. Del segundo debido a que la expedición de normas debe estar orientada bajo la prohibición de regresividad, so pena de ser declaradas inconstitucionales en aquellos casos en que no sea evidente la necesidad constitucional de consagrar una medida regresiva. En seguida se desarrolla de manera concreta el tratamiento que ha tenido el principio de progresividad y la prohibición de regresividad en el derecho al acceso progresivo a la tierra que tienen los trabajadores agrarios.

El principio de progresividad y la prohibición de regresividad frente al derecho de acceso a la tierra de los trabajadores agrarios.

73. El principio de progresividad y la prohibición de regresividad son mandatos que guían a las autoridades estatales para garantizar el acceso a la

---

hecho, deberán efectuar las adiciones o traslados presupuestales necesarios, antes de que expire la vigencia fiscal de 2004."

[277] En ese pronunciamiento se consideró la inconstitucionalidad de la norma porque vulneró el principio de progresividad del derecho a la seguridad social, al modificar el número de semanas de cotización necesarias para acceder a la pensión de invalidez, contradiciendo la Constitución.

[278] Corte Constitucional, Sentencia C-444 de 2009, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

[279] En esta decisión, la Corte declaró la inconstitucionalidad del requisito de fidelidad consagrado en los numerales a y b del artículo 12 de la Ley 797 de 2012. En esa decisión afirmó: "cabe recordar que uno de los principios fundantes del orden superior es el reconocimiento, como regla general y sin discriminación, de la primacía de los derechos de la persona, razón por la cual ese requisito de fidelidad aparece como una medida regresiva, que pretendiendo proteger la viabilidad del sistema, desconoce el fin último de la pensión de sobrevivientes, la cual, se repite, procura amparar a las personas, que necesitan atender sus necesidades, sin mengua adicional por la contingencia de la muerte del afiliado de quien dependían."

tierra de los trabajadores agrarios. Ello se concluye del artículo 64 de la Constitución que expresa: "*[e]s deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y 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 calidad de vida de los campesinos".* En otros términos, de dicho mandato "*se deriva, por una parte, el derecho de la población agraria a tener una calidad de vida adecuada, así como su derecho al territorio –que implica acceso a la tierra-; y por otra, la correlativa obligación del Estado de garantizar esos derechos"*[280].

Más aún, la Corte Constitucional ha afirmado que *"la intervención del Estado es fundamental para mejorar las condiciones de vida de esa población históricamente excluida y marginada. Además, el Constituyente previó, por ejemplo, que el acceso a la propiedad de los bienes baldíos debía ser en beneficio los trabajadores rurales. Con base en dicha norma, la jurisprudencia de esta Corporación*[281] *ha establecido que el Estado tiene la obligación de tomar medidas que faciliten el acceso a la propiedad de la población campesina, con el propósito de garantizar el derecho al territorio de este grupo que merece especial protección constitucional"*[282]. Bajo esta línea argumentativa, el artículo 64 de la Constitución *"ha servido para : (1) calificarlo como un título para la intervención del Estado en la propiedad rural con el propósito de establecer medidas legislativas o administrativas especiales que favorezcan el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios o que limiten la enajenación de los predios rurales ya adjudicados; (2) señalar que constituye una norma de carácter programático que requiere la implementación de medidas legislativas para su realización; y (3) que se trata de un deber constitucional especial cuyo propósito consiste en favorecer, atendiendo sus especiales condiciones, a un grupo en situación de marginación; (4) que el cumplimiento de tal deber no impone un único camino para su cumplimiento; y (5) que al artículo 64 se vincula un derecho constitucional de los trabajadores agrarios de acceder a la propiedad"*[283]. La sentencia C-644 de 2012 se pronunció en detalle sobre el contenido del artículo 64 de la Constitución, por ello en seguida se retoman *in extenso* las consideraciones planteadas:

> "(E)l derecho constitucionalmente establecido en el artículo 64 Superior, implica un imperativo constituyente inequívoco que exige la adopción progresiva de medidas estructurales orientadas a la creación de condiciones para que los trabajadores agrarios sean propietarios de la tierra rural. Esto quiere decir que el derecho de acceder a la propiedad implica no sólo la activación de derechos reales y personales

[280] Corte Constitucional, Sentencia C-623 de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos.
[281] Al respecto, se pueden consultar las sentencias C-021 de 1994, C-539 de 1997, C-006 de 2002 y C-180 de 2005.
[282] Corte Constitucional, Sentencia C-623 de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos.
[283] Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012, M.P. Adriana María Guillen Arango.

que deben ser protegidos, sino también la imposición de mandatos que vinculen a las autoridades públicas en el diseño e implementación de estrategias normativas y fácticas para estimular, fomentar e impulsar dicho acceso a la tierra, pero además la permanencia del campesino en ella, su explotación, su participación en la producción de riqueza y en los beneficios del desarrollo. En la medida en que el Estado sólo concentre su propósito y actividad en la producción de la tierra, olvidando su deber constitucional de vincular al campesino en dicho proceso, su actuar se tornará inconstitucional.

En el mismo sentido y sobre la base de que el acceso a la propiedad debe tener al menos las mismas garantías del régimen común (art. 58), las posiciones jurídicas de derecho que se advierten deben ser reconocidas para el trabajador del campo, son:

1) el derecho de los trabajadores agrarios 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 a 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.

Todas estas conexiones evidencian que el mandato consagrado en el artículo 64 constitucional impone “una estrategia global”, pues sólo así el campesino - como sujeto de especial protección- mejora sus condiciones de vida. Esto, desde la creación de condiciones de igualdad económica y social, hasta su incorporación a los mercados y sus eficiencias. Dicho de otro modo, se constata una orientación normativa constitucional e internacional destinada a proteger el derecho de promover el acceso a la tierra de los trabajadores agrarios, no solo en función de la democratización de la propiedad sino por su relación con la realización de otros derechos suyos.

Por último y como suele suceder con estos derechos que contienen una dimensión programática y de realización progresiva, las normas legales que concretan el deber del Estado de configurar posiciones jurídicas

> definitivas de derecho para sus titulares, deben fijar parámetros de control de constitucionalidad de las reformas que los modifiquen y afecten. En este sentido, esta Corporación considera necesario afirmar, coincidiendo con varias de las intervenciones ciudadanas, que la prohibición de adopción de medidas regresivas hace parte del contenido constitucionalmente protegido, conforme lo dispuesto en la Constitución y también en la ley que se modifica"[284].

74. En síntesis, en cumplimiento del mandato imperativo e inequívoco consagrado en el artículo 64 de la Constitución, las autoridades estatales deben adoptar medidas progresivas estructurales mediante las que se garantice de manera efectiva el acceso a la tierra. Es esencial que en los procesos establecidos como desarrollo del mandato se vincule al campesino, de forma que, este pueda participar en estos. Además, dado que el principio de progresividad debe guiar las actuaciones del Estado, se presumen inconstitucionales las medidas regresivas, toda vez que la prohibición de regresividad hace parte del derecho protegido.

75. En este contexto, el legislador al dictar medidas que tengan un impacto sobre el acceso a tierras de los trabajadores agrarios debe tener en cuenta que *(i)* los campesinos son sujetos de especial protección, que han permanecido invisibilizados históricamente y que viven en condiciones de vulnerabilidad, *(ii)* el campo es un bien jurídico especialmente protegido por la Constitución, *(iii)* el derecho a la tierra y al territorio son derechos fundamentales. Los tres ejes anteriores, están sustentados en la finalidad constitucional de garantizar a los trabajadores agropecuarios *(iv)* la realización de su derecho a la igualdad material. Actualmente, en el sistema jurídico colombiano, la Ley 160 de 1994 es la que regula lo relacionado con el acceso progresivo a la tierra, está *"inspirada en el precepto constitucional según el cual es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales, con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población campesina"*[285]. Debido a lo anterior, la Ley 160 de 1994 es un parámetro para analizar si las medidas legislativas adoptadas con posterioridad a dicha normativa son regresivas o no.

76. Como una medida para lograr los objetivos de la Ley 160[286], esta dispuso que, de manera preferente, los campesinos son los sujetos calificados para la

---

[284] Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012, M.P. Adriana María Guillen Arango.

[285] Ley 160 de 1994, Artículo 1°.

[286] El artículo 1° consagró los siguientes objetivos: *Primero*. Promover y consolidar la paz, a través de mecanismos encaminados a lograr la justicia social, la democracia participativa y el bienestar de la población campesina. *Segundo*. Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos mayores de 16 años que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional. *Tercero*. Apoyar a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos en los procesos de adquisición de tierras promovidos por ellos mismos, a través de crédito y subsidio directo. Cuarto. Elevar el nivel de vida de la población campesina, generar empleo productivo en el campo y asegurar la coordinación y cooperación de las diversas

adjudicación de bienes baldíos. Por consiguiente, dicha adjudicación *"... tiene como objetivo primordial, permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella, pues es requisito indispensable, según la ley acusada, que el presunto adjudicatario no posea otros bienes rurales, ni tenga ingresos superiores a mil salarios mínimos mensuales (arts. 71 y 72 ley 160/94), como también contribuir al mejoramiento de sus recursos económicos y, obviamente, elevar su calidad de vida..."*[287]. Con el fin de garantizar las condiciones necesarias para el goce efectivo del derecho a la propiedad de campesinos, la Ley 160 de 1994 estableció que únicamente puede darse la adjudicación de una (1) Unidad Agrícola Familiar (UAF). La jurisprudencia de esta Corporación interpretó que dicha limitación tiene dos objetivos principales. Por un lado, garantizar el derecho del acceso progresivo a la tierra a un mayor número de campesinos y trabajadores agrarios; y, por otro lado, evitar la concentración de la propiedad. Al respecto esta Corporación afirmó en la sentencia C-536 de 1997 que:

> "Este límite a la adjudicación guarda congruencia con el precepto acusado, que prohíbe a toda persona adquirir la propiedad de terrenos inicialmente adjudicados como baldíos si la respectiva extensión excede de una UAF, precepto que consulta la función social de la propiedad que comporta el ejercicio de ésta conforme al interés público social y constituye una manifestación concreta del deber del Estado de `promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios…con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos (art. 64 C.P.).
>
> Es evidente que si se limita la posibilidad de adquirir la propiedad de los baldíos, o la que se deriva de un título de adjudicación de baldíos a una UAF, como lo prevé el acápite normativo acusado, más posibilidades tendrá el Estado de beneficiar con dicha propiedad a un mayor número de campesinos, aparte de que se logrará el efecto

---

entidades del Estado, en especial las que conforman el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, para el desarrollo integral de los programas respectivos. *Quinto.* Fomentar la adecuada explotación y la utilización social de las aguas y de las tierras rurales aptas para la explotación silvoagropecuaria, y de las tierras incultas, ociosas o deficientemente aprovechadas, mediante programas que provean su distribución ordenada y su racional utilización. *Sexto.* Acrecer el volumen global de la producción agrícola, ganadera, forestal y acuícola, en armonía con el desarrollo de los otros sectores económicos; aumentar la productividad de las explotaciones y la eficiente comercialización de los productos agropecuarios y procurar que las aguas y tierras se utilicen de la manera que mejor convenga a su ubicación y características. *Séptimo.* Promover, apoyar y coordinar el mejoramiento económico, social y cultural de la población rural y estimular la participación de las organizaciones campesinas en el proceso integral de la Reforma Agraria y el Desarrollo Rural Campesino para lograr su fortalecimiento. *Octavo.* Garantizar a la mujer campesina e indígena las condiciones y oportunidades de participación equitativa en los planes, programas y proyectos de desarrollo agropecuario, propiciando la concertación necesaria para lograr el bienestar y efectiva vinculación al desarrollo de la economía campesina. *Noveno.* Regular la ocupación y aprovechamiento de las tierras baldías de la Nación, dando preferencia en su adjudicación a los campesinos de escasos recursos, y establecer Zonas de Reserva Campesina para el fomento de la pequeña propiedad rural, con sujeción a las políticas de conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y a los criterios de ordenamiento territorial y de la propiedad rural que se señalen.

[287] Corte Constitucional, Sentencia C595 de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

> benéfico de impedir la concentración de la propiedad o su fraccionamiento antieconómico…"[288]

77. De manera que las disposiciones de la Ley 160 de 1994 han sido comprendidas por la jurisprudencia constitucional como medidas que tienen el objetivo de salvaguardar el acceso progresivo a la tierra de los campesinos. En ese contexto el trabajador agrario ha sido reconocido como un sujeto de especial protección, que tradicionalmente ha sido inviabilizado y que no goza de las condiciones mínimas de dignidad. Dicho reconocimiento está sustentando en que la Constitución de 1991 "*otorga al trabajador del campo y en general al sector agropecuario, un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad y de la producción que encuentra justificación en la necesidad de establecer una igualdad no sólo jurídica sino económica, social y cultural para los protagonistas del agro, partiendo del supuesto de que el fomento de esta actividad trae consigo la prosperidad de los otros sectores económicos y de que la intervención del Estado en este campo de la economía busca mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social…"*[289]

78. Bajo esta línea argumentativa, el mandato constitucional contenido en el artículo 64 está dirigido a dignificar la vida de los campesinos y los trabajadores agrarios, en tanto sujetos de especial protección constitucional en situación de vulnerabilidad. En este sentido se pronunció esta Corporación en la sentencia C-189 de 2006 en la que afirmó que el artículo 64 de la Constitución dispone "…*la creación de las condiciones materiales que contribuyan a la dignificación de la vida de los trabajadores del campo, mediante su acceso a la propiedad y a los bienes y servicios complementarios requeridos para la explotación de ésta y para su mejoramiento social y cultural..."*[290].

79. Además, el campo ha sido considerado como un bien jurídico especialmente protegido, *"tanto desde los imperativos del Estado social de derecho, como desde la óptica del progreso a través de la competitividad y el correcto ejercicio de las libertades económicas. Así, la denominación dada a la expresión "Campo" se entiende para efectos de este estudio como realidad geográfica, regional, humana, cultural y, económica, que por lo mismo está llamada a recibir una especial protección del Estado, por los valores que en sí misma representa. De otra parte, es el campo como conjunto de tierras destinadas a la actividad agropecuaria, el espacio*

---

[288] Corte Constitucional, Sentencia C-536 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

[289] Corte Constitucional, Sentencia C-006 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández. En este mismo sentido se expresó en la sentencia C-623 de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos. En esta sentencia afirmó: "En torno al mejoramiento de las condiciones de vida de la población campesina, la cual ha sido reconocida como una población en situación de vulnerabilidad, la jurisprudencia ha enfatizado que este fin estatal no sólo se logra garantizando el acceso a un espacio físico sino que su deber va mucho más allá, esto es, debe proveer distintos tipos de herramientas para asegurar que esa población viva en condiciones dignas."

[290] Corte Constitucional, Sentencia C-186 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil.

natural de la población campesina, fuente natural de riqueza del Estado y sus asociados"[291].

80. De manera que, el campesino, como sujeto de especial protección constitucional, y el campo, como bien jurídico especialmente protegido, tienen un valor esencial en la Constitución; razón por la que, como lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia C-006 de 2002, debe recibir *"tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad y de la producción que encuentra justificación en la necesidad de establecer una igualdad no sólo jurídica sino económica, social y cultural para los protagonistas del agro, partiendo del supuesto de que el fomento de esta actividad trae consigo la prosperidad de los otros sectores económicos y de que la intervención del Estado en este campo de la economía busca mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social"*[292]. Ello implica que la creación de las condiciones requeridas para garantizar el acceso progresivo también supone que se le dé prioridad a este grupo de la población. En este sentido se pronunció esta Corporación en la sentencia C-180 de 2005, en la que afirmó: *"Los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política, constituyen el fundamento de la acción del Estado para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito, e igualmente para darle prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y a la construcción de obras de infraestructura física en el campo*"[293].

81. Así mismo, esta Corporación ha sostenido que el artículo 64 de la Constitución es el fundamento normativo de los derechos fundamentales a la tierra y al territorio del que gozan los campesinos. La sentencia C-536 de 1997 los diferenció así: "el primero hace alusión a la base física de un asentamiento humano, mientras que el territorio hace referencia a las relaciones espirituales, sociales, culturales, económicas, entre otras, que construyen las personas y las comunidades alrededor de la tierra.[294]". De manera que, el derecho fundamental al territorio implica que este sea considerado como una garantía subjetiva, que impone al Estado el deber de "*posibilitar que en torno a ese lugar geográfico se desarrollen relaciones espirituales, sociales, económicas, culturales, etc.*"[295] La naturaleza fundamental del derecho al territorio de los trabajadores agrarios está fundada en:

a. El reconocimiento en el artículo 64 de la Constitución de la obligación del Estado de promover el acceso progresivo a la tierra de

[291] Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012, M.P. Adriana María Guillen Arango.
[292] Corte Constitucional, Sentencia C-006 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.
[293] Corte Constitucional, Sentencia C-180 de 2005, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.
[294] Corte Constitucional, Sentencia C-623 de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos.
[295] Corte Constitucional, Sentencia C-623 de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos.

los trabajadores agrarios, integra el capítulo 2 sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, derechos constitucionales que esta Corporación ya ha señalado que tienen naturaleza fundamental .

b. El derecho reconocido en el artículo 64 Constitucional se ha tornado subjetivo en la medida que su contenido ha sido delimitado por el texto constitucional, en leyes como la 160 de 1994 y la jurisprudencia constitucional, y se encuentra dirigido a la realización de la dignidad humana.

c. La jurisprudencia constitucional ha señalado que son fundamentales los derechos subjetivos dirigidos a la realización de la dignidad humana.

82. Por tanto, bajo una comprensión del campesino como sujeto de especial protección, el campo como un bien jurídico especialmente protegido y la naturaleza fundamental de los derechos a la tierra y al territorio *"*[e]*l objetivo primordial de la adjudicación de baldíos es permitir el acceso a la tierra a quienes carecen de ella pues, se exige que el adjudicatario no posea otros bienes rurales ni tenga ingresos superiores a mil salarios mínimos mensuales. La destinación de los bienes baldíos debe contribuir al logro de los fines esenciales del Estado, específicamente a la dignificación de la vida de los trabajadores del campo, **lo cual no sólo se logra mediante la garantía del acceso a la tierra sino de los bienes y servicios complementarios requeridos para su explotación y para su mejoramiento social y cultural.** En definitiva, con la adjudicación de dichos bienes el Estado persigue no sólo satisfacer el derecho del acceso a la tierra sino también otros componentes que elevan la calidad de vida de los trabajadores agrarios, en concordancia con el artículo 64 Superior."*[296]

83. El marco jurisprudencial descrito se armoniza con la función del Legislador consagrada en el artículo 150 numeral 18 de la Constitución, conforme con el que le corresponde al Congreso "dictar las normas sobre adjudicación y recuperación de las tierras baldías". Esta Corporación consideró en la sentencia C-644 de 2012 que dicha competencia constituye una *"de las funciones del Estado para materializar los propósitos de igualdad material y el desarrollo económico a través de libertades económicas y relaciones de mercado y que en el Estado social de derecho y en el sistema económico que se protege por la Constitución de inequívoco valor trascendental. De manera tal que al tratarse de bienes públicos, no pueden ser las reglas del mercado las que lo ordenen ni la ausencia de medidas idóneas y con resultados las que legitimen situaciones de facto que*

[296] Corte Constitucional, Sentencia C-623 de 2015, M.P. Alberto *Rojas Ríos. En este mismo sentido se pronunció esta Corporación en la sentencia C-595 de 1995, en la que afirmó: "La adjudicación de terrenos de propiedad de la Nación, concretamente de baldíos, tiene como objetivo primordial, permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella, pues es requisito indispensable, según la ley acusada, que el presunto adjudicatario no posea otros bienes rurales, ni tenga ingresos superiores a mil salarios mínimos mensuales (arts. 71 y 72 ley 160/94), como también contribuir al mejoramiento de sus recursos económicos y, obviamente, elevar su calidad de vida"* Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

ordenan por encima de la legislación y en contravía de los objetivos constitucionales"[297].

El principio de autonomía territorial de las entidades territoriales en la planeación territorial.

84. El Estado colombiano, conforme al artículo 1º de la Constitución, está "organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales…". De esta forma la Constitución establece un modelo institucional fundado en la armonización de la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, es decir, entre dos principios que definen la organización territorial en el modelo constitucional de 1991: el principio de organización territorial unitaria del Estado y el principio de autonomía de las entidades territoriales. Dicha distribución está enmarcada en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (C.P. Art. 288). Al respecto, esta Corporación, en la sentencia C-535 de 1996, afirmó que *"*[l]*a unidad así expresada no puede entonces confundirse con centralismo y hegemonía pues la forma de Estado unitaria no choca con el reconocimiento de la diversidad territorial"* [298].

85. El principio de autonomía territorial, consagrado en el artículo 287 de la Constitución, establece los siguientes derechos de las entidades territoriales: *"1. Gobernarse por autoridades propias. 2. Ejercer las competencias que les correspondan. 3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones. 4. Participar en las rentas nacionales".* Dichos *"derechos constituyen el contenido mínimo de la autonomía de las entidades territoriales,* ***implican un poder de dirección tanto política como administrativa en el ámbito territorial respectivo****, son exigibles a las autoridades superiores del Estado y deben ser respetados por éstas por ser esencial dicha institución en la estructura del Estado colombiano"*[299] (Negrilla fuera del texto). En otros términos, el núcleo esencial del principio de autonomía territorial está conformado por los derechos mencionados, de los que deviene la dirección política y administrativa de los entes territoriales.

86. Por un lado, la dirección política *"se manifiesta como un poder de dirección política, que le es atribuido a cada localidad por la comunidad a través del principio democrático, y en especial al municipio que se constituye en la entidad territorial fundamental de la división político-administrativa del Estado (CP. art. 311)"*[300]. Y, por otro lado, la dirección administrativa se refiere a la potestad de las entidades territoriales de gestionar sus intereses. Este poder está ligado a *"la soberanía popular y a la democracia participativa, pues se requiere una participación permanente que permita*

---

[297] Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012, M.P. Adriana María Guillen Arango.
[298] Corte Constitucional, Sentencia C-535 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.
[299] Corte Constitucional, Sentencia C-554 de 2007, M.P. Jaime Araujo Rentería.
[300] Corte Constitucional, Sentencia C-535 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

que la decisión ciudadana se exprese sobre cuales (sic) *son las necesidades a satisfacer y la forma de hacerlo (CP art. 1º, 2º y 3º). El poder de dirección del que gozan las entidades territoriales se convierte así en pieza angular del desarrollo de la autonomía. A través de este poder, expresión del principio democrático, la comunidad puede elegir una opción distinta a la del poder central. La satisfacción de intereses propios requiere la posibilidad de que existan en cada localidad opciones políticas diferentes, lo cual no atenta contra el principio de unidad, pues cada entidad territorial hace parte de un todo que reconoce la diversidad"*[301].

87. En síntesis, la jurisprudencia de esta Corporación ha identificado dos justificaciones principales, además de las normas constitucionales respectivas, de la autonomía de las entidades territoriales. En primer lugar, supone el reconocimiento del municipio como *"el ente idóneo para solucionar los problemas locales en la medida en que conoce realmente las necesidades a satisfacer, y tiene el interés para hacerlo por hallarse en una relación cercana con la comunidad. Así, al acercar la acción estatal al ciudadano, se fortalece la legitimidad a través de la gestión territorial"*[302]. Y, en segundo lugar, con el reconocimiento de las autoridades locales como aquellas que materializan la soberanía y la democracia participativa en el ámbito local, para responder a las necesidades de cada comunidad.

88. En todo caso, el ejercicio de la dirección administrativa y política de las entidades territoriales está circunscrito a los límites que la Constitución y la ley establecen, tal y como lo dispone el artículo 287 Superior. Además, debe armonizarse con el principio de organización territorial unitaria del Estado. La Corte Constitucional, en reiterada jurisprudencia, ha sostenido que no existe ninguna contradicción entre los principios de autonomía de las entidades territoriales y de organización territorial unitaria del Estado, sino que debe encontrarse un equilibro entre estos, para garantizar su plena vigencia, pues

> "Como bien lo señala el artículo 287 superior, la autonomía debe entenderse como la capacidad de que gozan las entidades territoriales para gestionar sus propios intereses, dentro de los límites de la Constitución y la ley. De esa manera se afirman los intereses locales, pero se reconoce la supremacía de un ordenamiento superior, con lo cual la autonomía de las entidades territoriales no se configura como poder soberano sino que se explica en un contexto unitario.
> El equilibrio entre ambos principios se constituye entonces a través de limitaciones. Por un lado, el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites de la Constitución y la ley, con lo cual se reconoce la posición de superioridad del Estado unitario, y por el otro, el principio unitario debe respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituye el ámbito en que se desarrolla esta última"[303].

---

[301] Corte Constitucional, Sentencia C-535 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero
[302] Corte Constitucional, Sentencia C-535 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero
[303] Corte Constitucional, Sentencia C-535 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero

89. De manera que, *"la interpretación de las posibilidades o ámbitos en que se desarrolla la autonomía territorial no puede desconocer que las instituciones, procedimientos y las competencias que la concretan existen y se desarrollan en un Estado que, de acuerdo con el artículo 1 de la Constitución, ha adoptado una forma de organización territorial unitaria"*[304]. Esta Corporación reiteró[305] en la sentencia C-123 de 2014 que *"el principio de autonomía debe desarrollarse dentro de los límites que impone la forma unitaria de Estado,* ***lo cual no puede llevar a que el legislador o los operadores jurídicos desconozcan la obligación que tienen de respetar un espacio esencial de autonomía cuyo límite lo constituyen los contenidos expresamente reconocidos por la Constitución****"*[306] (Negrilla fuera de texto). Al respecto también afirmó: *"el principio unitario permite la existencia de parámetros generales que deban seguirse en todo el territorio del Estado, mientras que el principio de autonomía territorial exige la salvaguarda de un espacio de decisión propia a las autoridades territoriales"*[307].

90. Así pues, la armonización de los principios analizados exige su coexistencia en pleno equilibrio. En palabras de esta Corporación, *"la interpretación y aplicación de estos principios debe estar encaminada a obtener su pleno equilibrio y coexistencia, sin que ninguno de ellos sea absoluto en perjuicio del otro:* ***el concepto de unidad del Estado colombiano no puede ser utilizado como pretexto para desconocer la capacidad de autogestión de las entidades territoriales, y a su turno, la autonomía de las entidades territoriales no puede ser entendida de manera omnímoda, hasta el punto de hacer nugatorias las competencias naturales de las instancias territoriales centrales****"*[308] (Negrilla fuera del texto).

91. Bajo el contexto analítico anterior, la armonización de los principios de organización territorial y de autonomía de los entes territoriales implica la determinación de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. En la sentencia C-931 de 2006, esta Corporación afirmó que: "*el legislador deberá tener en cuenta que el contenido esencial de la autonomía se centra en la posibilidad de gestionar los propios intereses (C.P. art 287), una de cuyas manifestaciones más importantes es el derecho a actuar a través de órganos propios en la administración y el gobierno de los asuntos de interés regional o local. Tal derecho, contenido de manera expresa en el artículo 287 Superior, hace parte del núcleo esencial de la autonomía, indisponible por el legislador. // No obstante lo anterior, es claro que, para preservar el interés nacional y el principio unitario, corresponde al legislador establecer*

---

[304] Corte Constitucional, Sentencia C-123 de 2014, M.P. Alberto Rojas Ríos.
[305] Al respecto ya se había pronunciado en las sentencias C-535 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-579 de 2001, M.P. Eduardo Montealegre Lynett y C-149 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
[306] Corte Constitucional, Sentencia C-123 de 2014, M.P. Alberto Rojas Ríos.
[307] Corte Constitucional, Sentencia C-123 de 2014, M.P. Alberto Rojas Ríos.
[308] Corte Constitucional, Auto 383 de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

las condiciones básicas de la autonomía y definir, respetando el principio de subsidiariedad, las competencias del orden nacional que deberán desarrollarse conforme al principio de coordinación, que presupone unas reglas uniformes y una pautas de acción que, sin vaciar de contenido el ámbito de autonomía territorial, permitan una armonización de funciones"[309].

92. En consecuencia, la armonización del principio de autonomía de los entes territoriales y el principio de organización territorial unitaria del Estado debe darse conforme a, al menos, dos criterios. Por un lado, el Legislador debe enmarcar lo relacionado con la regulación de la autonomía de los entes territoriales en los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. Y, por otro lado, el núcleo esencial del principio de autonomía territorial es indisponible a la regulación legal; como se mencionó, dicho núcleo hace referencia a los derechos establecidos en el artículo 287 Superior. En seguida se desarrolla lo relacionado con los límites que la armonización de la autonomía de las entidades territoriales y el principio de estado unitario imponen al Legislador.

93. Conforme al artículo 288 de la Constitución, le corresponde al Legislador regular mediante ley orgánica la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales. La norma constitucional citada establece que *"*[l]*as competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley"*. Los principios mencionados tienen *"el alcance de una garantía institucional de la autonomía de las entidades territoriales, de manera que medidas legislativas que tengan un alcance restrictivo de esa autonomía deben responder a un principio de razón suficiente"*[310].

94. La sentencia C-149 de 2010 definió el principio de concurrencia como aquel que reconoce, *"en determinadas materias,* [que] *la actividad del Estado debe cumplirse con la participación de los distintos niveles de la Administración. Ello implica, en primer lugar, un criterio de distribución de competencias conforme al cual las mismas deben atribuirse a distintos órganos, de manera que se garantice el objeto propio de la acción estatal, sin que sea posible la exclusión de entidades que, en razón de la materia estén llamadas a participar. De este principio, por otra parte, se deriva también un mandato conforme al cual las distintas instancias del Estado deben actuar allí donde su presencia sea necesaria para la adecuada satisfacción de sus fines, sin que puedan sustraerse de esa responsabilidad".* Estableció que el principio de coordinación *"tiene como presupuesto la existencia de competencias concurrentes entre distintas autoridades del Estado, lo cual*

---

[309] Corte Constitucional, Sentencia C-931 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil. En este mismo sentido también se pronunció esta Corporación en las sentencias C-554 de 2007, M.P. Jaime Araujo Rentería y C-149 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
[310] Corte Constitucional, Sentencia C-149 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

impone que su ejercicio se haga de manera armónica, de modo que la acción de los distintos órganos resulte complementaria y conducente al logro de los fines de la acción estatal. Esa coordinación debe darse desde el momento mismo de la asignación de competencias y tiene su manifestación más clara en la fase de ejecución de las mismas". Y, finalmente, sobre el principio de subsidiariedad indicó que *"corresponde a un criterio, tanto para la distribución y como para el ejercicio de las competencias. Desde una perspectiva positiva significa que la intervención el Estado, y la correspondiente atribución de competencias, debe realizarse en el nivel más próximo al ciudadano, lo cual es expresión del principio democrático y un criterio de racionalización administrativa, en la medida en que son esas autoridades las que mejor conocen los requerimientos ciudadanos. A su vez, en su dimensión negativa, el principio de subsidiariedad significa que las autoridades de mayor nivel de centralización sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para llevar a cabo sus responsabilidades"*[311].

95. En pocas palabras, las leyes que fijen competencias de los distintos niveles de participación deben *(i)* garantizar la participación de las entidades cuya intervención sea necesaria para lograr la materialización de la acción estatal, *(ii)* permitir el ejercicio armónico de las competencias de la Nación y de las entidades territoriales; y, por último, *(iii)* reconocer que, en virtud del principio de subsidiariedad, el Estado debe intervenir en el nivel más próximo al ciudadano y que únicamente le corresponde a las autoridades de mayor nivel central actuar cuando estas se muestren incapaces o ineficientes para cumplir efectivamente con sus responsabilidades. Ello es coherente con el artículo 311 de la Constitución Política, que estableció *"*[a]*l municipio como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado…"*, por considerar que es el nivel administrativo más cercano a la participación ciudadana en la toma de decisiones que tengan un impacto directo sobre sus vidas.

96. Y, por el otro lado, el núcleo esencial del principio de autonomía territorial constituye un límite a la regulación que el Legislador puede realizar. Ello es así en tanto el Constituyente determinó que las autoridades territoriales cuentan con unos derechos que son indisponibles a Ley. Al respecto la sentencia C-535 de 1996 afirmó:

> "El núcleo esencial de la autonomía es indisponible por parte del Legislador, por lo cual la Constitución ha establecido una garantía institucional a la misma, pues el principio autonómico es un componente esencial del orden constitucional, por lo cual su preservación es necesaria para el mantenimiento de la identidad misma de la Carta. Por ello la Constitución asegura la existencia de la autonomía -y de otras instituciones y principios que gozan también de

[311] Corte Constitucional, Sentencia C-149 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio. Estas consideraciones fueron reiteradas en la sentencia C-889 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

> garantía institucional- estableciendo un núcleo o reducto indisponible por parte del legislador. Así, si bien la autonomía territorial puede estar regulada en cierto margen por la ley, que podrá establecer las condiciones básicas de la misma, en aras de salvaguardar el interés nacional y el principio unitario, la Constitución garantiza que el núcleo esencial de la autonomía será siempre respetado.
>
> La garantía institucional, así expuesta, encuentra además expresión y sustento en dos principios constitucionales: la consagración del municipio como la entidad fundamental del ordenamiento territorial y el ejercicio de las competencias asignadas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiaridad (CP arts. 288 y 311). El primero de ellos es desarrollo del principio democrático, ya que lo que se busca es la mayor cercanía de las autoridades a los ciudadanos. El principio de subsidiaridad, reconoce el papel primordial del municipio como entidad eje de todo el ordenamiento. Según este principio, las instancias superiores de autoridad sólo pueden intervenir en los asuntos propios de las instancias inferiores cuando éstas se muestren incapaces o sean ineficientes para hacerlo"[312].

97. Bajo esta misma línea argumentativa, en la sentencia C-1258 de 2001, la Corte Constitucional precisó sobre la configuración de la autonomía territorial que existe un *"rango variable, que cuenta con límites mínimos y máximos fijados por la Constitución Política, dentro de los cuales actúan los entes territoriales… el límite mínimo de la autonomía territorial, garantizado por la Constitución, constituye su núcleo esencial y está integrado por el conjunto de derechos, atribuciones y facultades reconocidas en la Carta Política a las entidades territoriales y a sus autoridades, para el eficiente cumplimiento de las funciones y la prestación de los servicios a su cargo.* ***Hacen parte de este atributo, por ejemplo, los derechos de las entidades territoriales consagrados en el artículo 287 de la Carta Política, las atribuciones asignadas a sus autoridades en los artículos 300, 305, 313 y 315 y los principios y sistemas específicos de articulación administrativa*** *(planeación, coordinación, concurrencia y subsidiariedad, entre otros)"*[313] (Negrilla fuera del texto). Y, con respecto al límite máximo, la sentencia citada indicó que *"la autonomía territorial tiene una frontera política entendida como aquel extremo que al ser superado rompe los principios de organización del Estado para convertirse en independiente, en algo diferente de aquella unidad a la cual pertenecen las entidades territoriales. En nuestro medio, el límite máximo lo señala el artículo 1º de la Constitución al establecer que Colombia es una república unitaria"*[314].

---

[312] Corte Constitucional, Sentencia C-535 de 1996, M.P. Alejandro Martínez Caballero. Este criterio ha sido reiterado en las sentencias C-149 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
[313] Corte Constitucional, Sentencia C-1258 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño. Estas consideraciones fueron reiteradas en la sentencia C-149 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
[314] Corte Constitucional, Sentencia C-1258 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño. Estas consideraciones fueron reiteradas en la sentencia C-149 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.

A manera de conclusión, la sentencia C-1258 de 2001 afirmó que: *"*[e]*l legislador está autorizado para fijar los alcances de la autonomía territorial, dentro de los límites mínimos y máximos que señala la Constitución -en un extremo, el núcleo esencial, y en el otro, el límite dado por el carácter unitario del Estado-, los cuales no podrá sobrepasar. Entre estos dos límites el legislador, en ejercicio de su potestad de configuración, se desplaza para fijar el grado de autonomía en cada materia o asunto a cargo de las entidades territoriales"*[315]. Así pues, el principio de autonomía de las entidades territoriales *"no significa que el legislador no pueda entrar a regular directamente, en ningún caso, asuntos de carácter regional o municipal. La autonomía actúa como un principio jurídico en materia de organización competencial, lo que significa que se debe realizar en la mayor medida posible, teniendo en cuenta la importancia de los bienes jurídicos que justifiquen su limitación en cada caso concreto. De tal modo, lo que le está vedado al Congreso es sujetar por completo a las entidades que gozan de autonomía, a los imperativos y determinaciones adoptados desde el centro"*[316]. En consideración de lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha establecido que *"las limitaciones a la autonomía resultan constitucionalmente aceptables, cuando son razonables y proporcionadas"*[317].

98. Conforme al marco jurisprudencial expuesto previamente, la sentencia C-123 de 2014 sostuvo que *"no bastará con que se alegue la existencia de un interés nacional para que una disposición legal que limita el ejercicio de competencias a entidades territoriales se entienda acorde con los preceptos constitucionales; ante un conflicto entre estos principios, los órganos de la administración, el legislador y, en última instancia, el juez de la constitucionalidad deberán evaluar si dicha limitación, que tiene como fundamento el principio de organización unitaria del Estado –artículo 1º de la Constitución-, resulta excesiva respecto del otro principio constitucional que se está limitando, es decir, del principio de autonomía territorial"*[318]. Y a manera de conclusión reiteró que *"las limitaciones a la autonomía territorial son constitucionalmente aceptables, sólo cuando se concluya que éstas son razonables y proporcionadas en el caso concreto"*[319].

99. En síntesis, la armonización del principio de autonomía de los entes territoriales y el principio de organización territorial unitaria del Estado se debe realizar en el siguiente marco: *(i)* los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad constituyen un criterio para la distribución de competencias de los diferentes niveles administrativos; y, *(ii)* el núcleo esencial del principio de autonomía territorial es indisponible a la regulación legal. Además, las limitaciones a la autonomía territorial sólo serán constitucionales si son razonables y proporcionadas. En seguida se expone lo

---

[315] Corte Constitucional, Sentencia C-1258 de 2001, M.P. Jaime Córdoba Triviño
[316] Corte Constitucional, Sentencia C-894 de 2003, M.P. Rodrigo Escobar Gil.
[317] Corte Constitucional, Sentencia C-149 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
[318] Corte Constitucional, Sentencia C-123 de 2014, M.P. Alberto Rojas Ríos.
[319] Corte Constitucional, Sentencia C-123 de 2014, M.P. Alberto Rojas Ríos.

relacionado con la competencia de las autoridades municipales para la regulación de los usos del suelo y de la defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

La competencia de las autoridades territoriales para la reglamentación del uso del suelo.

100. La Constitución determinó que el concejo municipal es la autoridad competente para la reglamentación del uso del suelo y la expedición de normas para preservar y defender el patrimonio ecológico y cultural de los municipios (Arts. 311 y 313 numerales 7 y 9 C.P.). Lo anterior es congruente con el principio de subsidiariedad expuesto previamente y con la comprensión del municipio "*como entidad fundamental de la división político administrativa del Estado…"*[320].

101. Como se observa, la Constitución atribuye de manera directa e inequívoca a las autoridades municipales la competencia de *"**reglamentar los usos del suelos** y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda"* (Constitución Política, Art. 313 numeral 7); y, de *"dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio"* (Constitución Política, Art. 313 núm. 9). Lo anterior es coherente con la interpretación que esta Corporación ha planteado sobre la regulación de ordenamiento territorial, que:

> "La función de ordenamiento territorial, y dentro de ella con especial relevancia la de determinar los usos del suelo, afectan aspectos axiales a la vida en comunidad y llegan a determinar el modelo de desarrollo y, por consiguiente, las condiciones de vida en aspectos como el económico, el social, el cultural, el ambiental, el urbanístico, entre otros"[321].
>
> Al ser estos los aspectos que Constitución y ley entienden que conforman el ordenamiento territorial, se evidencia la trascendencia de la función asignada a concejos distritales y municipales por los artículos 311 y 313 numeral 7, lo relevante que resulta la participación en la reglamentación de los usos del suelo por parte de estas autoridades y lo fundamental que es que en un Estado unitario, con autonomía de sus entidades territoriales y que adopta como pilar fundamental la participación de sus habitantes en las decisiones que los afectan, se entienda el papel de estas corporaciones como un elemento identificador de la esencia y determinador del desarrollo práctico del régimen territorial previsto por la Constitución."[322]

---

[320] Constitución Política de 1991, Artículo 311
[321] Corte Constitucional, Sentencia C-123 de 2014, M.P. Alberto Rojas Ríos.
[322] Corte Constitucional, Sentencia C-123 de 2014, M.P. Alberto Rojas Ríos.

102. En este mismo sentido la Ley 1454 de 2011[323] indica en el artículo 2° que *"El ordenamiento territorial es un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia. // La finalidad del ordenamiento territorial es promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos.* ***El ordenamiento territorial propiciará las condiciones para concertar políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales, con reconocimiento de la diversidad geográfica, histórica, económica, ambiental, étnica y cultural e identidad regional y nacional****"* (Negrilla fuera del texto).

De la norma citada se tiene que el ordenamiento territorial está definido como una manifestación de la autonomía territorial, que reconoce en las entidades territoriales su eje axial, pues su finalidad es *"promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial".* Para lo cual reconoce la necesidad de que exista una concertación de las políticas públicas entre la Nación y las entidades territoriales. Dicha concertación debe reconocer la diversidad de local, sus características propias. En ese sentido es razonable afirmar el rol fundamental de las autoridades locales para determinar cuáles son las necesidades de sus comunidades y para anticipar las consecuencias e impactos que el ordenamiento territorial diseñado pueda tener en los habitantes de un territorio específico.

En otros términos, el ordenamiento territorial es competencia de los concejos municipales, en la medida que son la autoridad municipal más cercana al ciudadano que se verá afectado de manera directa por las decisiones que se tomen en torno a ese asunto. Ello garantiza que existan espacios de decisión y participación ciudadana de aquellos sobre quienes las repercusiones de diferente orden van a caer en el ámbito local, esto es sobre las personas y los territorios en los que se lleva a cabo la afectación del suelo.

<u>Análisis de los cargos sobre vicios de procedimiento:</u>

[323] "Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones"

Inexistencia de vicio por simultaneidad de sesiones de la Comisión Quinta y la Plenaria de la Cámara

103. Sostienen los demandantes (D-11276) que en el proceso de formación de la Ley 1776 de 2016 se incurrió en un vicio de procedimiento insubsanable consistente en la simultaneidad de sesiones, lo que conduciría al quebrantamiento de los artículos 149 y 157 de la Constitución, así como de los artículos 83 y 93 de la Ley 5 de 1992.

Para sustentar el cargo, afirman que hubo coincidencia entre las sesiones de la comisión quinta y la plenaria de la Cámara de Representantes, toda vez que las dos se celebraron el 3 de junio de 2015 y según se certificó por el Secretario de la Comisión Quinta *"la sesión finalizó a las 10:20 a.m. aproximadamente"*, en tanto que en la Plenaria *"el registro de asistencia a la sesión fue abierto a las 10:17 a.m. Cuando todavía se encontraba sesionando la Comisión Quinta de Cámara."*

Frente a este cargo la Sala se planteó el siguiente problema jurídico:

¿Se incurrió, en el proceso de formación de la ley, en la prohibición de sesiones simultáneas (comisión y plenaria) durante el primer debate del proyecto de ley 223 Cámara adelantado en la Comisión Quinta de esta célula legislativa?

104. Para resolver esta censura, cabe recordar que los artículos 83 (en su último inciso) y 93 del Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992), que con expresiones diversas, coinciden en prohibir que las comisiones y las plenarias de una misma cámara sesionen de manera concurrente[324]. Al respecto, la Corte ha precisado que dicha prohibición o restricción aplica exclusivamente en relación con las sesiones simultáneas que se puedan presentar entre las comisiones constitucionales permanentes y las sesiones plenarias; razón por la que la prohibición de simultaneidad no aplique frente a las sesiones que celebren otra clase de comisiones del Congreso de la República (v.gr. legales, especiales y las accidentales) y las Plenarias[325].

Dicha prohibición se fundamenta en la necesidad de permitir a los miembros del Congreso cumplir con todas las obligaciones y compromisos derivados de su alto cargo, especialmente la de asistir a cada una de las sesiones a las que fuere citado con el fin de tomar parte en el ejercicio de las funciones congresuales atribuidas a las cámaras legislativas[326]. De igual manera, con la prohibición de sesiones simultáneas se busca el cumplimiento de otros propósitos de hondo calado constitucional tan determinantes como el

[324] Corte Constitucional, sentencia C-740 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).
[325] Corte Constitucional, sentencia C-298 de 2016 (M.P. Alberto Rojas Ríos).
[326] Corte Constitucional, sentencia C-740 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

principio democrático y la participación[327], o la igualdad[328]. En relación con ello, la Corte ha advertido que "el mandato contenido en los artículos 83 y 93 del Reglamento del Congreso (…) no es entonces una simple regla procedimental, sino una directamente relacionada con la realización de principios esenciales del texto constitucional"[329].

En ese sentido, se tiene que el Reglamento del Congreso busca entonces contribuir a garantizar la existencia del contexto necesario para el correcto y adecuado ejercicio de la función parlamentaria, razón por la cual el cumplimiento de estas reglas tiene significativa incidencia en el proceso de formación de la voluntad colectiva del órgano legislativo[330].

105. Comoquiera que los demandantes argumentan que el vicio por presunta *simultaneidad de sesiones* en la Comisión Quinta y la Plenaria de la Cámara debe ser declarado en razón de que concurre en este trámite, una situación "idéntica" a la que condujo a la declaratoria de inexequibilidad del Acto Legislativo 02 de 2012[331], debe la Corte precisar que de acuerdo con su jurisprudencia vigente el parámetro temporal para determinar el quebrantamiento de dicha prohibición no es la apertura del registro de asistencia, sino el momento en que, después de verificado el quorum, el Presidente de la respectiva Cámara declara la sesión abierta a debate, según lo prevé el artículo 91 de la Ley 5 de 1992. Así lo determinó la Corte en la

---

[327] *Ibídem*. Según la Corte, ello se fundamenta en dos motivos: (*i*) "para que la participación a través de los representantes electos resulte efectiva no basta que éstos puedan acudir a algunas, a varias, ni siquiera a la mayoría de las sesiones en las cuales el órgano legislativo ejerza sus funciones, sino que es preciso que cada uno de ellos **pueda concurrir a todas** esas reuniones" (negrillas originales); y (*ii*) la garantía de que los congresistas electos tengan la posibilidad de asistir a cada una de las sesiones es un asunto que también concierne a la ciudadanía, en cuanto incide directamente en la efectividad del derecho a la participación de todos aquellos que eligieron a estos representantes.

[328] *Ibídem*. Esto es así, por cuanto la posibilidad de asistir a todas las sesiones debe ser garantizada respecto de todos los congresistas, sin excepción.

[329] *Ibídem*.

[330] *Ibídem*.

[331] En la sentencia C-740 de 2013 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), la Corte declaró inexequible el Acto Legislativo 02 de 2012 sobre fuero penal militar, tras constatar que *durante* el quinto debate de la iniciativa de reforma constitucional, que tenía lugar para entonces en la Comisión Primera de Cámara, ocurrió un vicio por simultaneidad de sesiones. Los hechos en que se sustentó el vicio fueron los siguientes: el 26 de septiembre de 2012, la Comisión Primera de Cámara le daba quinto debate al Proyecto de Acto Legislativo 192 de 2012 Cámara, 016 de 2012 Senado, *por el cual se reforman los artículos 116, 152 y 221 de la Constitución Política de Colombia* (sobre fuero penal militar). En esa ocasión, el debate en Comisión se extendió desde la mañana hasta las 4:10 p.m. Entre tanto y mientras surtía quinto debate el proyecto de reforma constitucional, se abrió el registro de asistencia en la Plenaria de la Cámara a las 3:32 p.m. La Corte observó entonces una simultaneidad de sesiones de Comisión Primera de Cámara y de Plenaria de la misma Corporación, y advirtió que justo y precisamente **durante** esa simultaneidad –ocurrida entre las 3:32 p.m. y las 4:10 p.m.- se había aprobado en quinto debate el proyecto de reforma sobre fuero, que estaba bajo su control. El hecho desencadenante de la inconstitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2012 fue el constatar que en Plenaria de Cámara *"se abrió el registro a las 3:32 de la tarde en la sesión del día 26 de septiembre, **mientras** aún sesionaba dando quinto debate a este proyecto la Comisión Primera de la Cámara"*. La Corte también expresó que era un vicio porque *"*[…] ***durante** el quinto debate del proyecto antecedente de este Acto Legislativo cumplido ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el 26 de septiembre de 2012, se infringió una regla coincidentemente contenida en dos distintos artículos del Reglamento del Congreso"*. La Sala constató entonces que los artículos 83 y 93 de la Ley 5 de 1992 prohíben realizar sesiones simultáneas, y entendió que esta prohibición se fundaba en principios sustantivos del procedimiento, pero además que esta prohibición se infringió *"mientras"* se aprobaba ese Proyecto. (Reseña consignada en el Fundamento 56.6 de la sentencia C-784 de 2014).

sentencia C-784 de 2014[332], en la que además de precisar la *ratio decidendi* de la sentencia C-740 de 2013 que invocan los demandantes, rectificó la interpretación que sobre esta materia se había plasmado en esta última sentencia. Al respecto indicó:

> "El hecho desencadenante de la inconstitucionalidad del Acto Legislativo 02 de 2012 fue el constatar que en Plenaria de Cámara *"se abrió el registro a las 3:32 de la tarde en la sesión del día 26 de septiembre, **mientras** aún sesionaba dando quinto debate a este proyecto la Comisión Primera de la Cámara"*. La Corte también expresó que era un vicio porque *"*[…] ***durante** el quinto debate del proyecto antecedente de este Acto Legislativo cumplido ante la Comisión Primera de la Cámara de Representantes el 26 de septiembre de 2012, se infringió una regla coincidentemente contenida en dos distintos artículos del Reglamento del Congreso"*. La Sala constató entonces que los artículos 83 y 93 de la Ley 5 de 1992 prohíben realizar sesiones simultáneas, y entendió que esta prohibición se fundaba en principios sustantivos del procedimiento, pero además que esta prohibición se infringió *"mientras"* se aprobaba ese Proyecto.[333]"

Y enfatizó en que: "En el trámite del Acto Legislativo, que dio tránsito a la sentencia C-740 de 2013, la simultaneidad se presentó *"mientras"* se aprobaba en quinto debate el Acto Legislativo 02 de 2012 que la Corte declaró inexequible, por este vicio de procedimiento en *"su formación"* (CP art 241). Por consiguiente: "La sentencia C-740 de 2013 se contrajo a sostener, y esa es su *ratio decidendi*, que existe un vicio de procedimiento en un proyecto si este agota una de las etapas de su trámite *mientras* hay sesiones funcionando de forma simultánea".

Adicionalmente, en la sentencia C-784 de 2014, de manera explícita, la Corte modificó el entendimiento sobre la simultaneidad de sesiones, plasmado en la sentencia C-740 de 2013, invocada por los demandantes. Al respecto indicó:

> "56.10. En esta ocasión, además, la Corte resuelve modificar su entendimiento anterior, sobre el momento en que inicia la sesión parlamentaria. En la sentencia C-740 de 2013 la Corporación señaló que *"las sesiones de cada una de tales corporaciones comienzan desde el*

---

[332] M.P. María Victoria Calle Correa.

[333] Sentencia C-622 de 2013 (MP Mauricio González Cuervo. SV María Victoria Calle Correa y Luis Ernesto Vargas Silva). Se controla una ley aprobatoria de tratado público. Los magistrados Luis Ernesto Vargas y María Victoria Calle salvan el voto porque a su juicio había un vicio de procedimiento originado en el *"rompimiento en la cadena de anuncios"*. La decisión de la Corte no versa expresamente sobre simultaneidad, pero el Proyecto de Ley fue aprobado en Plenaria de la Cámara el 26 de septiembre de 2012; es decir, en la misma fecha en que, según la sentencia C-740 de 2013, la Corte constató una simultaneidad durante la aprobación de fuero. En la sentencia C-622 de 2013, la Corte no declaró la existencia de un vicio, porque el trámite de la ley aprobatoria del tratado no se dio *mientras* hubo simultaneidad, sino después de ello: se aprobó el 26 de septiembre de 2012 *después* de las 4:16 p.m., hora en que se abrió a debate la sesión Plenaria, cuando ya se había terminado por completo la simultaneidad, pues como recordará en ese caso la simultaneidad se dio hasta las 4:10 p.m., momento en que se levantó la sesión de comisión Primera de Cámara. (Gaceta 15 de 2013).

momento en que se abre el registro que busca verificar el número de congresistas asistentes".[334] La Sala revisa ahora esa posición. Según la Ley 5 de 1992, el inicio de una sesión coincide con el momento en que, después de verificarse el quórum, el Presidente de la respectiva Cámara declara la sesión abierta a debate (art 91). La apertura del registro de asistencia se verifica en un momento anterior a la iniciación de la sesión, según el artículo 91 de la Ley 5 de 1992, que establece:

"**Iniciación de la sesión.** Verificado el quórum, el presidente de cada corporación declarará abierta la sesión, y empleará la fórmula:

'Ábrase la sesión y proceda el secretario a dar lectura al orden del día para la presente reunión'".

De manera que, de conformidad con el precedente vigente, la simultaneidad ilegítima en los debates legislativos sólo existe cuando dos comisiones, o una comisión y una plenaria, efectivamente sesionan al mismo tiempo "una vez se ha declarado abierta la sesión", no desde el momento en que inicia el registro para la verificación el quorum. Esta interpretación de la Corte, autorizada a su vez por el artículo 91 de la Ley 5 de 1992, permite concluir que no se presenta el fenómeno de la simultaneidad con poder invalidante, si la sesión de una comisión coincide temporalmente con la apertura del registro en otra, o en una Plenaria, pues la apertura del registro sólo cumple con el propósito de verificar el número de congresistas asistentes. El debate comienza, formalmente, cuando el Presidente de la comisión o de la plenaria declara abierta la sesión.

---

[334] En la sentencia C-740 de 2013, citada, se expresó el siguiente como sustento de esa tesis: "El análisis conjunto y sistemático de estas disposiciones permite a la Corte concluir que, más allá del uso de la fórmula prevista en el citado artículo 91, que el Presidente de la respectiva corporación o célula legislativa debe pronunciar una vez acreditada la existencia del quórum, en realidad hay sesión parlamentaria al menos desde que se abre el registro para la verificación del quórum, lo que puede ocurrir desde la hora en que conforme a la citación oportunamente circulada, ésta ha de iniciarse. Es también a partir de este momento que deberá procurarse la presencia de los ausentes, y podrán comenzar las deliberaciones, siempre que se hubiere reunido el quórum requerido. || Así, resalta la Corte que el deber y el derecho de concurrir a las sesiones parlamentarias, que según la teleología de las normas cuya transgresión se analiza, es el elemento que justifica la prohibición de programar reuniones simultáneas, existe desde el primer minuto de la citación. En consecuencia, el incumplimiento de lo ordenado por los artículos 83 y 93 del Reglamento del Congreso se materializa de manera indudable desde que tiene lugar la apertura del registro de asistencia mientras aún sesiona la otra célula legislativa, incluso si esa segunda sesión no pudiere aún comenzar su deliberación efectiva, debido a la temporal insuficiencia del quórum requerido. || Un motivo adicional para arribar a estas conclusiones es el hecho de que, en caso de asumirse una postura contraria, conforme a la cual se acepte que no existe sesión de las comisiones o plenarias hasta tanto no se certifique la existencia del quórum requerido, ello implicaría aceptar también que ninguno de los ausentes que con su no comparecencia (no justificada) termina por frustrar de manera definitiva la realización de una sesión debidamente convocada sería responsable por ello, pese al deber imperativamente establecido en el artículo 268 del mismo Reglamento. Ese eventual sinsentido, que podría resumirse como la desaparición de un deber a causa de su masivo incumplimiento, ratifica entonces que el único entendimiento posible de estas normas es aquel conforme al cual, sin perjuicio de las reglas que determinan la validez de las deliberaciones y las decisiones parlamentarias (que es un asunto totalmente diferente) las sesiones de cada una de tales corporaciones comienzan desde el momento en que se abre el registro que busca verificar el número de congresistas asistentes, instante a partir del cual tiene efectos la prohibición contenida en los artículos 83 y 93 en comento".

106. Pues bien, en el trámite legislativo que es objeto de control en esta oportunidad, no se presentó ningún tipo de coincidencia temporal *mientras* se adelantaba el segundo debate en Cámara del Proyecto de Ley 223 de 2015 Cámara, como pasa a demostrarse con las constancias de las actas y las gacetas legislativas correspondientes.

La alegada simultaneidad de sesiones en la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y la Plenaria de la misma corporación, habría ocurrido el 03 de junio de 2015, día en el cual se aprobó en primer debate el Proyecto de Ley bajo control. La Comisión Quinta de la Cámara de Representantes sesionó desde las 08:45 a.m.[335] hasta aproximadamente las 10:20 a.m., momento en el cual –tal como lo señalan los demandantes[336]- se levantó oficialmente la sesión. El 03 de junio de 2015 también sesionó la Plenaria de la Cámara de Representantes, la cual se había citado para las 09:00 a.m.[337]. Sin embargo, sólo hasta las 10:17 a.m. se abrió el registro de asistencia[338], iniciando formalmente la sesión a las 10:53 a.m.[339], momento en el cual se constituyó quórum deliberatorio (con el registro de 52 Representantes), y con el que con posterioridad se dio lectura al Orden del Día[340] y la apertura al debate y deliberación general sobre los distintos asuntos en Plenaria de la Cámara[341].

Adicionalmente, conviene registrar que, en el momento en el que se estaba realizando la votación del proyecto de ley 223/2015 en la Comisión Quinta de la Cámara, el Representante Arturo Yepes Alzate solicitó a la presidencia que se cerciorara si ya se había abierto el registro en la Plenaria de la Cámara, pues de ser así solicitaba aplazar la votación para el siguiente día y evitar la simultaneidad de sesiones. A continuación, el Presidente (E) de la Comisión (Nicolás Echeverry Alvarán) confirmó que "se abrió el registro por parte de un honorable Representante". Inmediatamente, el Ministro Juan Fernando Cristo indicó que "sólo cuando se lea el orden del día y se abra formalmente la sesión, es cuando no pueden estar funcionando las Comisiones. Luego la Comisión puede estar totalmente tranquila"[342].

De lo anterior, se concluye que la sesión del 03 de junio de 2015 de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes terminó antes (10:20 a.m.) de que se diera apertura a la sesión en la Plenaria

---

[335] Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, Acta Número 022 de 03 de junio 2015, publicada en la Gaceta del Congreso Nº 657 de 2015, p. 1.
[336] En la demanda presentada por Iván Cepeda Castro, Alirio Uribe Muñoz, Alberto Castilla Salazar, Inti Raúl Asprilla Reyes, Ángela María Robledo y otros (p. 108) se indica que "Según la certificación expedida por el Secretario de la Comisión Quinta, la sesión finalizó a las 10:20 am aproximadamente".
[337] Cámara de Representantes, Acta de Plenaria número 68 de la sesión ordinaria del día miércoles 3 de junio de 2015, publicada en la Gaceta del Congreso Nº 736, p. 12.
[338] *Ibídem*., p. 4.
[339] *Ídem*.
[340] *Ibídem*., pp. 12 y 13.
[341] *Ibídem*., pp. 16 y 20.
[342] Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara De Representantes, Acta Número 022 de 03 de junio 2015, publicada en la Gaceta del Congreso Nº 657 de 2015, p. 16.

de la Cámara de Representantes[343] (10.53 a.m.), razón por la que no se presentó una simultaneidad entre las sesiones.

Por consiguiente no se configura el vicio alegado por los demandantes, comoquiera que no hubo sesiones simultáneas, lo que se traduce en que no se estableció una transgresión a los artículos 149 y 157 de la Constitución, ni a los artículos 83 y 93 de la Ley 5 de 1992, como tampoco a los principios sustantivos de participación democrática e igualdad que orientan el trámite legislativo.

Inexistencia de vicio por omisión de votación nominal y pública en la modificación al título del proyecto de ley 223 de 2015.

108. Los ciudadanos demandantes (D-11276), consideran que existe un vicio de forma que afecta la constitucionalidad de la ley, dado que se omitió llevar a cabo la votación nominal en lo que ellos consideran "modificación del título de la ley". Sostienen que, conforme a las actas del trámite legislativo, el título fue modificado, *"suprimiéndose la referencia a que se modificaban algunas disposiciones de la ley 160 de 1994";* sin embargo, la votación fue ordinaria y no nominal, como lo establece la Ley 5. Ello, señalan, desconoce el numeral 17 del artículo 129 de la Ley 5 de 1992, en concordancia con los artículos 149 y 157 de la Constitución.

Frente a esta censura la Sala se planteó el siguiente problema jurídico:

¿Se incurrió, en el proceso de formación de la ley, en un vicio de procedimiento consistente en la omisión de votación nominal del título de la ley, que según los actores fue objeto de modificación?

Para resolverlo es preciso recordar la normatividad, y las subreglas fijadas por la Corte en materia de votaciones en el seno del Congreso, con especial referencia a la relativa al título de los proyectos de ley.

109. De acuerdo con el Reglamento del Congreso (Ley 5ª de 1992), en el trámite legislativo se pueden presentar tres tipos de votaciones: (*i*) ordinaria, (*ii*) nominal, o (*iii*) secreta (artículos 128 a 131)[344].
El artículo 133 de la Constitución Política, modificado por el artículo 1º del Acto Legislativo 1 de 2009, establece que el voto de los congresistas debe ser nominal y público, excepto en los casos que determine la ley. "*Esta regla general, como lo ha explicado la Corte, se justifica en el propósito del*

[343] Como lo señaló la Corte Constitucional (Sentencia C-784 de 2014, M.P. María Victoria Calle Correa, fundamento jurídico 56.10), "La apertura del registro de asistencia se verifica en un momento anterior a la iniciación de la sesión, según el artículo 91 de la Ley 5 de 1992, que establece: "Iniciación de la sesión**.** Verificado el quórum, el presidente de cada corporación declarará abierta la sesión, y empleará la fórmula: 'Ábrase la sesión y proceda el secretario a dar lectura al orden del día para la presente reunión'".
[344] Corte Constitucional. Sentencia C-1040 de 2005 (MM.PP. Manuel José Cepeda Espinosa, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Humberto Antonio Sierra Porto, Álvaro Tafur Galvis Y Clara Inés Vargas Hernández.

Constituyente derivado de 2009 de fortalecer el sistema de partidos e imponer mayores niveles de razonabilidad y transparencia al trabajo legislativo"[345].

En desarrollo de lo anterior, el Congreso de la República expidió la Ley 1431 de 2011[346], con la cual se reformaron los aspectos pertinentes a las votaciones en la Ley 5ª de 1992. El artículo 2º modificó el artículo 130 del Reglamento del Congreso, en el sentido de determinar que "como regla general las votaciones [serán] *nominales y públicas*, con las excepciones que determine la presente ley o aquellas que la modifiquen". A su vez, el artículo 1º modificó el artículo 129 de la Ley 5ª de 1992, estableciendo la forma en la que se debe llevar a cabo la votación *ordinaria* y en donde se presenta el listado taxativo de excepciones a la regla general de votación nominal y pública[347]. En dicho artículo "(…) se establecen las (…) excepciones al voto nominal y público de los congresistas: (…) El título de los proyectos siempre que no tenga propuesta de modificación (numeral 17)" (Subrayas no originales).

Así las cosas, es evidente que el Legislador ha previsto un listado taxativo de modalidades de votación ordinaria (que deben interpretarse restrictivamente[348]), por lo que aquellas actuaciones del Congreso que no se hallen descritas en dicho listado, se comprenden subsumidas en la regla general que prevé la mencionada norma superior[349]. Esto salvo que se trate de votaciones secretas, también expresamente identificadas por la legislación orgánica[350]. Al respecto, la Corte Constitucional ha indicado que la regla general de la votación nominal y pública y sus correlativas excepciones se sustentan en el principio de supremacía constitucional, razón por la cual solo aquellas excepciones previstas en la ley quedan incorporadas a la aplicación de la votación ordinaria. De no ser así, se contravendría el principio de supremacía constitucional al realizar una interpretación flexible de estos tipos exceptivos[351].

En relación con ello, la Corte ha determinado que cuando se adelante una *votación ordinaria* sin que se presente alguna de las causales establecidas en el artículo 129 de la Ley 5ª de 1992 (y en consecuencia no se realice la *votación nominal y pública*), se configura un *vicio procedimental insubsanable*.

---

[345] Corte Constitucional. Sentencias C-141 de 2010 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto) y C-786 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), y Auto A-032 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).
[346] "Por la cual se establecen las excepciones a que se refiere el artículo 133 de la Constitución Política".
[347] Corte Constitucional. Sentencia C-786 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).
[348] Corte Constitucional. Auto A-031 de 2012 (M.P. María Victoria Calle Correa) y Sentencia C-786 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).
[349] *Ibídem*.
[350] Las condiciones en las que procede la votación secreta se encuentran establecidas en el artículo 131 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 3º de la ley 1431 de 2011.
[351] Corte Constitucional. Sentencia C-786 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

Lo anterior, por cuanto la Corte Constitucional ha indicado que los trámites para el perfeccionamiento de las leyes se destinan a lograr la eficacia y fortalecimiento del principio democrático[352], presupuesto a partir del cual se derivan dos principios –en apariencia contradictorios pero en realidad complementarios- que guían el juez constitucional en la verificación del cumplimiento de las normas procedimentales de formación de las leyes. De una parte, el principio de *instrumentalidad de las formas,* mandato de interpretación teleológica que exige asumir los procedimientos como medio para alcanzar una adecuada formación de la voluntad democrática; y de otra parte, el principio de *corrección de las formas,* que rechaza la concepción de los trámites como condiciones sin relevancia constitucional, o meras formalidades[353].

En particular, se ha referido que cuando no se realiza la *votación nominal y pública*, tal omisión constituye una grave trasgresión a los principios de publicidad y transparencia, y a los derechos de las minorías parlamentarias; y en consecuencia, supone un vicio en el procedimiento de formación de la ley susceptible de afectar su validez[354]. Dicho vicio se torna insubsanable cuando:

> (*i*) implica la repetición de etapas estructurales del trámite –lo que dista radicalmente del concepto de corrección que no comprende el rehacer una etapa de tal carácter[355]-, previstas en el artículo 157 de la Constitución Política[356]. Específicamente, la Corte ha establecido que una etapa estructural se presenta antes de que se hubiera formado válidamente la voluntad política de una de las Cámaras[357]. La voluntad de una cámara legislativa se entiende formada siempre que en su plenaria se haya cumplido el segundo debate y, por lo tanto, el vicio que llegara a presentarse después de surtida esta etapa es subsanable[358], no siéndolo, por consiguiente, el que haya tenido lugar antes de la culminación de ese segundo debate[359]; y
>
> (*ii*) cuando la irregularidad afecta un mandato, principio, derecho, o valor sustantivo, como sucede con la votación nominal y pública para la debida conformación de la voluntad democrática de las cámaras, y por tanto tienen una entidad grave y un carácter sustancial que afecta contenidos de índole sustantiva y vicia de manera integral el proceso de formación de la ley aprobatoria[360].

---

[352] Corte Constitucional. Sentencia C-134 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa).
[353] Corte Constitucional. Sentencias C-737 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett) y C-786 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).
[354] Corte Constitucional. Sentencia C-134 de 2014 (M.P. María Victoria Calle Correa).
[355] Corte Constitucional. Sentencias C-737 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett) y C-576 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa).
[356] Corte Constitucional. Sentencia C-737 de 2001 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).
[357] Corte Constitucional. Sentencia 585 de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).
[358] Corte Constitucional. Sentencia C-337 de 2015 (M.P. Myriam Ávila Roldán).
[359] Corte Constitucional. Sentencia C-106 de 2016 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).
[360] Corte Constitucional. Sentencia 585 de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

En relación con lo anterior, la Corte Constitucional ha indicado incluso que en caso de que advierta que se configura un vicio insubsanable, no podría hablarse en sentido estricto de un vicio de procedimiento, sino antes bien de una ausencia o inexistencia de procedimiento, que por lo tanto no puede ser subsanada, y no se puede llamar saneamiento a lo que en realidad es la repetición de toda una etapa del trámite legislativo, ya que de lo contrario, se burlarían los fines sustantivos de las exigencias procedimentales[361].

110. En el presente asunto, observa la Corte que el proyecto de ley que dio origen a la Ley 1776 de 2016 efectivamente tenía el siguiente título: *"Por la cual se crean y desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), y se adicionan los artículos 31 y 52 de la Ley 160 de 1994"* (Se destaca).

Sin embargo, antes de que la ponencia fuera sometida a votación, el pliego de modificaciones[362], que es el documento que efectivamente se somete a votación, suprimió del título la frase "*y se adicionan los artículos 31 y 52 de la Ley 160 de 1994"*. Así se lee en la Gaceta 338 de 2015:

"PLIEGO DE MODIFICACIONES
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 223
DE 2015 CÁMARA
por la cual se crean y se desarrollan las Zonas
de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres).

De esta forma, el texto que efectivamente, y desde un comienzo, fue sometido a votación, respecto del cual no hubo ninguna propuesta de modificación, es el que corresponde actualmente al título de la Ley 1776 de 2016. Así, el título que identifica la Ley 1776 de 2016 *"por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres)"* recibió los cuatro debates constitucionales por para de las Comisiones de Cámara y Senado, y las plenarias de ambas cámaras.

Pese a que la versión original del proyecto de ley, propuesta por el Gobierno Nacional incluía la expresión *"y se adicionan los artículos 31 y 52 de la Ley 160 de 1994",* y que dicha frase fue incluida también en el texto de la ponencia para primer debate, el título realmente sometido a votación en primer debate, y los tres debates subsiguientes, nunca incluyó este fragmento, lo que conduce a sostener que tanto las comisiones como las plenarias votaron siempre el mismo título de la ley.

El sentido que subyace en la norma de la Ley 5 de 1992 que exige la votación nominal del título de la ley cuando media una propuesta de modificación, es evitar que dicho cambio quede despojado de control durante el trámite legislativo. No obstante, en el caso del Proyecto de ley 223 de 2015

[361] Corte Constitucional, Auto A-032 de 2012 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).
[362] Gaceta del Congreso No. 338 del 17 de mayo de 2015, pág. 19.

Cámara/174 de 2015 Senado, el título de la ley fue el mismo desde el momento de la votación en primer debate, por lo que no operaba la exigencia de votación nominal en la aprobación del mismo, y en cambio se activaba la excepción prevista en el numeral 17 del artículo 129 de la Ley 5 de 1992, según el cual el título de los proyectos "siempre que no tenga propuesta de modificación" constituye una excepción a la regla general que exige el voto nominal y público de los congresistas.

No observa la Corte que en virtud de la situación que se pone de presente en la demanda para construir este cargo, se produzca irregularidad que afecte contenidos de índole sustancial con idoneidad para viciar el proceso de formación de la Ley 1776 de 2016. En consecuencia la censura por presunta violación del deber de votación nominal y pública del título de la ley, cuando este involucre una propuesta de modificación de uno que ya hubiese sido aprobado, no prospera.

Inexistencia de vicio de procedimiento por omisión de agotamiento de trámite de consulta previa legislativa

111. Los accionantes[363] solicitan que se declare la inconstitucionalidad de la Ley 1776 de 2016, porque contraría la Constitución al haber desconocido el derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades que se verán afectadas de manera *directa, específica y particular* por dichas medidas legislativas. En criterio de los demandantes se cumplen las *subreglas* que la Corte Constitucional ha fijado con respecto al derecho a la consulta previa, esto es: la necesidad y la oportunidad.

Sostienen que la *necesidad* de adelantar una consulta previa: *(i)* deviene del objeto de la Ley 1776 de 2016 dado que *"tiene la virtualidad de afectar territorios de comunidades étnicas"* y puede interferir en la relación de las comunidades étnicas con sus territorios.

(ii) Destacan que existe un desconocimiento del precedente constitucional fijado por la Corte Constitucional en la sentencia C-175 de 2009, en la que indicó que *"la regulación de la propiedad agraria, en la que se encuentran asentadas las comunidades indígenas y tribales es un asunto de especial relevancia para la definición de su identidad".* Y, en cuanto a la *oportunidad*, los accionantes afirman que, conforme a lo establecido en las sentencias C-891 de 2002, C-702 de 2010 y C-317 de 2012, la consulta previa debía efectuarse antes de la radicación del proyecto de ley.

112. Las opiniones de los intervinientes en torno a este cargo se encuentran divididas. Así, la Presidencia de la República, la Agencia Nacional para la Defensa del Estado, la Procuraduría General de la Nación, entre otros intervinientes, estiman que no concurría la obligación de agotar la fase de

[363] Este cargo fue incluido tanto en la demanda radicada bajo en D-11275 como en la identificada con el D-11276.

consulta previa legislativa, comoquiera que los demandantes no demostraron las afectaciones directas y específicas a las comunidades étnicamente diferenciadas, y agregan que la alegada omisión se subsanó con la inclusión del parágrafo 2º del artículo 29, que impone el agotamiento del trámite de consulta en forma previa a la declaratoria de una Zidres. Otros conceptos (Defensoría del Pueblo, ONIC, Tierra Digan, entre otros) sostienen que existía una obligación de consultar debido a las afectaciones directas y específicas que la ley generaba a los pueblos indígenas, especialmente de la región de la Altillanura y del Departamento del Vichada, haciendo énfasis en los impactos exacerbados para aquellas comunidades cuyos territorios étnicos aún no han sido reconocidos.

113. En relación con este cargo la Corte se planteó el siguiente problema jurídico:

¿Las medidas legislativas adoptadas mediante la Ley 1776 de 2016 comportan afectaciones directas y específicas a comunidades étnicamente diferenciadas que hacían imperativo el agotamiento de un proceso consultivo previo?

Para resolver este cargo, es preciso recordar las reglas que la Corte ha establecido[364] sobre la necesidad de tramitar una consulta previa legislativa, haciendo énfasis en lo relativo a su *ámbito de aplicación*.

114. Reitera la Corte en esta oportunidad el estatus de derecho fundamental que la jurisprudencia de esta corporación le ha atribuido a la consulta previa, consideración que tiene como punto de partida el reconocimiento que se ha hecho, tanto en el escenario internacional, como en el ámbito interno, del valor de las minorías étnicas como portadoras de unas formas de vida y de unos saberes diversos que merecen ser protegidos y conservados. La idea de que ese valor se salvaguarda permitiendo que las comunidades étnicamente diferenciadas decidan autónomamente sobre sus propios asuntos explica la importancia del papel que cumple la consulta previa dentro del marco jurídico que rige las relaciones entre esos colectivos y el Estado.

115. El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo caracteriza a la consulta previa como el mecanismo a través del cual se garantiza que los pueblos indígenas y tribales participen de forma efectiva en la adopción de las decisiones que los afectan directamente. El compromiso que vincula a los Estados signatarios del Convenio a desarrollar, *"con la participación de los pueblos interesados"*, una acción coordinada y sistemática orientada a proteger sus derechos y a garantizar el respeto de su integridad, y a adoptar las medidas que se requieran para salvaguardar a sus integrantes, a sus instituciones, sus bienes, su trabajo, su cultura y su medio ambiente se satisface, principalmente, por vía de la consulta previa.

---

[364] La síntesis que se incluye se apoya en la línea que, sobre el mismo tema, consignan las sentencias T-576 de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas) y T-550 de 2015 (M.P. Myriam Ávila).

116. Para cumplir con esos propósitos, los procesos consultivos deben seguir los parámetros contemplados en el Convenio. Su artículo 6º exige, por ejemplo, que la consulta se lleve a cabo con las instituciones representativas de las comunidades concernidas y a través de procedimientos apropiados, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Con ese mandato en perspectiva, y en el contexto de las disposiciones constitucionales que caracterizan a Colombia como un Estado étnica y culturalmente diverso, participativo y pluralista, la Corte ha precisado cuál es el ámbito de aplicación de la consulta previa.

117. Aunque el Convenio 169 indica que los pueblos indígenas y tribales deben ser consultados *"cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente"*, contempla, también, un catálogo de medidas respecto de las cuales la consulta debe agotarse siempre. Dentro de ese catálogo se encuentran aquellas que: i) involucran la prospección o explotación de los recursos existentes en las tierras de los pueblos indígenas o tribales[365]; ii) las que implican su traslado o reubicación de las tierras que ocupan[366]; iii) las relativas a su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir sus derechos sobre estas fuera de su comunidad[367]; iv) las relacionadas con la organización y el funcionamiento de programas especiales de formación profesional[368]; v) la determinación de las condiciones mínimas para crear instituciones de educación y autogobierno[369] y vi) las relacionadas con la enseñanza y la conservación de su lengua.[370]

118. Las medidas que no encuadran en esas hipótesis deben examinarse bajo la óptica de la regla general de afectación directa. Esto, a su vez, exige valorar las especificidades de cada caso, pues es posible que el impacto que determinada medida cause en cierta comunidad sea mayor o menor del que le generaría a otra. La tarea del juez constitucional frente a una discusión de esas características es, por eso, especialmente compleja. El Convenio 169 y los criterios de decisión fijados por esta corporación al abordar ese tipo de controversias le brindan un marco de orientación para realizar ese ejercicio.

La Sentencia T-661 de 2015[371] proferida por la Sala Primera de Revisión sintetizó los estándares bajo los cuales es posible establecer si determinada medida puede enmarcarse en la hipótesis de *afectación directa* a la que alude el Convenio 169. Al respecto señaló que a partir de los criterios previstos en los fallos de tutela y de unificación de esta corporación, de sus sentencias de constitucionalidad y de los pronunciamientos del Relator de la Naciones

---

[365] Convenio 169, Artículo 15
[366] Convenio 169, Artículo 16.
[367] Convenio 169, Artículo 17.
[368] Convenio 169. Artículo 22.
[369] Convenio 169, Artículo 27.
[370] Convenio 169. Artículo 28.
[371] M.P. María Victoria Calle. Esta sentencia se examinó un asunto relativo a la disputa que existía entre tres clanes del pueblo Wayúu por la titularidad de unas tierras ubicadas en el Departamento de la Guajira.

Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, el concepto de afectación directa alude a la intervención que una medida –plan, política o proyecto- genera sobre cualquiera de los derechos de las comunidades étnica y culturalmente diversas.

La afectación directa se presentaría, entonces: (i) cuando la incidencia que la medida tiene sobre estas comunidades es distinta de la que genera frente al resto de la población, (ii) cuando se orienta a desarrollar el Convenio 169 y cuando le atribuye cargas o le impone beneficios a una comunidad de una manera que supone la modificación de su situación o de su posición jurídica.

119. En relación con la consulta previa frente a medidas legislativas, en las sentencias C-030 de 2008 y C-175 de 2009, la Corte demarcó de forma precisa el concepto de afectación directa, a partir de los siguientes criterios de evaluación[372]:

> "[…] En principio, las leyes, por su carácter general y abstracto, no generan una afectación directa de sus destinatarios, la cual sólo se materializa en la instancia aplicativa. Sin embargo, puede señalarse que hay una afectación directa cuando la ley altera el estatus de la persona o de la comunidad, bien sea porque le impone restricciones o gravámenes, o, por el contrario, le confiere beneficios. || (…) procede la consulta cuando la ley contenga disposiciones susceptibles de dar lugar a una afectación directa a los destinatarios, independientemente de que tal efecto sea positivo o negativo, aspecto éste que debe ser, precisamente, objeto de la consulta (…) lo que debe ser objeto de consulta son aquellas medidas susceptibles de afectar específicamente a las comunidades indígenas en su calidad de tales, y no aquellas disposiciones que se han previsto de manera uniforme para la generalidad de los colombianos. […] puede señalarse que no toda medida legislativa que de alguna manera concierna a los pueblos indígenas y tribales está sujeta al deber de consulta, puesto que como se ha visto, en el propio Convenio se contempla que, cuando no hay una afectación directa, el compromiso de los Estados remite a la promoción de oportunidades de participación que sean, al menos equivalentes a las que están al alcance de otros sectores de la población.
> […]
> Con todo, es preciso tener en cuenta que la especificidad que se requiere en una determinada medida legislativa para que en relación con ella resulte predicable el deber de consulta en los términos del literal a) del artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, puede ser el resultado de una decisión expresa de expedir una regulación en el ámbito de las materias previstas en el convenio,

[372] Ver sentencias C-030 de 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) y C-175 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. SV Nilson Pinilla Pinilla, Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Cristina Pardo Schlesinger y Humberto Antonio Sierra Porto).

> o puede provenir del contenido material de la medida como tal, que, aunque concebida con alcance general, repercuta de manera directa sobre las comunidades indígenas y tribales."[373]

Posteriormente, en el fallo C-175 de 2009[374], la Corporación precisó:

> "Según lo expuesto, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que la preservación de la identidad diferenciada de los pueblos indígenas y tribales y, de esta manera, la eficacia del mandato superior de reconocimiento y protección de la diversidad étnica, se logra a través de, entre otros mecanismos, la consulta previa. Para el caso particular de las medidas legislativas, la consulta se predica sólo de aquellas disposiciones legales que tengan la posibilidad de afectar *directamente* los intereses de las comunidades. Por lo tanto, aquellas medidas legislativas de carácter general, que afectan de forma (…) uniforme a todos los ciudadanos, entre ellos los miembros de las comunidades tradicionales, no están *prima facie* sujetas al deber de consulta, excepto cuando esa normatividad general tenga previsiones expresas, comprendidas en el ámbito del Convenio 169 de la OIT, que sí interfieran esos intereses".

120. En síntesis, de las sentencias citadas se desprenden unos criterios orientadores para la determinación del ámbito de aplicación de la consulta previa: (i) la *afectación directa* hace alusión a la intervención que una medida (política, plan o proyecto) determinada presenta sobre cualquiera de los derechos de los pueblos indígenas; a su turno, las sentencias de constitucionalidad reiteradas plantean como supuestos de afectación directa, (ii) el hecho de que la medida se oriente a desarrollar el Convenio 169 de la OIT, y (iii) la imposición de cargas o atribución de beneficios a una comunidad, de tal manera que modifique su situación o posición jurídica. Finalmente, (iv) el Relator de las Naciones Unidas sobre la situación de derechos de los indígenas plantea que la afectación directa consiste en una incidencia *diferencial* de la medida frente a los pueblos indígenas y en comparación con el resto de la población.

121. Procede la Corte a examinar si, como lo señalan los demandantes, en los dos procesos de constitucionalidad, con el respaldo de algunos de los intervinientes, la Ley 1776 de 2016 se encuentra afectada por un vicio de inconstitucionalidad, derivado de la omisión de consulta previa legislativa.

---

[373] "En los anteriores términos, en cada caso concreto sería necesario establecer si opera el deber de consulta, bien sea porque se esté ante la perspectiva de adoptar una medida legislativa que de manera directa y específica regula situaciones que repercuten en las comunidades indígenas y tribales, o porque del contenido material de la medida se desprende una posible afectación de tales comunidades en ámbitos que les son propios." (C-175 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

[374] M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

Para ello, en primer lugar es preciso hacer referencia al contenido general de la ley objeto de control; seguidamente se examinará si concurre en la ley alguno de los criterios que, conforme a la jurisprudencia de la Corte, imponen la necesidad de adelantar consulta previa legislativa; posteriormente se hará referencia a la sentencia T-213 de 2016 y finalmente se dará respuestas a los argumentos centrales de los actores.

122. La Ley 1776 de 2016, crea las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social –Zidres- y define sus objetivos (Capítulo I); regula los proyectos productivos (Capítulo II), establece algunas directrices en relación con el Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las Zidres, y las instancias de coordinación (Capítulo III); define instrumentos de fomento y de cofinanciación, incentivos, garantías (Capítulo IV); determina los bienes para ejecutar los proyectos productivos (Capítulo V); diseña las condiciones de la participación asociativa del pequeño productor (Capítulo VI); determina algunos lineamientos en cuanto a la política de modernización tecnológica y de innovación (Capítulo VII), establece competencias y obligaciones (Capítulo VIII) y crea el Fondo de Desarrollo Rural, Económico e Inversión (Capítulo IX).

De los asuntos más relevantes establecidos por la norma se destaca que para constituir Zidres estas deben: (*i*) encontrarse aisladas de los centros urbanos más significativos; (*ii*) demandar elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológicas y climáticas; (*iii*) tener baja densidad poblacional; (*iv*) presentar altos índices de pobreza; *(v)* carecer de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos (artículo 1). Asimismo, se exige que los proyectos productivos deben estar adecuados y corresponder a la internacionalización de la economía.

Por su parte, en el artículo 2° se establece que la finalidad de la norma es la de constituir un nuevo modelo de desarrollo económico regional[375], focalizado en determinadas zonas del país, lo cual se llevará a cabo a través de la inclusión social y productiva de los campesinos en procesos asociativos empresariales mediante la constitución e implementación de zonas francas agroindustriales como instrumento para la creación de empleo y para la captación de nuevas inversiones de capital, en un modelo en donde se inserte la producción agrícola para la familia, la producción agrícola para la comunidad y las plantaciones para procesos industriales.

En lo que tiene que ver con los proyectos productivos (artículo 3), se establece que estos pueden ser adelantados por personas jurídicas, naturales o empresas asociativas. Se establece que cuando se trate de proyectos asociativos, se debe determinar –*inter alia*- el terreno destinado a ser adquirido por los campesinos, los trabajadores agrarios y/o las mujeres

[375] De conformidad con la exposición de motivos del proyecto de ley y de un análisis del contenido normativo, se tiene que el modelo de desarrollo económico que se pretende instaurar se fundamenta en la internacionalización del modelo de desarrollo agrario a través de proyectos productivos a gran escala.

rurales, sin tierra, asociados. Asimismo, se indica que "No podrán adelantar proyectos productivos dentro de las Zidres, las personas jurídicas o naturales que ostenten propiedad sobre bienes inmuebles adjudicados como baldíos después de la expedición de la Ley 160 de 1994, que cumplan las condiciones establecidas en los incisos noveno y catorceavo del artículo 72 de la mencionada ley." (parágrafo 3). Por otra parte, se establece que el "Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la aprobación de los proyectos productivos dentro de las Zidres que contemplen la inversión nacional y extranjera debe garantizar que no se afecte la seguridad, autonomía y soberanía alimentaria" (parágrafo 5).

Por otro lado, se establece que los proyectos productivos aprobados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en las Zidres recibirán incentivos y estímulos (artículo 7), pero estos sólo serán entregados a aquellos proyectos asociativos que integren como asociados al pequeño o al mediano productor (parágrafo 1). Asimismo, los "proyectos que asocien a los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales, sin tierra, resultarán beneficiarios de la política de incentivos o estímulos, solo si garantizan que estos en desarrollo del proyecto pueden adquirir un determinado porcentaje de tierra agrícola, calculado con base en sus posibilidades de explotación" (parágrafo 2).

En relación con los bienes para la ejecución de los proyectos productivos, se podrá "solicitar al Gobierno nacional, la entrega en concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslaticia de dominio, de bienes inmuebles de la nación ubicados en las Zidres" (artículo 13), siempre y cuando se trate de proyectos productivos que integren como asociados al pequeño o al mediano productor. En relación con lo anterior, el inciso 5° del artículo 21 establece que "Para la delimitación de las Zidres será indiferente que los predios cobijados sean de propiedad privada o pública". Asimismo, se establece que la personas (no se determina si naturales o jurídicas) que se encuentren ocupando predios baldíos y que, a la fecha de la declaratoria de las Zidres, no cumplan con los requisitos establecidos en la Ley 160 de 1994, para ser beneficiarios de la titulación de los predios ocupados, podrán vincularse a los proyectos productivos que tengan el carácter de asociativos o celebrar contratos de derecho real de superficie, que permitan el uso, goce y disposición de la superficie de los predios rurales que ocupen, sin perjuicio de los derechos adquiridos (parágrafo 1).

Respecto de los aportes, el artículo 15 determina que en las Zidres "el ejecutor del proyecto (…) podrá: arrendar, utilizar, explotar, adquirir, recibir en aporte predios obtenidos lícitamente o asociarse con los propietarios que no deseen desprenderse del derecho de dominio, posesión, uso o usufructo, hasta completar el área requerida para el proyecto productivo". Asimismo, el artículo 17 establece que en los proyectos asociativos que vinculen campesinos, mujeres rurales y/o trabajadores agrarios sin tierra deberán establecer un mecanismo que permita que, dentro de los tres (3) primeros

años de iniciado el proyecto, estos se hagan propietarios de un porcentaje de tierra, para lo cual –en el contrato de asociatividad- se establecerá una cláusula resolutoria de permanencia en el proyecto sujeta a la finalización del mismo.

Finalmente, el artículo 29 establece algunas restricciones a la constitución de las Zidres, excluyendo explícitamente su constitución en "territorios declarados como resguardos indígenas, zonas de reserva campesina debidamente establecidas por el Incoder, o quien haga sus veces, territorios colectivos titulados o en proceso de titulación de las comunidades negras". Prevé, así mismo, esta disposición en su parágrafo 2º, la exigencia del trámite de consulta previa a la declaratoria de una Zidres, "siempre y cuando el Ministerio del Interior certifique la presencia de comunidades étnicas constituidas en la zona de influencia de la declaratoria".

123. Revisados así los componentes esenciales de la Ley 1776 de 2016, encuentra la Sala que las medidas legislativas adoptadas en la mencionada ley, orientadas a la creación y desarrollo de las denominadas Zidres no están diseñadas para desarrollar el Convenio 169 de la OIT. En esa medida, no incluye normas que involucren la prospección o explotación de los recursos existentes en tierras pertenecientes a los pueblos indígenas o tribales; tampoco se visualizan en la normatividad examinada preceptos que impliquen el traslado o reubicación de estas poblaciones de las tierras que ocupan; ni disposiciones encaminadas a regular su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir sus derechos sobre estas fuera de su comunidad; como tampoco normas relacionadas con la organización y el funcionamiento de programas especiales de formación profesional, o que determinen las condiciones mínimas para crear instituciones de educación y autogobierno, o relacionadas con la enseñanza y la conservación de su lengua.

Los territorios en que se crearían las Zidres, se encuentran caracterizados en el artículo 1° de la Ley, según el cual se trataría de territorios con aptitud agrícola, pecuaria, forestal y piscícola, que se encuentren aislados de los centros urbanos más significativos; demanden elevados costos de adaptación productivas por sus características agrológicas o climáticas; tengan baja densidad poblacional; presenten altos índices de pobreza; o carezcan de la infraestructura mínima para el transporte y la comercialización de los productos.

Esto indica que si bien la ley establece unas características predicables de los territorios en los que se ubicarían las Zidres, de ello no puede concluirse que dichos rasgos coincidan con aquellos en que se asientan comunidades étnicamente diferenciadas. Por el contrario, se trata, en abstracto, de condiciones geográficas, agrológicas, sociológicas, de acceso y de infraestructura que pueden coincidir con muchas zonas del territorio nacional. No obstante, el legislador tomó la previsión de excluir como áreas utilizables para establecer Zidres aquellas ubicadas en territorios declarados como resguardos indígenas, zonas de reserva campesina, territorios colectivos de las

comunidades negras, exigiendo la consulta administrativa como procedimiento *previo* a la declaratoria de una Zidres cuando se establezca la presencia la comunidades étnicas en las zonas de influencia de la declaratoria (Art. 29, inciso 1° y parág. 2°).

Debe aclarar la Corte que la referencia a este último precepto no implica pronunciamiento de constitucionalidad sobre su contenido material, el cual será examinado en el aparte de esta sentencia que se pronuncie sobre los vicios de fondo propuestos en las demandas, uno de los cuales se dirige contra el artículo 29.

Contrario a lo que sostienen los demandantes y quienes avalan la inexequibilidad por ausencia de consulta previa legislativa, esta medida permitirá que mediante la consulta previa administrativa se pueda realizar de manera focalizada en las poblaciones directamente concernidas, titulares del derechos fundamental a la consulta previa, el proceso consultivo correspondiente, el cual debe utilizar mecanismos apropiados para proteger genuinamente sus derechos, garantizar el respeto de su integridad, y conducir a la adopción de las medidas que se requieran para salvaguardar a sus integrantes, sus instituciones, sus bienes, su trabajo, su cultura y el medio ambiente.

Esa manera amplia, genérica, con altos niveles de abstracción como se describen en la ley enjuiciada las zonas del país potencialmente aptas para una Zidres, impide identificar una *incidencia directa* de la medida legislativa sobre comunidades étnicamente diferenciadas en forma distinta a la que se generaría frente al resto de la población ubicada en zonas apartadas del territorio nacional, con baja densidad poblacional, con dificultades de acceso y altos índices de pobreza. Esa misma configuración normativa genérica impide identificar cargas o beneficios que impliquen la modificación de la situación o posición jurídica de comunidades indígenas, negras o tribales. La ley tiene como destinatarios a la población campesina, el empresariado, e involucra a una multiplicidad de actores institucionales y privados, sin que sea posible identificar medidas que de manera *directa y específica* afecten positiva o negativamente a comunidades que sean titulares de la consulta; si este nivel de afectación focalizado se logra establecer una vez se identifique una zona en la que se planea constituir una Zidres, surge inmediatamente el deber de desarrollar el proceso consultivo correspondiente en los términos indicados por el Convenio 169 y la jurisprudencia de esta Corte.

Si bien está prohibido por la propia ley constituir Zidres en territorios pertenecientes a resguardos indígenas, zonas de reserva campesina, territorios colectivos de comunidades negras, el deber de consulta previa surge ante la constatación de presencia de comunidades étnicamente diferenciadas en la zona de influencia de una Zidres, durante el curso de un trámite administrativo para evaluar su declaratoria.

124. Los demandantes y quienes los acompañan en su pretensión (Defensoría del Pueblo) argumentan que la inconstitucionalidad de la ley por omisión de consulta previa legislativa, encuentra respaldo en eventos como el retiro de un proyecto de ley[376] que en similar sentido se había presentado en 2014, al ser persuadidos los ponentes sobre la necesidad de la consulta; en conceptos emitidos por la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio del Interior que en algún momento (aunque después se retractaron) sostuvieron la necesidad de adelantar procedimiento de consulta previa legislativa sobre el proyecto de ley Zidres; y especialmente en que la omisión que acusan desconoce el precedente sentado por esta Corte en la sentencia C-175 de 2009 que controló la constitucionalidad de la Ley 1152 de 2007, *"por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones".*

125. Sobre los dos primeros argumentos la Sala pone de presente que el control de constitucionalidad de las leyes recae sobre la materialidad de la ley misma sometida a control o sobre su trámite legislativo, sin que pueda inferirse el quebrantamiento de la Constitución de otros elementos normativos o conceptuales que incorporen una materia similar a la enjuiciada. Son ajenos igualmente al control abstracto de constitucionalidad argumentos encaminados a demostrar que una determinada región del país (la Altillanura colombiana), que el texto de la ley no menciona de manera específica, alberga una importante cantidad de comunidades indígenas. Sobre el particular conviene enfatizar en la prohibición prevista en la propia ley en relación con la constitución de Zidres en *"territorios declarados como resguardos indígenas, zonas de reserva campesina debidamente establecidas por el Incoder, o quien haga sus veces, territorios colectivos titulados o en proceso de titulación de las comunidades negras"*[377]

Como se dejó establecido en este acápite, del examen del contenido normativo de la Ley 1776 de 2016 no se puede inferir que la ley incorpore medidas de intervención que afecten *de manera directa* los derechos de comunidades étnicas, indígenas o afrodescendientes. Ellas, *eventualmente* podrán verse afectadas por encontrarse asentadas en el ámbito de influencia de una zona Zidres, caso en el cual surge el imperativo de provocar el consentimiento libre, previo e informado de la comunidad a través de una consulta previa administrativa. No se estableció que la ley bajo examen adopte una medida, política o plan que implique una intervención sobre los derechos de comunidades étnicas, o establezca cargas o beneficios en forma diferenciada en comparación con el resto de la población.

126. Como argumento final los demandantes sostienen que con la omisión de la consulta previa legislativa en el trámite de la ley 1776 de 2016 se produjo

---

[376] Proyecto de Ley 133/2014 Cámara "Por el cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés y de desarrollo Rural u Económico, y se adiciona el artículo 52 y se interpreta el artículo 72 de la Ley 160 de 1994".

[377] El contenido material de esta norma será examinado en otro aparte de esta sentencia.

un desconocimiento del precedente establecido en la sentencia C-175 de 2009, en la que esta Corte, al ejercer el control de constitucionalidad de la Ley 1152 de 2007 *"por la cual se dicta el Estatuto de Desarrollo Rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y se dictan otras disposiciones",* declaró su inconstitucionalidad.

Sin embargo, es preciso aclarar que el contenido normativo de ese estatuto (Ley 1152 de 2007) es muy distinto al que es objeto de examen de constitucionalidad en esta oportunidad. El Estatuto de Desarrollo Rural contenido en dicha ley fue declarado inexequible al considerar que en su trámite debió surtirse el procedimiento de consulta previa, con base en dos criterios diferenciados: *(i)* El hecho de que la norma acusada sea un régimen integral que regule el tema del desarrollo rural; y *(ii)* la existencia en el EDR de disposiciones que prescriben, de manera puntual y específica, tópicos que afectan directamente a las comunidades indígenas y afrodescendientes[378].

En cuanto al primer criterio, cabe recordar que la Ley 1776 de 2016, a diferencia de la 1152 de 2007 (EDR), no tiene el propósito de establecer un régimen integral que incorpore la política de desarrollo rural para todo el territorio nacional, incluyendo las áreas en las que residen las comunidades indígenas y afrodescendientes. Sobre el particular la C- 175/09 indicó:

> "(…) el EDR se organiza como un cuerpo normativo sistemático, que reúne las normas sustanciales y de procedimiento relacionadas con el aprovechamiento agropecuario de la tierra. Se trata, bajo esa perspectiva, de una regulación de carácter general, que incide en los intereses de la población que reside y deriva su sustento de las actividades agrícolas en zonas rurales, de la cual hacen parte las comunidades indígenas y afrodescendientes".

Por el contrario, el objetivo de la Ley 1776 de 2016 es el de crear unas zonas especiales, que serán objeto de delimitación en sede administrativa, con unas características específicas, en las que se pretende promover e impulsar el desarrollo de actividades productivas. De dichas zonas están explícitamente excluidos los territorios pertenecientes a resguardos indígenas, zonas de reserva campesina, territorios colectivos de comunidades negras (Art. 29). Esto descarta el primer criterio utilizado en la C-175 de 2009 para sustentar la inexequibilidad de la Ley 1152 de 2007.

Adicionalmente, y en relación con el segundo criterio utilizado en la sentencia C-175 de 2009, tampoco concurre en la Ley 1776/16, comoquiera que en ésta como ya se dejó establecido, no se incorporan medidas que afecten directamente a las comunidades étnicas, indígenas o afrodescendientes, que modifiquen su estatus o su posición jurídica, o que se encaminen a desarrollar el Convenio 169 de la OIT. Cosa distinta se constató

[378] Corte Constitucional, sentencia C-175 de 2009. F.J. 22.

en la sentencia C-175/09 respecto del contenido de la Ley 1152/097. En efecto, en ese estatuto el legislador incorporó una serie de *"regulaciones particulares y específicas que hacen referencia expresa a la relación entre las autoridades gubernamentales que ejercen competencias relacionadas con el desarrollo rural y las comunidades étnicas, indígenas y afrodescendientes que habitan en territorios rurales"*[379].

En esta oportunidad la Corte reitera su doctrina en el sentido que "[…] En principio, las leyes, por su carácter general y abstracto, no generan una afectación directa de sus destinatarios, la cual sólo se materializa en la

---

379 "Entre estas normas particulares, se destacan las siguientes: 22.1. La compatibilidad entre los preceptos que integran el EDR y lo dispuesto en la Ley 21 de 1991, que incorporó al derecho interno el Convenio 169 de la OIT, y en la Ley 70 de 1993, que desarrolla el artículo 55 transitorio de la Constitución, relacionado con el reconocimiento de la propiedad colectiva a favor de las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico. (Art. 1º EDR) //22.2. El establecimiento como principio rector de la norma acusada del deber de protección y reconocimiento, por parte del desarrollo rural, de la diversidad étnica que se expresa en las diferencias étnicas y culturales del país. (Art. 2-12 EDR). //22.3. El establecimiento como objetivo estatal respecto del acceso a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios, del beneficio consistente en la dotación de tierras a los miembros de las comunidades indígenas, afrodescendientes y demás minorías étnicas, mayores de edad, de escasos recursos y que no posean terrenos rurales. (Art. 4-2 EDR). //22.4. El deber de armonizar la formulación y ejecución de programas y proyectos productivos que incremente el volumen de producción y los ingresos de los productores con los planes de vida de las comunidades indígenas en sus territorios (Art. 4-4 EDR).//22.5. El fortalecimiento de las iniciativas y propuestas de los pueblos y comunidades indígenas, afrodescendientes y demás minorías étnicas, respecto de las estrategias, acciones y decisiones que se adopten respecto a programas de riego, drenaje y adecuación de tierras (Art. 5-6 EDR).//22.6 La inclusión dentro del Consejo Nacional de Tierras – Conati de delegados de las comunidades indígenas y negras, al igual que la adscripción al Gobierno Nacional de la competencia para determinar la forma de elegir a dichos representantes (Art. 17, literales h, i y parágrafo EDR).//22.7. La participación de representantes de las comunidades indígenas y afrodescendientes en el Consejo Directivo del Incoder. Para este caso, se asigna al Gobierno Nacional la competencia para reglamentar su designación (Art. 22, numerales 11, 12 y parágrafo EDR).//22.8. La orden a la Unidad Nacional de Tierras Rurales la ejecución y finiquito, dentro de los dos años siguientes a la expedición de la ley, de los procedimientos en curso de titulación de propiedad colectiva de comunidades negras (Art. 28, parágrafo 1º, numeral 8º EDR).//22.9. El otorgamiento de funciones a la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia para planificar y ejecutar los procedimientos para la constitución, saneamiento, ampliación y reestructuración de resguardos indígenas, al igual que los dirigidos a la titulación colectiva de tierras baldías a las comunidades negras (Art. 34 EDR). //22.10. La facultad adscrita al Gobierno Nacional de otorgar, a través del Incoder, un trato preferencial a los proyectos productivos de las regiones afectadas por la dinámica de los cultivos ilícitos y el conflicto armado interno. Ello, sin el desmedro de los derechos de las comunidades indígenas y negras (Art. 44 parágrafo 2º EDR). //22.11. La asignación de la facultad a la Dirección de Etnias del Ministerio de Interior y de Justicia para que pueda adquirir mediante negociación directa, predios, mejoras rurales y servidumbres de propiedad privada, destinadas a las comunidades negras e indígenas que no los posean, cuando la superficie donde estuvieren establecidas fuere insuficiente (Art. 71, literal a. EDR).//22.12. La competencia de la Unidad Nacional de Tierras Rurales para comprar bienes inmuebles improductivos de propiedad privada, con excepción de aquellos predios ubicados en resguardos indígenas y los predios integrados dentro de títulos colectivos de comunidades negras. //22.13. La determinación de un procedimiento para la dotación de tierras rurales a las comunidades indígenas y afrodescendientes, a través de las acciones adelantadas por el Ministerio del Interior y de Justicia, el Incoder y con la participación de las autoridades tradicionales de dichas comunidades (Arts. 116 a 125 EDR). //22.14. El establecimiento de reglas para la actuación de los Comités Territoriales para Atención Integral a la Población Desplazada, en cuanto a la declaratoria de inminencia o de desplazamiento, respecto de territorios donde se encuentren asentadas comunidades étnicas (Art. 128 EDR). //22.15. La exclusión de la titulación de las tierras baldías en Unidades Agrícolas Familiares para el caso de las adjudicaciones de tierras a las comunidades indígenas, negras y demás minorías étnicas (Art. 155 EDR). //22.16. La participación de un representante de las comunidades negras en el Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial (Art. 175 EDR)". (Sentencia C-175 de 2009. F.J.22).

instancia aplicativa. Sin embargo, puede señalarse que hay una afectación directa cuando la ley altera el estatus de la persona o de la comunidad, bien sea porque le impone restricciones o gravámenes, o, por el contrario, le confiere beneficios. || (…) procede la consulta cuando la ley contenga disposiciones susceptibles de dar lugar a una afectación directa a los destinatarios, independientemente de que tal efecto sea positivo o negativo, aspecto éste que debe ser, precisamente, objeto de la consulta (…) lo que debe ser objeto de consulta son aquellas medidas susceptibles de afectar específicamente a las comunidades indígenas en su calidad de tales, y no aquellas disposiciones que se han previsto de manera uniforme para la generalidad de los colombianos. […]"[380]

No obstante, la Corte llama la atención sobre el hecho de que, si bien no halló en el contenido abstracto de la Ley 1776 de 2016 normas orientadas a regular situaciones que repercutan de manera *directa y específica* en la vida de las comunidades étnicas, indígenas y tribales, es indispensable que previamente a la declaratoria de una Zidres, en cuya zona de influencia haya presencia de comunidades étnicas, indígenas o afrodescendientes, se debe adelantar el proceso de consulta previa con observancia de los requisitos establecidos por la jurisprudencia de esta Corte,[381] garantizando el establecimiento de relaciones de comunicación y entendimiento, signadas por el mutuo respeto y la buena fe entre los voceros representativos de los pueblos indígenas y tribales y las autoridades públicas, bajo un procedimiento que dote de efectividad e incidencia material a la participación de las comunidades indígenas y afrodescendientes en la determinación del contenido de las medidas susceptibles de afectarles directamente. [382]

127. Cuando se trata de consulta previa legislativa, como bien lo ha dicho la Corte[383] y lo invocan los demandantes, la obligación de realizar este procedimiento implica que deba surtirse con anterioridad a la radicación del proyecto de ley; es esta una condición imprescindible para dotar de efectividad e incidencia material a la participación de las comunidades indígenas y afrodescendientes en la determinación del contenido de las medidas susceptibles de afectarles directamente. Sin embargo, la necesidad de constatar el cumplimiento de este presupuesto de oportunidad solo surge cuando se ha verificado el aspecto sustancial relativo a que las medidas legislativas afecten de manera *directa y específica* a las comunidades étnicas, indígenas y afrodescendientes, aspecto que no fue corroborado en este proceso.

---

[380] "En los anteriores términos, en cada caso concreto sería necesario establecer si opera el deber de consulta, bien sea porque se esté ante la perspectiva de adoptar una medida legislativa que de manera directa y específica regula situaciones que repercuten en las comunidades indígenas y tribales, o porque del contenido material de la medida se desprende una posible afectación de tales comunidades en ámbitos que les son propios." (C-175 de 2009. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).
[381] Corte Constitucional, sentencias SU-039 de 1997, T-1319 de 2001, C-030 de 2008, C-175 de 2009.
[382] *Cfr.* Corte Constitucional, sentencia SU-039/97.
[383] Sentencia C-175 de 2009.

128. En la sentencia T-213 de 2016[384] la Sala Séptima de Revisión negó una acción de tutela instaurada por la OPIAC[385] en contra del Proyecto de Ley 223 Cámara[386] encaminada a que se archivara dicho proyecto, y el Gobierno Nacional se abstuviera de adelantar cualquier iniciativa legislativa o reglamentaria que involucrara los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, hasta tanto se agotara el procedimiento de consulta previa. Consideró esta Sala, mayoritariamente[387] que *"no era obligación de las entidades accionadas realizar el proceso de consulta previa frente al Proyecto de Ley 223 de 2015, ya que al momento del debate al interior del Congreso de la República, no existía una real afectación a los intereses de las comunidades étnicas representadas por la Opiac, pues los terrenos en donde se constituirían las Zidres no habían sido determinados. De hecho desde el primer texto del proyecto de ley acusado, en su artículo 19, se previó la exclusión de los resguardos indígenas para la selección de los territorios que serían seleccionados para la constitución de las Zidres".*

Como se puede advertir la conclusión a la que llegó la Sala Séptima de Revisión en esa oportunidad, respecto de la censura sobre la necesidad de agotamiento de la consulta previa es similar, aunque con motivaciones distintas, a la que se acoge en esta oportunidad. Observa la Sala que en la mencionada sentencia de tutela se consignó un aparte que resulta ajeno al ámbito de un pronunciamiento de control concreto y por ende, a la competencia de una Sala de Revisión, en cuanto parece anticipar un pronunciamiento de constitucionalidad de la ley 1776 de 2016 frente al artículo 64 de la Carta, asunto que compete al Pleno de esta corporación (Art. 241.4 C.P.). En efecto, en el punto 3.3.1.4 de esa providencia se consigna lo siguiente:

> "Conforme los argumentos expuestos, se concluye que los objetivos y finalidades que persigue la Ley 1776 de 2016 se ajustan al ordenamiento superior, en especial a lo previsto en el artículo 64 *ibídem*, pues esta propende por constituir Zidres en terrenos incultos y sub explotados que podrían ser altamente productivos, para incorporarlos en forma sostenible a los procesos de fortalecimiento de la seguridad alimentaria de los colombianos, mediante la producción eficiente de alimentos, generando beneficios a favor de la población campesina que será

---

[384] El Magistrado Luis Ernesto Vargas presentó salvamento de voto al considerar que: "Desde mi punto de vista, como lo sugerí en la discusión del proyecto de sentencia, a la luz del precedente ignorado por la Sala (hace referencia a la T-382 de 2006), la acción de tutela debió declararse improcedente por la existencia de otro mecanismo de defensa judicial, en este caso, la acción pública de inconstitucionalidad, pues, además, ya había sido formulada, admitida y se encuentra en trámite (expediente D-0011275). Esto último garantizaba la certeza de la eficacia e idoneidad de ese otro mecanismo, mediante el cual la Corte debe definir, a partir de un debate amplio e integral y mediante una decisión de carácter general, si se menoscabó o no el derecho fundamental en cuestión".

[385] Organización de Pueblos Indígenas de la Amazonía Colombiana.

[386] *"Por el cual se crean y desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres) y se adicionan los artículos 31 y 52 de la Ley 160 de 1994".*

[387] El Magistrado Luis Ernesto Vargas Silva presentó salvamento de voto a este pronunciamiento.

favorecida por la adjudicación de tierras en las que invertirá el Fondo de Desarrollo Rural. Económico e inversión".

La Sala Plena no está atada a este pronunciamiento comoquiera que no constituye un precedente[388], ni jurisprudencia en vigor[389]conforme a la doctrina de esta Corte, toda vez que en esa oportunidad el objeto de pronunciamiento de la Sala Revisión, en sede de control concreto, era la eventual vulneración, en un proyecto de ley, del derecho fundamental a la consulta previa de cual son titulares las comunidades étnicamente diferenciadas, y no el derecho de acceso progresivo a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios. De manera que el asunto relativo a la compatibilidad o no, de la Ley 1776 de 2016, con el artículo 64 de la Constitución (control abstracto) será objeto de estudio en esta sentencia cuando se aborden los cargos que atacan el contenido material de la ley.

129. Por las razones consignadas en este aparte, la Corte no encuentra mérito para declarar la inconstitucionalidad de la Ley 1776 de 2016 por el cargo relativo a la omisión de consulta previa legislativa. Así, en vista de que no se configura ninguno de los vicio de procedimiento invocados por los demandantes, ni la omisión de consulta previa a las comunidades étnicas exigida por el Convenio 169 de la OIT, procede la Corte al examen de los cargos que resultaron aptos para un pronunciamiento de fondo.

<u>Análisis de constitucionalidad de los cargos de contenido material o de fondo.</u>

---

[388] "(…) La sentencia de la Corte Constitucional es para un juez fuente obligatoria. (…). Poseen tal carácter algunos apartes de las sentencias en forma explícita y otros en forma implícita. Goza de cosa juzgada explícita la parte resolutiva de las sentencias, por expresa disposición del artículo 243 de la Constitución y goza de cosa juzgada implícita los conceptos de la parte motiva que guarden una unidad de sentido con el dispositivo de la sentencia, de tal forma que no se pueda entender éste sin la alusión a aquéllos. La parte motiva de una sentencia de constitucionalidad tiene en principio el valor que la Constitución le asigna a la doctrina en el inciso segundo del artículo 230: criterio auxiliar -no obligatorio-, esto es, ella se considera obiter dicta. Distinta suerte corren los fundamentos contenidos en las sentencias de la Corte Constitucional que guarden relación directa con la parte resolutiva, así como los que la Corporación misma indique, pues tales argumentos, en la medida en que tengan un nexo causal con la parte resolutiva, son también obligatorios y, en esas condiciones, deben ser observados por las autoridades y corrigen la jurisprudencia. La ratio iuris se encuentra en la fuerza de la cosa juzgada implícita de la parte motiva de las sentencias de la Corte Constitucional...". (Sentencias C-104 y 131 de 1993 M.P. Alejandro Martínez Caballero, reiteradas posteriormente en sentencias C-083 de 1995 M.P. Carlos Gaviria Díaz, T-292 de 2006 M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, entre muchas otras).

[389] Se refiere a una línea jurisprudencial clara, uniforme reiterada, constante y pacífica sobre un determinado tema. El carácter obligatorio de esa línea, se le es dado por la analogía de las situaciones fácticas y jurídicas de los casos posteriores que se decidan, los principios de igualdad, seguridad jurídica, confianza legítima y debido proceso, y la salvaguarda de la coherencia del sistema jurídico mismo. //Es decir, la jurisprudencia en vigor, puede constituirse a través de sentencias proferidas por la Sala Plena de la Corte o por las diversas Salas de Revisión de Tutelas de esta misma Corporación, sin que ello haga la diferencia. Por lo tanto, lo que se deberá evaluar en adelante, es si existe **una línea jurisprudencial sostenida, uniforme y pacífica sobre un determinado tema**, que fue desconocida por la sentencia cuya nulidad se solicita (A-397 de 2014, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

Cargo fundado en la vulneración del principio de progresividad y prohibición de regresividad en materia de derechos sociales, derivada de la modificación del régimen de baldíos previsto en la Ley 160/94.

130. Este cargo se dirige contra los artículos 3° (parágrafo 3), 10, 13, 14, 15 y 21 inciso 5° de la Ley 17767 de 2016. Para sustentarlo los accionantes sostienen, que los preceptos acusados modifican el régimen de baldíos regulado por la Ley 160 de 1994, introduciendo medidas regresivas que desconocen los contenidos mínimos del derecho de acceso a la tierra y el derecho al territorio del campesinado, sin que medie una justificación del legislador, que lleve a considerar su constitucionalidad.

131. En criterio de los demandantes la modificación del régimen de baldíos se evidencia en que la Ley 1776 de 2016 cambia la *destinación* de los bienes baldíos y los *beneficiarios* de esos terrenos. Indican que mientras la Ley 160 de 1994 tiene la *finalidad* de lograr la distribución de la tierra y evitar su acumulación por medio de la adjudicación, la 1776 de 2016 desconoce dicha finalidad. Por una parte, la Ley 160 estableció como requisitos para el acceso (adjudicación) a los baldíos: (*i)* que haya una ocupación de 5 años, *(ii)* que el sujeto de adjudicación sea una familia o campesinos pobres, *(iii)* que se exploten las 2/3 partes de la superficie, *(iv)* que se garantice la conservación ambiental; y, finalmente, *(v)* que el beneficiario no tenga predios ni posesiones rurales. De otra parte, la Ley 1776 de 2016 introduce cambios que modifican el régimen de baldíos, en tanto: *(i)* el artículo 13 autoriza la entrega de baldíos por medio de diferentes modalidades contractuales no traslaticias de domino, *(ii)* no se califica al sujeto beneficiario, es decir que puede ser nacional o extranjero y dados los requisitos para ser ejecutor del proyecto, este debe contar con un músculo financiero; y, *(iii)* no establece límite de la extensión ni regula la duración de los contratos con que se haga la entrega de los terrenos.

A partir de esta comparación los accionantes afirman que se trata de una medida regresiva, dado que: *(i)* desconoce la finalidad que cumplen los baldíos de la nación, que son bienes adjudicables a los trabajadores agrarios; *(ii)* se disminuyen las tierras baldías disponibles para la adjudicación y promueven la acumulación de tierras más allá de la Unidad Agrícola Familiar; *(iii)* se privilegia la competitividad de la producción agrícola por encima del dominio de la tierra del trabajador rural, lo cual incumple con la obligación constitucional de garantizar el acceso progresivo de la tierra y a otros beneficios inherentes a la propiedad*; (iv)* beneficia a quienes han llevado a cabo actuaciones ilegales. Adicionalmente, *(v)* los campesinos, los trabajadores agrarios y las mujeres rurales sin tierra no tienen mecanismo de acceso y dotación de tierras más que la posibilidad de adquirir tierras de la calidad y proporción que determine el proponente del proyecto; *(v)* no se estipulan medidas afirmativas para garantizar que los trabajadores agrarios y los campesinos sean los destinatarios preferentes y prioritarios, pues la

inclusión de pequeños y medianos productores no garantiza necesariamente que estos se vean beneficiados.

Finalmente, los accionantes aducen que no hay una justificación que permita sostener la constitucionalidad de las normas acusadas, comoquiera que, si bien encuentran que el fin perseguido es constitucional, la medida no es necesaria, porque hay otras alternativas o estrategias que no conllevan a una afectación del régimen de baldíos.

Con el propósito de resolver este cargo la Corte se planteó el siguiente problema jurídico:

¿El parágrafo 3º del artículo 3º y los artículos 10, 13, 14, 15 y 21 inciso 5º de la Ley 1776 de 2016 contravienen los artículos 58, 64, 65 y 93 de la Carta, y el 2.1 del PIDES, en la medida en que modifican el régimen de baldíos, incorporando, sin justificación constitucional, medidas regresivas en materia democratización del acceso a la tierra y el derecho al territorio del campesinado?

132. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha desarrollado una herramienta analítica destinada a verificar el cumplimiento de los mandatos progresividad y prohibición de regresividad en materia de derechos sociales[390], metodología que ha aplicado específicamente, en materia de acceso a la titulación de la tierra[391].

A continuación se reseña el test de progresividad o no regresividad, tal como fue sintetizado en la sentencia C-644 de 2012, herramienta que guiará el análisis en este juicio:

> "Para establecer si se ha cumplido con el régimen de protección constitucional de los derechos sociales se utiliza tradicionalmente a nivel jurisprudencial el test de no regresividad, que verifica tres elementos, a saber:
>
> 1) si la medida es regresiva,
> 2) si afecta contenidos mínimos intangibles de los derechos sociales, y
> 3) si de existir regresividad y afectar contenidos mínimos, la medida se encuentra justificada.
>
> 1) El primero de estos elementos tiene a su vez una condición habilitante para efectos de desplegar el control de constitucionalidad. El debate constitucional no se puede adelantar si la medida objeto de control no es regresiva.

[390] Corte Constitucional, sentencias C-507 de 2008, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-372 de 2011, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
[391] Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012, M.P. Adriana María Guillen Arango.

La regresividad, en palabras de la Corte, implica que la disposición demandada modifica las condiciones normativas que le preexisten, ya sea porque reduce el "radio de protección de un derecho social", disminuye "los recursos públicos invertidos en [su] satisfacción", aumenta "el costo para acceder al derecho", o en términos generales, tal disposición "retrocede, por cualquier vía, el nivel de satisfacción de un derecho social"[392].

Para precisar si la disposición demandada constituye una medida regresiva es indispensable adelantar un cotejo entre la norma de la disposición demandada y la norma que se afectaría con dicho cambio normativo. Debe verificarse entonces que ambas normas guarden una suerte de identidad entre sí, o en otras palabras, que ambas regulen un mismo supuesto de hecho y una misma consecuencia jurídica. Esta verificación se pude adelantar a partir de una comparación entre los elementos normativos de la disposición posterior (demandada) con los elementos normativos de la disposición anterior (conducta regulada, circunstancias normativas, destinatarios, beneficiarios, titulares, sujetos obligados, y demás elementos que puedan ser relevantes según el caso). Para la Corte, el escrutinio constitucional comprende "una comparación con los estándares de protección anteriores, es decir, el juicio de constitucionalidad de estas medidas incluye también un examen de evolución cronológica de las garantías asociadas al derecho correspondiente."[393]

2) Una vez establecido el carácter regresivo de la medida i.e. de la disposición demandada, la Corte debe examinar si ésta no desconoce los contenidos mínimos intangibles de los derechos sociales. No existen reglas generales en los tratados internacionales ni en la jurisprudencia de esta Corte que precisen cuál es el contenido mínimo intangible de los derechos sociales. Este análisis debe hacerse caso por caso, consultando la naturaleza de cada derecho, las garantías reconocidas por los tratados internacionales que los desarrollan, la doctrina del Comité para la vigilancia del PIDESC y, sobre todo, el régimen constitucional de cada uno de ellos. Así, unas serán las reglas aplicables para definir, por ejemplo, el contenido mínimo del derecho al trabajo, otras el de la seguridad social, y unas diferentes en relación con el derecho a la educación o a la vivienda. En el caso de la Sentencia C-038 de 2004, la Corte consideró que las reformas a las garantías del derecho al trabajo no desconocían los contenidos mínimos del derecho al trabajo como "el salario mínimo y el principio de favorabilidad en la interpretación de las normas laborales" o "la prohibición de discriminación laboral o la jornada máxima de ocho horas", tal y como éstas habían sido precisadas en la Constitución y

[392] Hipótesis todas recogidas en la consideración 5.6.1, Sentencia C-507 de 2008, ya citada.
[393] Consideración 2.6.8, Sentencia C-372 de 2011, ya citada.

en los tratados internacionales pertinentes[394]. En el mismo sentido, en la Sentencia C-228 de 2011 la Corte consideró que la reforma a los requisitos para acceder a la pensión de vejez en el caso de los aviadores civiles, a pesar de ser regresivas, no afectaba la garantía de "los derechos adquiridos" entendida como un contenido mínimo inalterable del derecho a la seguridad social[395].

3) Finalmente, el tercer elemento del test es la justificación de la medida regresiva. El Legislador debe dar cuenta de las razones por las cuales la medida regresiva está justificada. Las reglas sobre el tipo de justificación y la forma en que debe adelantarse el escrutinio varían de caso a caso. Está ordenado por el texto de los tratados en la materia, en especial el PIDESC y el Protocolo de San Salvador, que las restricciones a los derechos sociales solamente podrán ser introducidas mediantes leyes formales "promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general" y en la medida "en que no contradigan el propósito y razón" de los derechos sociales (art. 4 del Protocolo de San Salvador) o que "sea[n] compatible[s] con la naturaleza de esos derechos" (art. 4 del PIDESC). En este sentido, el Comité PIDESC ha indicado que "las medidas de carácter deliberadamente retroactivo (…) requerirán la consideración más cuidadosa y deberán justificarse plenamente por referencia a la totalidad de los derechos previstos en el Pacto."[396]

A su vez, esta Corte ha cualificado el deber de justificación que pesa sobre el Legislador al momento de tomar medidas regresivas. El método adoptado para determinar la justificación de las medidas es el del principio de proporcionalidad. En la aplicación de este método la Corte ha exigido que el Legislador demuestre que, con la medida restrictiva, persigue "una finalidad constitucionalmente imperiosa", que es "adecuada y necesaria" y que es "estrictamente proporcional en términos (de) costo beneficio".[397] También ha considerado, como criterio para determinar la justificación, que la medida regresiva haya sido adoptada "luego de un análisis serio de las distintas alternativas posibles dentro de las cuales la escogida resulta ser la menos costosa para el conjunto de derechos que se encuentren involucrados", siempre que esté soportada en "razones ciertas, claras, suficientes y contundentes."[398] O también que las medidas regresivas "fueron cuidadosamente estudiadas y justificadas, y representan medidas adecuadas y proporcionadas para alcanzar un propósito constitucional

---

[394] Ver consideraciones 19 y 21, Sentencia C-038 de 2005, ya citada.
[395] Consideración 3.2.5, Sentencia C-228 de 2011.
[396] Consideración 10, Observación General 3, sobre la índole de las obligaciones de los Estados Partes (párrafo 1º del artículo 2 del Pacto) E/1991/23.
[397] Consideración 2.5.9.6, Sentencia C-444 de 2009 (que consideró regresiva e injustificada, por no superar el test de proporcionalidad y no desvirtuar así la presunción de inconstitucionalidad, la disposición que eliminó la norma que exigía póliza de estabilidad y calidad de vivienda nueva para las viviendas de interés social).
[398] Consideración 5.6.3, Sentencia C-507 de 2008, ya citada.

> de particular importancia" bajo la premisa de que "no es necesario que la restricción promueva todos los derechos [del PIDESC]."[399] Igualmente, la Corte ha considerado que las medidas regresivas no se encuentran justificadas cuando en el trámite legislativo no fueron discutidas las razones por las cuales la medida regresiva era necesaria, o cuando no fueron estudiadas otras alternativas menos lesivas, porque por ejemplo, no "existen reportes sobre la existencia de un debate, en el curso del trámite legislativo de [la disposición demandada]" o no "existan datos precisos sobre la real afectación [del contenido del derecho en cuestión]."[400] O debido a que "no se vislumbra que la medida promueva la realización de otros derechos fundamentales" y que la misma "no fue acompañada de ninguna justificación de porqué (sic) una medida menos lesiva no podía emplearse para el propósito de descongestión judicial."[401]

Aplicación del test de prohibición de regresividad

133. Siguiendo esta herramienta analítica, procede la Corte a examinar si los artículos 3° (parágrafo 3), 10, 13, 14, 15 y 21 inciso 5° de la Ley 1776 de 2016, incorporan medidas regresivas que desconocen los contenidos mínimos del derecho de acceso a la tierra y el derecho al territorio del campesinado, en la regulación del régimen de baldíos.

Para ello es preciso transcribir el contenido de los preceptos acusados y determinar si, en efecto, como lo señalan los demandantes, estos modifican, introduciendo medidas regresivas, en lo concerniente a los derechos de acceso a la tierra y al territorio de los campesinos, trabajadores agrarios, mujeres y jóvenes rurales, con respecto a la regulación sobre el régimen de baldíos configurado en el capítulo XII de la Ley 160 de 1994.

"Art. 3° (…)

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

(...)

Artículo 10. ***Bienes muebles por anticipación.*** Cuando se trate de bienes muebles por anticipación, de los que trata el artículo 659 del Código Civil[402],

---

[399] Consideraciones 25 y 30, Sentencia C-038 de 2004, ya citada.
[400] Consideración 5.6.3, Sentencia C-507 de 2008, ya citada.
[401] Consideración 3.4.7, Sentencia C-372 de 2001, ya citada.
[402] "**ARTICULO 659. MUEBLES POR ANTICIPACION.** Los productos de los inmuebles y las cosas accesorias a ellos, como las yerbas de un campo, la madera y fruto de los árboles, los animales de un vivar, se reputan muebles, aun antes de su separación, para el efecto de constituir un derecho sobre dichos productos o cosas a otra persona que el dueño".

dichos bienes, podrán ser susceptibles de enajenarse a cualquier título, gravarse, transferirse, o constituirse en propiedad fiduciaria, comodato y usufructo, de manera independiente del bien inmueble al que se encuentran adheridos, de tal suerte que su transferencia no se tenga que hacer de manera simultánea al inmueble donde están ubicados, y su titularidad siempre puede ser escindida.

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

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

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

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

Parágrafo 2°. Una vez fenecido el contrato, los elementos y bienes contemplados en el mismo, pasarán a ser propiedad del Estado, sin que por ello se deba efectuar compensación alguna.

Parágrafo 3°. No se permitirá la existencia de pacto arbitral con el fin de dirimir, cuando haya lugar a ello, las diferencias surgidas por causa o con

ocasión del contrato celebrado. Los conflictos jurídicos surgidos serán debatidos y resueltos ante la jurisdicción competente.

Parágrafo 4°. Si dentro de los tres (3) años siguientes a la aprobación del proyecto productivo por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y a la entrega de los bienes inmuebles de la nación, bajo concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslaticia de dominio, no se ha dado inicio al proyecto productivo, será causal de terminación del contrato, devolviendo a la nación el respectivo predio y pagando un porcentaje equivalente al 5% del valor del proyecto, como sanción pecuniaria, que será definido por el Gobierno nacional, como sanción pecuniaria. Los recursos recaudados serán destinados al Fondo de Desarrollo Rural, Económico e Inversión (FDREI) o quien haga sus veces.

Exclúyase de esta pena pecuniaria a los pequeños productores.

Artículo 14. ***De la retribución por el uso y goce de bienes inmuebles de la nación.*** La entrega de los bienes inmuebles de la nación, bajo concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslaticia de dominio, dará lugar al pago de una contraprestación dineraria, que será reglamentada por el Gobierno nacional, atendiendo las variables relacionadas con el área del terreno y los volúmenes de producción, sin perjuicio de que estos bienes se integren solo para efectos de producción con los predios de propiedad privada de los ejecutores del proyecto, al igual que con los predios cuyo dominio estén en cabeza de pequeños y medianos productores.

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

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

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

Artículo 21. ***Identificación de las Zidres***
(…)
Inciso 5°. Para la delimitación de las Zidres será indiferente que los predios cobijados sean de propiedad privada o pública.

Determinación del alcance del conjunto de normas que se integran a este cargo

134. Las normas que son objeto de esta censura, se orientan a regular la materia relativa a la naturaleza de los bienes sobre los cuales se pueden desarrollar proyectos productivos en zonas delimitadas como Zidres, las modalidades contractuales no traslaticias de dominio, a través de las cuales se autoriza el uso y goce de los bienes inmuebles de la nación, así como la retribución que deberá recibir el Estado como contraprestación por el aprovechamiento de esos inmuebles.

Para la determinación del alcance de este conjunto de normas que se integran en la demanda con miras a la estructuración de la censura por presunto desconocimiento del principio de progresividad y prohibición de regresividad en la regulación de los baldíos, es preciso acudir al método de interpretación sistemática, comoquiera que es necesario insertar estos preceptos en el marco del enfoque, los principios y los objetivos que orientan la ley, y relacionarlos con otros dispositivos normativos que complementan su comprensión.

134.1. *Sistema Nacional de Desarrollo Rural (SNDR):* Las Zidres se inscriben en el marco de un *Sistema de Desarrollo Rural*[403]. Se organizan a partir de un Plan de Desarrollo Integral, elaborado por la UPRA (Unidad de Planeación Rural Agropecuaria) (Art. 1º), en armonía con los planes de ordenamiento territorial locales (Art. 3° a). Dentro de este sistema, se establecen instancias de coordinación: en el nivel central, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR); en el orden regional departamental el Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario (CONSEA); y en el nivel local se activan los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, creados por el artículo 61 de la Ley 101 de 1993. Su propósito es el de identificar prioridades y ejercer como instancias de coordinación entre las autoridades, las comunidades rurales y los organismos y entidades públicas y privadas, en materia de desarrollo rural, en armonía con el plan de desarrollo integral y los planes básicos y/o esquemas de ordenamiento territorial (Art. 5º).

En el marco de este sistema, el CONPES aprobará la estrategia multisectorial de desarrollo del sector rural, acordará las inversiones orientadas a promover el desarrollo de las áreas rurales y evaluará periódicamente el desempeño del SNDR establecido para las Zidres.

Pese a que *reforma agraria* y *desarrollo rural*, son dos dimensiones de la política agraria integral, que deben interactuar y que se ubican en una relación de interdependencia, conviene referir a la distinción que en la exposición de motivos del proyecto de ley se efectuó sobre este tópico. En efecto, allí se destacó la diferencia entre una política de "reforma agraria", y

[403] El capítulo III de la Ley 1776 de 2016, se ocupa del "Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las Zidres", e instancias de coordinación.

aquella que propende por el "desarrollo rural integral". Respecto de la primera, se señala que sus propósitos a corto, mediano y largo plazo son: la democratización de la propiedad; la ausencia de concentración de las tierras rurales; la prevención de ejercicios especulativos sobre los factores rurales, en particular sobre la tierra; por ende, no fomenta necesariamente un uso productivo de la tierra, asunto que corresponde al *desarrollo rural.* Este, por su parte, responde a una "política, acciones, iniciativas e instrumentos concebidos para mejorar la calidad de vida de las comunidades no urbanas, consultando factores como el tipo de sujeto explotador de los factores productivos rurales (la tierra), la cultura tradicional local, el modelo económico propugnado por el Estado, las asimetrías o condiciones propias del entorno local, mediante la intervención de distintos actores públicos y privados". El desarrollo rural[404] es así, "un proceso localizado de cambio social y crecimiento económico sostenible, que tiene por finalidad el progreso permanente de la comunidad rural y de cada individuo integrado a ella, donde el elemento económico es la razón fundamental de la administración de los territorios, con el faro orientador de la norma constitucional (…)[405]. La iniciativa cristalizada en la Ley 1776 de 2016, se inscribe, prevalentemente, en esta última dimensión de la política agraria.

Bajo el enfoque de sistema (SNDR), entre los objetivos de la ley se destacan los siguientes: *(i)* promover la inclusión social y productiva de campesinos, trabajadores agrarios, mujeres, jóvenes rurales y ocupante tradicionales de bienes inmuebles de la nación como agentes sociales, productivos y emprendedores; *(ii)* promover el desarrollo de infraestructura para la competitividad en las zonas Zidres y las entidades territoriales en las que se establezcan dichas zonas; *(iii)* promover la responsabilidad empresarial, en materia social y ambiental, de los agentes que desarrollen proyectos productivos en las Zidres; *(iv)* priorizar las iniciativas productivas destinadas a la producción de alimentos con destino a garantizar el derecho humano a la alimentación adecuada de los colombianos; *(v)* promover el desarrollo regional a través del ordenamiento territorial, la modernización y especialización del aparato productivo, el desarrollo humano sostenible, la agricultura dinámica y de contrato anticipado, la recuperación y regulación hídrica frente al cambio climático; *(vi)* desarrollar procesos industriales altamente rentables y competitivos, bajo los conceptos de seguridad, transparencia, tecnología, producción limpia y buenas prácticas empresariales; *(vii)* promover la construcción de modelos habitacionales en

---

[404] De acuerdo con el Informe de la Misión Transformación del campo: "El campo colombiano un camino hacia el bienestar y la paz", el "desarrollo" debe ser entendido como un proceso integral, que responde al concepto de "desarrollo sostenible" en el sentido amplio en el que se utiliza en las Naciones Unidas (Agenda mundial para el Desarrollo, post 2015), el cual abarca sus dimensiones económicas, sociales y ambientales. En tal sentido busca promover, ante todo, que los habitantes del campo tengan una vida digna, que garantice tanto sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, como sus derechos civiles y políticos: y entre estos últimos, muy especialmente su seguridad personal y su libertad para asociarse y participar sin miedo en las decisiones de su comunidad y de la vida nacional. (https://colaboración.dnp.gov.co/CDT/Agricultura pecuarioforestal y pesca/El campo colombiano un camino hacia el bienestar y la paz.

[405] Congreso de la República, Gaceta No. 204 de abril 16 de 2015, págs. 19 y 20.

un marco de desarrollo humano, ecohábitat, energías renovables y sostenibilidad ambiental en lo rural; *(ix)* construcción de una oferta científico-tecnológica sustentada en la formación competitiva de la población económicamente activa del sector primario de la economía mediante el establecimiento de centros de formación inmersos en la zona rural, uniendo las TIC con la enseñanza; *(x)* desarrollar procesos de producción familiar y comunitaria para la sostenibilidad alimentaria y la generación de excedentes agropecuarios, mediante el establecimiento de unidades agrícolas integrales a partir de producción agrícola para la familia (soberanía alimentaria y ahorro), producción agrícola para la comunidad (generación de rentabilidad social) y plantaciones para procesos industriales (generación de capital); *(xi)* promover el manejo sostenible de los recursos naturales y una organización socioempresarial ligada a procesos técnicos eficientes, dirigida por expertos en el territorio.

134.2. *Bienes sobre los cuales se desarrollan los proyectos productivos.* El universo de bienes sobre los cuales es posible adelantar la ejecución de proyectos productivos está conformado por: *(i)* bienes de propiedad privada de los ejecutores del proyecto (Art. 14); *(ii)* bienes cuyo dominio esté en cabeza de pequeños y medianos productores asociados al proyecto (Art. 14); *(iii)* bienes obtenidos lícitamente, que el ejecutor del proyecto tome en arriendo, utilice, explote, adquiera o reciba en aporte (Art.15); y *(iv)* bienes inmuebles de la nación que se soliciten al Gobierno Nacional en concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslaticia de dominio cuando se trate de proyectos productivos que integren como asociado al pequeño o al mediano productor (Art. 13, destaca la Sala).

Respecto de estos últimos bienes cabe precisar que, aunque la norma no lo mencione de manera explícita, en el contexto de la ley, corresponden a la categoría de *bienes baldíos*.

Sobre el particular, conviene recordar, que la jurisprudencia ha señalado que el artículo 102 de la Constitución *"(…) 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". Desde esta perspectiva, la jurisprudencia ha explicado, según los lineamientos de la legislación civil, 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". 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. (ii) Los bienes fiscales, que también son públicos aún 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"; 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", dentro de los cuales están comprendidos los baldíos"[406].

Conforme a lo señalado, los denominados *bienes inmuebles de la nación* (baldíos), representa solo una de las especies de bienes que pueden ser utilizados para el desarrollo de proyectos productivos en el marco de la ley examinada.

134.3. *Características de los territorios Zidres.* Un aspecto relevante a considerar es que los territorios sobre los cuales se desarrollaran los proyectos productivos tienen unas particulares especificaciones. Se trata de zonas del territorio nacional que deberán cumplir con las siguientes condiciones: (i) encontrarse aisladas de los centros urbanos más significativos del país; (ii) demandar elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológicas y climáticas; (iii) presentar baja densidad poblacional con altos índices de pobreza; y (iv) carecer de la infraestructura mínima para el transporte.

Estas características de las zonas que podrán ser delimitadas como Zidres, deben ser concurrentes, para que respondan a los fines que inspiraron la ley, y coexistan sin debilitarlo, con el modelo de agricultura familiar auspiciado por la Ley 160 de 1994. En efecto, tal como se desprende de la versión original del proyecto de ley presentado por el Gobierno y de su exposición de motivos[407], se trata de zonas que demandan elevados costos de adaptación productiva y que, por sus condiciones agrológicas y climáticas, resultan inapropiadas para desarrollar unidades de producción familiar, las cuales, como bien lo señala la Ley 160 de 1994, deben tener *aptitud* silvoagropecuaria. (Arts. 1º, punto Quino y 65).

Las características específicas de esta zonas previstas en el artículo 1º inciso 2º de la Ley bajo examen, deben ser concurrentes, de forma que el uso empresarial que se prevé en la ley respecto de predios baldíos, sea verdaderamente *excepcional*, y orientado a generar bienestar a los habitantes de zonas apartadas del país, comoquiera que como lo ha destacado la jurisprudencia de esta Corte, el Estado desconoce su deber de garantizar el acceso progresivo a la tierra del campesinado "cuando la *excepción* que consiste en entregar bienes baldíos a favor de empresas, sustrayéndolas al régimen común de adjudicación a favor de campesinos, se vuelve la

[406] Corte Constitucional, sentencia C-255 de 2012, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
[407] Congreso de la República, Gaceta No. 204 de abril 16 de 2015.

regla,[408] situación que apareja una restricción para que los campesinos pobres accedan a la adjudicación de baldíos en contextos de escasez de tierra,[409] y que dificulta la adquisición de los baldíos ya adjudicados por otros trabajadores agrarios no propietarios;[410]"

Esas zonas deberán ser identificadas y delimitadas por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) del Ministerio de Agricultura y se establecerán a partir de Planes de Desarrollo Rural Integral *"en un marco de economía formal, y de ordenamiento territorial, soportados sobre parámetros de plena competitividad e inserción del recurso humano en un contexto de desarrollo humano sostenible, crecimiento económico regional, desarrollo social y sostenibilidad ambiental"* (Art. 1º).

134.4. *Los agentes autorizados para adelantar proyectos productivos en las Zidres,* son las personas jurídicas, las personas naturales y las empresas asociativas (Art. 3 Ley 1776/16). Comoquiera que la norma no especifica los contenidos de estas categorías, del contexto de la ley puede inferirse que pueden tener la condición de empresarios, pero también puede tratarse de campesinos, empresas comunitarias o cooperativas campesinas, caso en el cual gozarán de prerrogativas especiales.

134.5. *Los incentivos y estímulos a los proyectos productivos aprobados por el MADR en las Zidres.* Los proyectos productivos aprobados por el MADR en las Zidres, recibirán como incentivos: (i) líneas de crédito especiales para campesinos, trabajadores agrarios, mujeres rurales y empresarios; (ii) mecanismos especiales de garantía sobre la producción de los proyectos productivos; (iii) estímulo a la promoción, formación y capacitación de los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales; (iv) incentivos para las empresas que resulten de las alianzas que se conciban para el desarrollo del proyecto productivo; (v) respaldo hasta del 100% de los recursos de los proyectos productivos a través del Fondo Agropecuario de Garantías, cuando se requiera (Art. 7º).

---

[408] "Se afectan los elementos esenciales de la excepción a la regla de adjudicación a favor de empresas, cuando la ley no es clara acerca de plazos, extensiones, condiciones a que se someten las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras y, por el contrario, se somete esta regulación a lo que disponga el Ejecutivo". En estos casos, agregó esta Corporación, "las excepciones pueden convertirse en regla y hacer trasmutar la legislación agraria y sobre baldíos de unos criterios a otros, en esencia distintos e incluso contradictorios, fijados sustancialmente por el Ejecutivo". Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

[409] Esto ocurre cuando se "impulsar sin ningún parámetro o limitación establecida en la ley, el uso de baldíos en proyectos empresariales a título de usufructo, comodato, arrendamiento etc., en un ambiente en el cual predomina la escasez de la tierra". Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

[410] Esto se presente cuando se permite la venta o aporte de bienes baldíos "para la consolidación de extensiones superiores a una UAF vinculadas a proyectos especiales". En estos casos "los pequeños propietarios tendrán incentivos para proceder a enajenarlos a personas naturales o jurídicas insertas en el circuito de extensiones mayores al que difícilmente acceden los trabajadores agrarios". Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

Esta política de incentivos y estímulos solo aplicará a los proyectos asociativos que integren como asociados al pequeño o mediano productor, y a los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales.

134.6. Las Zidres se consideran de *utilidad pública e interés social*, excepto para expropiación (Art. 1º Parág. 2º).

El alcance de este principio que orienta la interpretación de toda la ley, debe ser establecido poniendo en contacto el entendimiento que al mismo le ha dado la jurisprudencia constitucional, con los postulados de la legislación agraria sobre la materia.

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha indicado que los términos "utilidad pública e interés social" son conceptos jurídicos indeterminados, por lo que corresponde al legislador llenarlos de contenido en ejercicio de su potestad de configuración legislativa, facultad que también comprende la posibilidad de determinar los diferentes medios que puede utilizar la administración para lograr dichos objetivos[411]. Ha precisado la Corte que "en la medida en que son conceptos jurídicos indeterminados, la declaratoria de una actividad como de utilidad pública o interés social no conlleva implícitamente que el Congreso le esté otorgando a la administración la facultad para adelantar procesos de expropiación. (…) Así, el Congreso podría definir una actividad como de utilidad pública o interés social, sin facultar a la administración para iniciar procesos de expropiación. Podría, por ejemplo, establecer otros tipos de gravámenes sobre la propiedad, como servidumbres, o limitar temporalmente el derecho de propiedad en la medida en que sea necesario para desarrollar determinadas actividades o prestar ciertos servicios públicos definidos como de utilidad pública o interés social"[412].

En principio se ha determinado –a partir del artículo 58 superior- que los conceptos de *utilidad pública e interés social* son determinantes como criterio sustancial por el que se autoriza al legislador intervenir en la propiedad y en los derechos económicos individuales. En este sentido, se plantean no solo como (*i*) *causa expropiandi* o de imposición de servidumbres, sino también (*ii*) como fundamento para aplicar el principio de prevalencia del interés social o público ante el cual debe ceder el interés particular por los intereses que aquellos representan[413]. De esta manera, cuando exista un derecho que proteja una posición o relación jurídica en situaciones particulares y concretas que nazcan y se desarrollen en el marco de relaciones que tengan un vínculo con la utilidad pública o el interés social, dichos derechos no resultan

---

[411] Corte Constitucional, Sentencia C-619 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, fundamento jurídico n° 13.
[412] *Ídem.*
[413] Corte Constitucional, Sentencia C-297 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez, fundamentos jurídicos n° 17 y 39, y Sentencia C-669 de 2015, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, fundamento jurídico n° 5.3.

intangibles, por lo que el Estado cuenta con la capacidad de limitar, gravar, restringir o expropiar el derecho de propiedad[414].

Para dar contenido y alcance de la figura de la *utilidad pública e interés social*, la Corte ha indicado que no se debe confundir necesariamente con el término "interés general", en tanto cada uno tiene connotaciones diferentes dentro del ámbito del derecho constitucional colombiano. El concepto de interés general es una cláusula más indeterminada cuyo contenido ha de hacerse explícito en cada caso concreto. Entre tanto, el de "interés social", que la Constitución actual emplea en sus artículos 51, 58, 62, 333 y 365, es una concreción del interés general que se relaciona de manera inmediata con la definición del Estado como Social y de Derecho (art. 1º). En tal medida, el apelativo de social le imprime una finalidad y un límite a la actividad estatal, que implican, a su vez, (*i*) una necesaria intervención social de su parte, que tiene como finalidad inmediata y directa, y como límite constitucionalmente exigible, el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas, en particular el de las menos favorecidas[415]; y (*ii*) la prevalencia del interés general para cumplir los fines esenciales del Estado de que trata el artículo 2° superior: promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución[416].

En particular, se ha precisado que los motivos de utilidad pública e interés social que se fijen en la ley serán acordes con los mandatos constitucionales si respetan los valores fundamentales del Estado Social de Derecho[417], y que dichos motivos no están consignados en una única norma, sino que dependen de la materia específica que esté siendo regulada, por lo que para determinarlos será necesario realizar un análisis de las normas que regulan la materia específica de que se trate[418].

Así las cosas, tratándose de temas agrarios y rurales, es necesario remitirse a las normas agrarias pertinentes (i.e. artículos 1° y 3° del Decreto 2666 de 1994[419]), las cuales establecen que los "fines de utilidad pública e interés social" son los consagrados en los ordinales segundo, tercero y quinto del artículo 1° de la Ley 160 de 1994, a saber:

> (*i*) Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico y dotar de tierras a

---

[414] Corte Constitucional, Sentencia C-192 de 2016, M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, fundamento jurídico n° 5.7.
[415] Corte Constitucional, Sentencia C-053 de 2001, M.P. Cristina Pardo Schlesinger, fundamento jurídico n° 1.
[416] Corte Constitucional, Sentencia C-153 de 1994, M.P. Alejandro Martínez Caballero, fundamento jurídico n° 5, y Sentencia C-750 de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos, fundamento jurídico n° 9.2.2.
[417] Corte Constitucional, Sentencia C-419 de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos, fundamento jurídico n° 5, y Sentencia C-035 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, fundamento jurídico n° 54.
[418] Sentencia C-035 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado, fundamento jurídico n° 55.
[419] "Por el cual se reglamenta el Capítulo VI de la Ley 160 de 1994 y se establece el procedimiento para la adquisición de tierras y mejoras rurales por el INCORA".

> los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos mayores de 16 años que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional.
>
> (*ii*) Apoyar a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos en los procesos de adquisición de tierras promovidos por ellos mismos, a través de crédito y subsidio directo.
>
> (*iii*) Fomentar la adecuada explotación y la utilización social de las aguas y de las tierras rurales aptas para la explotación silvoagropecuaria, y de las tierras incultas, ociosas o deficientemente aprovechadas, mediante programas que provean su distribución ordenada y su racional utilización.

En ese sentido, debe entenderse que la declaratoria de las Zidres como de *utilidad pública e interés social* (parágrafo 2 del artículo 1 de la Ley 1776 de 2016[420]) abarca dos dimensiones: (*i*) una derivada de la Constitución que provee fundamento para aplicar en la creación y desarrollo de las Zidres, el principio de prevalencia del interés social o público como una concreción de las finalidades y límites que impone el Estado Social de Derecho a la actividad estatal; ello implica una necesaria intervención social de su parte, orientada al mejoramiento de las condiciones de vida de las personas, en particular el de las menos favorecidas; a la promoción de la prosperidad general y a garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; y *(ii)* deben estar orientadas a satisfacer los objetivos plasmados en los ordinales segundo, tercero y quinto del artículo 1° de la Ley 160 de 1994. Este es el sentido constitucional que debe darse a la categorización de las Zidres como *de utilidad pública e interés social.*

135. En síntesis, puede decirse que las normas acusadas se orientan a regular lo relativo a los bienes sobre los cuales pueden desarrollarse proyectos productivos en zonas Zidres. Estos pueden ser bienes inmuebles de la nación (baldíos) recibidos bajo una modalidad contractual no traslaticia de dominio, o bienes privados de los ejecutores del proyecto o de pequeños o medianos productores que se asocien al mismo. Los bienes inmuebles de la nación pueden ser entregados bajo modalidad no traslaticia de dominio a personas naturales, jurídicas o empresas asociativas, siempre que los proyectos asocien a pequeños y medianos productores. Se trata de inmuebles ubicados en zonas de especiales características, lo que conduce a que, por sus condiciones agrológicas, de acceso e infraestructura, requieran elevados costos de adaptación productiva, y por ende, en principio, no sean aptas para la constitución de unidades agrícolas familiares.

La delimitación de estas zonas y su destinación a proyectos productivos agrícolas, pecuarios, forestales y/o piscícolas, está enmarcada dentro de un

---

[420] "Artículo 1°. Objeto (…) Parágrafo 2°. Las Zidres se consideran de utilidad pública e interés social, excepto para efectos de expropiación".

enfoque de desarrollo rural (SNDR), que promueve el desarrollo regional, en un marco de ordenamiento territorial (Art. 4); la competitividad empresarial, la modernización y la transferencia de tecnología al sector rural; el *"auspicio de actividades productivas rurales basadas en el capital social y sistemas de producción familiar respaldados en estrategias de sostenibilidad y convivencia de las unidades familiares"* (Art. 1° parág. 1°).

Elementos esenciales de la regulación del régimen de baldíos previsto en la Ley 160 de 1994

136. Siguiendo con el test acogido como metodología de análisis, en este aparte es necesario referir a los elementos esenciales de la regulación que sobre el régimen de baldíos establece la Ley 160 de 1994 (Título XII), ámbito en el cual los demandantes ubican las modificaciones introducidas por la "ley Zidres", que, en su sentir, resultan regresivas frente al derecho de los trabajadores agrarios de acceder a la propiedad rural y el derecho al territorio.

En relación con los bienes baldíos, la Ley 160 de 1994 estableció en su Capítulo XII todo un régimen orientado a su regulación, cuyos rasgos fundamentales son los siguientes:

(**1**) La propiedad de los terrenos baldíos adjudicables sólo puede adquirirse mediante título traslaticio de dominio otorgado por el Estado, por lo que incluso se previó que los ocupantes no tienen la calidad de poseedores de conformidad con la normatividad civil; (**2**) la adjudicación de baldíos sólo se puede hacer bajo los siguientes presupuestos: (***i***) preferentemente en favor de personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas[421] (artículo 65), cuya titulación se realizará en *Unidades Agrícolas Familiares*[422] -UAF- (artículo 66). El parágrafo 2° del artículo 67[423], al regular las extensiones de *"baldíos productivos"* adjudicables mediante UAF, reitera que estos deben tener como destinatarios a familias pobres"[424]; (***ii***) que acrediten una ocupación y explotación previa no inferior a cinco (5) años para tener derecho a la adjudicación (artículos 65 y 69), y que dicha explotación económica sea de al menos las dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación se solicita; y (***iii***) que las personas naturales o jurídicas que

[421] El artículo 83 consagra una excepción, consistente en que se podrán adjudicar baldíos en Zonas de Desarrollo Empresarial a sociedades especializadas del sector agropecuario o que se dediquen a la explotación de cultivos agrícolas o a la ganadería, siempre y cuando se celebre un contrato en el que la sociedad se comprometa a explotar una superficie no menor de las dos terceras partes de la extensión solicitada, en los cultivos o actividad ganadera convenida, dentro de los cinco (5) años siguientes a la fecha del contrato respectivo.

[422] El artículo 38 comprende por UAF "(…) la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio. (…) La UAF no requerirá normalmente para ser explotada sino del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la explotación así lo requiere (…)".

[423] Modificado por la Ley1728 de 2014 *"Por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones".*

[424] El artículo 71 indica que "No podrá ser adjudicatario de baldíos la persona natural o jurídica cuyo patrimonio neto sea superior a mil salarios mínimos mensuales legales".

solicitan la adjudicación no sean propietarias ni poseedoras –a cualquier título- de otros predios rurales en el territorio nacional (artículo 72). En particular, el inciso 5 del artículo 40 determina que "En ningún caso un solo titular, por sí o por interpuesta persona, podrá ejercer el dominio, posesión o tenencia a ningún título de más de una (1) Unidad Agrícola Familiar".

Asimismo, (**3**) se establecen dos restricciones (inciso 9 del artículo 72), consistentes en que: (***i***) ninguna persona podrá adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación representados por las Unidades Agrícolas Familiares; y (***ii***) serán nulos los actos o contratos en virtud de los cuales una persona aporte a sociedades o comunidades de cualquier índole, la propiedad de tierras que le hubieren sido adjudicadas como baldíos, si con ellas dichas sociedades o comunidades consolidan la propiedad sobre tales terrenos en superficies que excedan la Unidad Agrícola Familiar.

Adicionalmente, es preciso señalar que la Ley 160 de 1994, estableció la posibilidad de que la autoridad competente delimite zonas de baldíos que tendrán el carácter de zonas de Desarrollo Empresarial de las respectivas regiones (Art. 82), y prevé que se podrán adjudicar baldíos en Zonas de Desarrollo Empresarial a sociedades especializadas del sector agropecuario o que se dediquen a la explotación de cultivos agrícolas o a la ganadería, en las extensiones que al efecto determine la autoridad competente, siempre y cuando se celebre un contrato en el que la sociedad se comprometa a explotar una superficie no menor de las dos terceras partes de la extensión solicitada, en los cultivos o actividad ganadera convenida, dentro de los cinco (5) años siguientes a la fecha del contrato respectivo (Art.83).

137. Por otra parte, es pertinente anotar que la Ley 160 de 1994 fomenta, promueve y protege un modelo de economía campesina.

Al respecto, el inciso octavo del artículo 1° estableció que deben garantizarse las condiciones y oportunidades de participación equitativa en los planes, programas y proyectos de desarrollo agropecuario a las mujeres campesinas e indígenas para su efectiva vinculación al desarrollo de la economía campesina. Asimismo, el artículo 2° creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino como mecanismo obligatorio de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades dirigidas a prestar los servicios relacionados con el desarrollo de la economía campesina. Por su parte, el Capítulo XVII creó la figura de Cooperativas de Beneficiarios de la Reforma Agraria con el objeto de racionalizar la prestación de los servicios relacionados con el desarrollo de la economía campesina (artículo 94), "cuyo objeto preferencial será la comercialización de productos agropecuarios, y además la obtención de créditos de producción, la prestación de asistencia técnica y servicios de maquinaria agrícola, el suministro de semillas e insumos agropecuarios y otros servicios requeridos para incrementar la producción y mejorar la productividad en el sector rural".

En particular, el artículo 43 establece el *Programa de apoyo a la gestión empresarial rural* para beneficiarios de los programas de adquisición y redistribución de tierras, constitución o ampliación de resguardos y adjudicación de baldíos; mientras que el artículo 79 determina que las actividades que desarrolle el INCORA (o la entidad que haga sus veces) en los procesos de colonización tendrán, como propósitos fundamentales, la regulación, limitación y ordenamiento de la propiedad rural, eliminar su concentración y el acaparamiento de tierras baldías a través de la adquisición o implantación de mejoras, fomentar la pequeña propiedad campesina y prevenir la descomposición de la economía campesina del colono y buscar su transformación en mediano empresario. Para ello se regulará, limitará y ordenará la ocupación, aprovechamiento y adjudicación de las tierras baldías de la Nación con la finalidad de fomentar la pequeña propiedad campesina, evitar o corregir los fenómenos de inequitativa concentración de la propiedad rústica y crear las condiciones para la adecuada consolidación y desarrollo de la economía de los colonos.

138. Pues bien, una vez presentados los elementos normativos de la regulación anterior (Ley 160/94) y de la demandada, en materia de baldíos, observa la Corte que, de manera general, no se encuentra en la ley objeto de control una pretensión de sustituir o modificar la regulación que, sobre baldíos destinados a garantizar el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, contempla la normatividad anterior. Los instrumentos previstos en dicha normatividad para la democratización del acceso la propiedad rural, el control sobre la concentración de la misma y la prevención de ejercicios especulativos sobre tierras con aptitud para programas de reforma agraria, se mantienen intactos.

Las normas que son objeto de control (artículos 3° (parágrafo 3), 10, 13, 14, 15 y 21 inciso 5° de la Ley 1776 de 2016), hacen referencia a inmuebles de la nación que no tendrían aptitud para desarrollar programas de reforma agraria, comoquiera que, por su ubicación y condiciones agrológicas demandan altos costos de adaptación para su productividad. Así, las normas acusadas se inscriben, no en un contexto de reforma agraria encaminada a la redistribución de la propiedad rural, sino en un marco de desarrollo económico rural focalizado en zonas específicas del país, que responde a un proceso localizado de cambio social y crecimiento económico, que debe ser sostenible desde el punto de vista humano, social y ecológico; y que no es incompatible sino que debe coexistir, preservar y fortalecer el modelo de empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, desarrollado a través de las Unidades Agrícola Familiares.

El Sistema Nacional de Desarrollo Rural para Zidres, previsto en la Ley 1776 de 2016, no tiene como propósito modificar las reglas establecidas en el Título XII de la Ley 160 de 1994, orientadas estas a regular la adjudicación de tierras baldías *con aptitud agropecuaria,* a través de Unidades Agrícolas

Familiares, para dotar de tierra a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos económicos, que no la posean. Su contexto (Ley 1776/6) es bien distinto, en cuanto no se orienta a desarrollar programas de adjudicación de tierras con aptitud agropecuaria, sino a promover el desarrollo de proyectos productivos en zonas que presenten especiales condiciones geográficas, agrológicas, de acceso e infraestructura, que en principio no serían aptas para desarrollar programas de reforma agraria, mediante contratos no traslaticios de dominio y a través de formas asociativas de producción. En estas condiciones, los preceptos que forman parte de la Ley 1776/16, se inscriben con mayor acierto en un propósito de reforma de los contenidos de la Ley 160 de 1994 relativos al desarrollo rural mediante la delimitación de zonas de desarrollo empresarial, hipótesis prevista en los artículos 82 y 83[425] de dicho estatuto (Capítulo XIII), y no como lo sostienen los demandantes, en una iniciativa de reforma de las reglas relativas a la adjudicación de baldíos para garantizar el derecho fundamental al acceso progresivo a la propiedad por parte del campesinado (Capítulo XII).

139. Para sustentar el carácter regresivo de las normas acusadas, los demandantes sostienen que las medidas allí consignadas: *(i)* desconocen la finalidad que cumplen los baldíos de la nación, que son bienes adjudicables a los trabajadores agrarios; *(ii)* se disminuyen las tierras baldías disponibles para la adjudicación y promueven la acumulación de tierras más allá de la Unidad Agrícola Familiar; *(iii)* se privilegia la competitividad de la producción agrícola por encima del dominio de la tierra del trabajador rural, lo cual incumple con la obligación constitucional de garantizar el acceso progresivo de la tierra y a otros beneficios inherentes a la propiedad*; (iv)* los

---

[425] ARTÍCULO 82. Previos los estudios correspondientes, el INCORA delimitará zonas de baldíos que no tendrán el carácter de Reserva Campesina sino de Desarrollo Empresarial de las respectivas regiones, en las cuales la ocupación y acceso a la propiedad de las tierras baldías se sujetará a las regulaciones, limitaciones y ordenamientos especiales que establezca el Instituto, para permitir la incorporación de sistemas sustentables de producción en áreas ya intervenidas, conservando un equilibrio entre la oferta ambiental y el aumento de la producción agropecuaria, a través de la inversión de capital, dentro de criterios de racionalidad y eficiencia y conforme a las políticas que adopten los Ministerios de Agricultura y del Medio Ambiente.
ARTÍCULO 83. Las sociedades de cualquier índole que sean reconocidas por el Ministerio de Agricultura como empresas especializadas del sector agropecuario, en los términos del inciso 2o. del artículo 157 del Decreto Extraordinario 0624 de 1989 (Estatuto Tributario), o que se dediquen a la explotación de cultivos agrícolas o a la ganadería, podrán solicitar la adjudicación de terrenos baldíos en las Zonas de Desarrollo Empresarial establecidas en el artículo anterior, en las extensiones que al efecto determine la Junta Directiva del Incora, de conformidad con lo previsto en el artículo 66 de la presente Ley.//Tal adjudicación sólo será procedente cuando la explotación del baldío se haya llevado a efecto en virtud de un contrato celebrado con el Instituto, mediante el cual la sociedad se comprometa a explotar una superficie no menor de las dos terceras partes de la extensión solicitada, en los cultivos o actividad ganadera convenida, dentro de los cinco (5) años siguientes a la fecha del contrato respectivo.//Cuando la sociedad adjudicataria requiera para su explotación una extensión adicional a la inicialmente adjudicada, podrá permitirse por una sola vez la elaboración de un nuevo contrato de explotación en favor de la sociedad, hasta por una extensión igual, por un término de dos (2) años, al vencimiento del cual, si hubiere dado cumplimiento a las obligaciones contraídas, se autorizará la venta del terreno baldío conforme al precio que señale la Junta Directiva.//En todo caso, el incumplimiento de las obligaciones durante la vigencia del contrato dará lugar a la declaratoria de caducidad y a la recuperación de los terrenos baldíos.

campesinos, los trabajadores agrarios y las mujeres rurales sin tierra no tienen mecanismo de acceso y dotación de tierras más que la posibilidad de adquirir tierras de la calidad y proporción que determine el ponente del proyecto; *(v)* no se estipulan medidas afirmativas para garantizar que los trabajadores agrarios y los campesinos sean los destinatarios preferentes y prioritarios, pues la inclusión de pequeños y medianos productores no garantiza necesariamente que estos se vean beneficiados; *(vi)* beneficia a quienes han llevado a cabo actuaciones ilegales.

140. La primera observación común a este grupo de argumentos es que parten del supuesto de que las normas acusadas modifican las reglas de adjudicación de bienes baldíos con aptitud agrícola y pecuaria, a través de Unidades Agrícolas Familiares (Capítulo XII). Esto no es exacto, comoquiera que como ya se indicó, los preceptos acusados se insertan en una política de desarrollo productivo rural regional, regulan el uso y goce (contratos no traslaticios de dominio) de bienes inmuebles de la nación (baldíos), ubicados en territorios que en principio no serían aptos para adjudicación mediante UAF, comoquiera que demandan elevados costos de adecuación para su productividad, para lo cual se requiere el concurso del capital privado, y los incentivos y estímulos del Estado, siempre que se estructuren formas asociativas con pequeños y medianos productores.

Esta diferenciación ya permite señalar que, en principio, no existe una relación de identidad entre las normas anteriores (Título XII de la Ley 160/94) y las que se insertan en la reforma cuestionada por su carácter regresivo; y por ende, de manera general, no se está frente a disposiciones que regulen un mismo supuesto de hecho y una misma consecuencia jurídica, presupuesto indispensable para adelantar un juicio de regresividad. Se reitera que la mayoría de las disposiciones acusadas tiene vocación de modificar los preceptos contenidos en el capítulo XIII de la Ley 160/94 relativo a la adjudicación de baldíos a empresas especializadas del sector agropecuario para desarrollar sistemas sustentables de producción, sin que tengan la virtualidad de modificar sustancialmente el régimen de baldíos adjudicables pare efectos de reforma agraria conforme al título XII de la mencionada ley.

141. De manera puntual, frente a los argumentos que expone la demanda, es preciso señalar que: *(i)* el régimen de baldíos, con aptitud agrícola y pecuaria, adjudicables a campesinos y trabajadores agrarios para garantizar la democratización de la propiedad rural, y el derecho fundamental al acceso progresivo a la tierra de campesinado, se mantiene intacto en su esencia, tal como ha sido regulado por la ley 160/94 y desarrollado por la jurisprudencia de esta Corte, comoquiera que no fue el objeto de reforma de la Ley 1776/16, focalizada esta en diseñar un modelo de desarrollo económico regional, sobre territorios que demandan altos costos de adecuación para su productividad, y por ende no son aptos para constituir UAF.

Por esta misma razón, *(ii)* tampoco resulta admisible el argumento consistente en que con la regulación establecida en la ley examinada, se disminuyen las tierras baldías disponibles para la adjudicación y promueven la acumulación de tierras más allá de la Unidad Agrícola Familiar. Como ya se ha indicado, a partir de una interpretación sistemática de los preceptos acusados en el marco de los principios y propósitos que orientan la ley Zidres, se determinó que los territorios a los que refiere esta regulación, cuentan con unas especificaciones geográficas, agrológicas, de infraestructura y acceso que las ubica en un universo distinto al conformado por los inmuebles con *aptitud productiva* (agrícola, acuícola, pecuaria, etc.) para ser adjudicados a través de las UAF a familias pobres. Adicionalmente, dadas las especificaciones derivadas de su ubicación, acceso, condiciones geográficas particulares y requerimientos para su delimitación y aprobación de proyectos Zidres, la destinación de baldíos mediante contratos no traslaticios de dominio para la explotación agroindustrial debe ser excepcional, frente a la política general y permanente que en desarrollo de la ley de reforma agraria que debe adelantar el Estado para garantizar el acceso de los campesinos a la propiedad de tierras *con aptitud* para el establecimientos de unidades agrícolas familiares.

Esta consideración conduce así mismo a desvirtuar el argumento relativo a que con la Zidres, *(iii)* se privilegia la competitividad de la producción agrícola por encima del dominio de la tierra del trabajador rural, lo cual incumple con la obligación constitucional de garantizar el acceso progresivo de la tierra y a otros beneficios inherentes a la propiedad.

142. Insiste la Corte, en que el establecimiento de zonas especiales, en las que, de manera planificada, **excepcional,** controlada y vigilada por el Estado, se desarrollen proyectos agroindustriales en los que se incluyan a los pequeños y medianos productores, no puede implicar una renuncia del Estado al mandato programático orientado a fomentar la democratización y el acceso a la propiedad de la tierra, a favor de las personas que la trabajan. Se trata de un mandato ***permanente*** que impone en cabeza del legislador un ***deber*** ineludible de ***progresivo*** cumplimiento que debe perseguir de manera ***primordial*** y ***generalizada***, en materia de adjudicación de bienes baldíos a los trabajadores rurales que carecen de tierra, buscando así alcanzar los postulados de la reforma agraria.

Como lo ha recalcado esta Corte "este es el significado profundo que la jurisprudencia constitucional le ha otorgado al artículo 150-18 C.P., en sintonía con el artículo 64. C.P.: la destinación de los bienes baldíos debe contribuir al logro de los fines esenciales del Estado, específicamente a la dignificación de la vida de los trabajadores del campo, lo cual no sólo se logra mediante la garantía del acceso a la tierra sino de los bienes y servicios complementarios requeridos para su explotación y para su mejoramiento social y cultural. En definitiva, con la adjudicación de dichos bienes el Estado persigue no sólo satisfacer el derecho del acceso a la tierra sino también otros

componentes que elevan la calidad de vida de los trabajadores agrarios, en concordancia con el artículo 64 Superior".[426]

Esto implica que el establecimiento de zonas especiales para el desarrollo de proyectos agroindustriales en los que se privilegie la utilidad pública y el interés social de la propiedad (Art. 1º), lo que incluye el aprovechamiento ***excepcional,*** de baldíos que deben ser objeto de adecuación para su productividad, son estrategias de desarrollo que deben coexistir y respetar las formas tradicionales de producción de los campesinos y el aprovechamiento de su propia tierra (UAF), "facilitando a estas personas el acceso a los bienes y prestaciones necesarias e indispensables para sobrevivir dignamente (i.e. créditos, asistencia técnica, herramientas de producción, tecnología); y garantizarles, cuando no se encuentran en capacidad de hacerlo autónomamente, las condiciones mínimas materiales de existencia. Como lo ha sostenido esta Corte, estas obligaciones en cabeza del Estado se justifican porque lo que está en juego es la capacidad que tienen los trabajadores agrarios para garantizar, mediante sus formas tradicionales de generar ingresos (i.e economías de subsistencia), su derecho fundamental al mínimo vital".[427]

De manera que en lugar de presentarse como incompatibles, el desarrollo de la agricultura familiar con todas las protecciones derivadas de la Constitución y la Ley (160/94), en especial la de garantizar ese espacio de autonomía que les permite a las comunidades agrícolas asegurarse por sí mismas sus medios de subsistencia y realizar su proyecto de vida; debe coexistir en una relación armónica y complementaria con otras formas de producción orientadas procurarle a la población campesina, paulatinamente, el acceso a los bienes y servicios necesarios e indispensables para llevar su ***forma de vida*** amparada constitucionalmente, promoviendo así el postulado de la *dignidad humana*.

143. De otra parte, como ya se indicó en el marco conceptual de esta sentencia, las funciones atribuidas al legislador en temas agrarios hacen parte de las competencias que le conciernen en materia de desarrollo económico, a través de las libertades económicas y las relaciones de mercado, y son una manifestación de la función general de la intervención del Estado en la economía.[428]

Como lo ha recordado la Corte, la Carta Política establece que la producción de alimentos gozará de especial protección y que, en consecuencia, el Estado promoverá mediante la ley las acciones necesarias para incrementar la productividad, fomentando, entre otros sectores, a las actividades

---

[426] Corte Constitucional. Sentencia C-623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos).
[427] "En suma, todas aquellas comunidades que dependen de los recursos del medio ambiente, merecen una especial atención por parte de los Estados, toda vez que son grupos de personas, en su mayoría de bajos ingresos, que con su oficio artesanal garantizan su derecho a la alimentación y a su mínimo vital". Corte Constitucional. Sentencia T-348 de 2012 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt). reiterada por la sentencia T-606 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.)
[428] Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

agroindustriales, a la construcción de obras de infraestructura física y a la adecuación de tierras (arts. 64 y 65 C.P.). En la misma dirección, el artículo 334 (C.P.) dispone que el Estado, a través del legislador, deberá intervenir, entre otras cosas, en el uso del suelo y en la explotación de los recursos naturales, para así racionalizar la economía para promover la productividad, la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

Al respecto, la Corte Constitucional ha reconocido la vigencia y la importancia que tiene para el sector rural la promoción del uso productivo y eficiente de la tierra, buscando con ello la expansión de la producción a través de la promoción de la competitividad y de la inversión privada, en el marco de la inserción del país en la economía mundial y la apertura de los mercados.[429]

La jurisprudencia constitucional, por lo tanto, ha señalado la importancia de explotar la tierra de manera eficiente y productiva, ***atendiendo a las aptitudes propias del suelo y a las características de las diversas regiones del país, buscando así evitar la ociosidad de la misma;***[430] reconociendo, de antemano, que la adopción de políticas eficaces y eficientes también es un imperativo que debe perseguir la administración pública en todas sus actuaciones.[431] Sobre el particular, la Corte Constitucional ha sido clara al sostener que no es legítimo descartar de plano "la importancia del crecimiento sostenido del capital para el bienestar social", así como tampoco es válido defender, de entrada, un modelo particular de desarrollo entre otros.[432]

144. En síntesis, en relación con las normas que regulan los bienes inmuebles para la ejecución de los proyectos productivos (Art.13); los bienes inmuebles por anticipación (Art. 10); la retribución por el uso y goce de bienes inmuebles de la nación (Art. 14); los aportes en las Zidres (Art. 15); y la identificación de la Zidres (Art. 21, inciso 5º), no encuentra la Corte acreditado el primer paso del test de progresividad y prohibición de

---

[429] Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

[430] La Corte Constitucional ha reconocido que el legislador tiene la facultar para establecer los topes máximos y mínimos para la división de la tierra. Por lo tanto, es válido que en el momento de determinar las unidades de explotación adecuada, tenga en cuenta "las condiciones agroecológicas de la zona, como las clases de suelo y la ubicación respecto a los centros de mercadeo", bajo el entendido de que "el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, garantizado en el artículo 64 de la Constitución, no tendría razón de ser si esa propiedad fuera improductiva o inútil para quien accede a ella y para la colectividad". Corte Constitucional. Sentencia C-006 del 2002 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

[431] "La eficacia está contenida en varios preceptos constitucionales como perentoria exigencia de la actividad pública: en el artículo 2o, al prever como uno de los fines esenciales del Estado el de garantizar la efectividad de los principios, deberes y derechos consagrados en la Constitución; en el 209 como principio de obligatorio cumplimiento por quienes ejercen la función administrativa; en el 365 como uno de los objetivos en la prestación de los servicios públicos; en los artículos 256 numeral 4o., 268 numeral 2o, 277 numeral 5o y 343, relativos al control de gestión y resultado y a la eficiencia como principio rector de la gestión pública, aluden preceptos constitucionales como los contenidos en los artículos 48, 49, y 268, numerales 2 y 6, de la Constitución política". Corte Constitucional. Sentencia C-479 de 1992 (M.P.s José Gregorio Hernández Galindo y Alejandro Martínez Caballero), reiterada en la sentencia C-074 de 1993 (M.P. Ciro Angarita).

[432] Corte Constitucional. Sentencia T-080 de 2015 (M.P. Jorge Iván Palacio).

regresividad, comoquiera que se trata de preceptos que no modifican las normas sobre baldíos para reforma agraria a través de la adjudicación de UAF, contempladas en el capítulo XII de la Ley 160 de 1994. Su ámbito fáctico y jurídico es distinto: en cuanto a lo primero, porque los terrenos destinados para proyectos productivos a través de las Zidres, presentan características geográficas, agrológicas, de infraestructura y acceso que en principio, no las harían aptas para la constitución de UAF. Y en cuanto a lo segundo, porque la configuración normativa prevista en la Ley 1776/16, se orienta a regular de manera más amplia, y en el marco de un sistema, las zonas de desarrollo empresarial a que hizo referencia la ley 160/94 en su capítulo 13. Así las cosas, no se presenta respecto de estos preceptos el primer requisito que exige este test, el cual resulta habilitante para continuar con el juicio, esto es que las normas cotejadas "guarden una suerte de identidad entre sí, o en otras palabras, que ambas regulen un mismo supuesto de hecho y una misma consecuencia jurídica".

145. Insiste la Sala Plena que las normas aquí examinadas, pertenecientes a la Ley 1776 de 2016, por su alcance y contenido, no tienen la vocación de modificar el capítulo XII de la Ley 160 de 1994, que establece el régimen de baldíos con aptitud para ser adjudicados a través de las UAF, así como las limitaciones al mismo. En este sentido, la prohibición que establece el parágrafo 3° del artículo 3° de adelantar proyectos productivos en las Zidres respecto de titulaciones efectuadas a partir de la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994, cumple el propósito de no afectar situaciones consolidadas, bajo otros regímenes jurídicos, antes de la entrada en vigencia de dicha ley.

Este precepto parte del reconocimiento implícito de la existencia de diferentes regímenes de desarrollo agrícola, frente a los cuales el legislador cuenta con amplia potestad de configuración, siempre que respete los derechos constitucionales de acceso progresivo a la tierra, el mínimo vital y la seguridad alimentaria. Así, el parágrafo en mención hace referencia únicamente a un régimen, el contenido en el título XII de la Ley 160 de 1994, y que aplica a las adjudicaciones hechas en vigencia de tales disposiciones, pero que como tal, no tiene la virtualidad de dejar sin efectos las limitaciones, gravámenes y demás obligaciones que pesan sobre los bienes baldíos de acuerdo con el estatuto jurídico bajo el cual fueron adjudicados.

Bajo esta comprensión, es evidente entonces que las prohibiciones, obligaciones y demás cargas que la Ley 160 de 1994 introdujo en sus artículos 39 y 40 para el régimen de propiedad parcelaria, para cuya ejecución se crearon las UAF, se mantiene inmodificable, sin embargo, no resultan aplicables al régimen de baldíos, cuya adjudicación en UAF apenas se introduce, de modo obligatorio, con la expedición de la Ley 160 de 1994. En ese sentido el hecho de que el parágrafo 3° del artículo 3° reitere lo señalado en el artículo 72 no tiene la virtualidad jurídica de dejar sin efectos el artículo 40 de la Ley 160 de 1994 que se encarga de situaciones jurídicas

(régimen parcelario) no equiparable al régimen de adjudicación de baldíos del capítulo XII de la Ley 160 de 1994.

En todo caso, advierte la Sala, el contenido y alcance del parágrafo 3° del artículo 3° mantiene vigentes las limitaciones y gravámenes que van aparejadas a la adjudicación de bienes baldíos, de acuerdo al régimen legal que le corresponda, y en esa medida, las limitaciones incorporadas en los artículos 39 y 40 de la Ley 160 de 1994, mantienen su plena vigencia, en defensa de los derechos de los campesinos, como sujetos de los programas de reforma agraria.

Segundo cargo: Los artículos 3 (parcial), 7 (parcial) y 17 (parcial) de la Ley 1776 de 2016, vulneran el artículo 64 de la Constitución que contempla la democratización del acceso a la propiedad.

146. Los segmentos normativos acusados en esta sección son los siguientes:

> **"Artículo 3°. Componentes de los proyectos productivos.** Personas jurídicas, naturales o empresas asociativas que decidan adelantar proyectos productivos en las Zidres, deberán inscribir el respectivo proyecto ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y deberán contener, por lo menos, los siguientes elementos:
>
> **(…)**
>
> Cuando se trate de proyectos asociativos, adicionalmente, deberá cumplir con los siguientes requisitos:
>
> a) La determinación del terreno destinado a ser adquirido por los campesinos, los trabajadores agrarios y/o las mujeres rurales, sin tierra, asociados.
>
> b) Un sistema que garantice que el grupo de campesinos y trabajadores agrarios, sin tierra, puedan adquirirla a través de los programas de dotación de tierras adelantados por la entidad competente.
>
> c) Un plan de acción encaminado a apoyar a los campesinos y/o a los trabajadores agrarios en la gestión del crédito ante el sistema bancario, para la compra de la tierra y el establecimiento del proyecto.
>
> **(…)**
>
> **Artículo 7o. De los incentivos y estímulos.** Los proyectos productivos aprobados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en las Zidres recibirán, como mínimo, los siguientes incentivos y estímulos:
>
> **Parágrafo 1o.** Solo resultarán beneficiarios de la política de incentivos o estímulos los proyectos asociativos, siempre y cuando integren como asociados al pequeño o al mediano productor.
>
> **Parágrafo 2o.** Los proyectos que asocien a los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales, sin tierra, resultarán beneficiarios de la política de incentivos o estímulos, solo si garantizan que estos en desarrollo del proyecto pueden adquirir un determinado porcentaje de tierra agrícola, calculado con base en sus posibilidades de explotación"
>
> **Artículo 17. Condición especial para los proyectos productivos que vinculen campesinos, mujeres rurales, jóvenes rurales y/o**

trabajadores agrarios sin tierra. Además de los requisitos generales previstos en el artículo 3o, los proyectos asociativos que vinculen campesinos, mujer rural y/o trabajadores agrarios sin tierra deberán establecer un mecanismo que permita que, dentro de los tres (3) primeros años de iniciado el proyecto, estos se hagan propietarios de un porcentaje de tierra, fijado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de acuerdo al proyecto productivo y la capacidad financiera de quien lo adelante. Para tal efecto, en el contrato de asociatividad se establecerá una cláusula resolutoria de permanencia en el proyecto sujeta a la finalización del mismo."

147. Los accionantes sostienen que los segmentos normativos acusados son inconstitucionales en cuanto vulneran el derecho al acceso a la propiedad de la tierra y al territorio, comoquiera que el Estado deja de ser el directo responsable de garantizar el acceso progresivo a la tierra, se eliminan los mecanismos preexistentes en la legislación de tierras, dejando únicamente la compra del bien con recursos propios, sin la intervención del Estado, que bajo la Ley 160 de 1994 asumía el 50% del pago de la tierra con bonos agrarios y el otro 50% lo financiaba con créditos especiales subsidiados. Como consecuencia de ello, se aumentaría el costo de la tierra para los campesinos, lo que conduce a un retroceso en el nivel de satisfacción del derecho al acceso progresivo a la propiedad de la tierra.

148. Sobre este aparte de la demanda la Corte se formuló el siguiente problema jurídico:

¿El artículo 3°, inciso 2°, literales a), b), y c), los artículos 7 y 17 (parciales) son contarios al artículo 64 (acceso progresivo a la propiedad de la tierra) comoquiera que reducen el marco de protección del derecho social al acceso a la tierra?

149. Los literales a), b) y c) del inciso segundo, del artículo 3° establecen que cuando se trate de proyectos asociativos, adicionalmente a los componentes generales (inciso primero), deberán cumplir los siguientes requisitos: a) la determinación del terreno destinado a ser adquirido por los campesinos, los trabajadores agrarios y/o las mujeres rurales, sin tierra, asociados; b) Un sistema que garantice que el grupo de campesinos y trabajadores agrarios sin tierra puedan adquirirla a través de los programas de dotación de tierras adelantados por la entidad competente; y c) un plan de acción encaminado a apoyar a los campesinos y trabajadores agrarios en la gestión del crédito para la compra de la tierra y el establecimiento del proyecto.

Cuando la norma refiere a "la determinación" del terreno – literal a)- destinado a su adquisición hace referencia a la identificación del mismo, a su particularización para cumplir con un requisito específico, comoquiera que la decisión acerca de su selección debe ser plenamente decidida por los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales sin tierra que libremente decidan participar e n el proyecto.

Adicionalmente, por tratarse de proyectos asociativos, respecto de los cuales están previstos los incentivos contemplados en el artículo 7° de la ley 1776/16, es preciso interpretar el alcance de estos requisitos a partir de los objetivos generales de la ley, especialmente el relativo a *"promover el acceso y la formalización de la propiedad de la tierra a los campesinos, a los trabajadores agrarios, mujeres rurales, jóvenes rurales y ocupantes tradicionales de bienes inmuebles de la nación",* por lo que el sistema de dotación de tierras a que refiere el literal b) debe responder a una estrategia orientada a la materialización de este principio orientador de toda la regulación. En ese mismo contexto, los créditos a que alude el literal c) forman parte de los incentivos y estímulos previstos en el artículo 7.a) como *líneas de crédito especiales para campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales*.

Un entendimiento de las normas examinadas bajo este contexto interpretativo, no evidencia una reducción del marco de protección del derecho de acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios (Art. 64), en los términos que lo plantean los demandantes, comoquiera que se trata de requisitos específicos que deben cumplir los proyectos y no de un mecanismo de acceso a la propiedad de la tierra para los campesinos que se asocien a los mismos.

150. El otro segmento de la impugnación está relacionado con el hecho de que, conforme a los parágrafos 2° y 3° del artículo 7° y el 17 de la ley enjuiciada, la política de incentivos y estímulos prevista en la ley está condicionada: *(i)* a la vinculación al proyecto del pequeño y mediano productor[433]; y *(ii)* a que los campesinos trabajadores agrarios y mujeres rurales sin tierra puedan adquirir un determinado porcentaje de tierra agrícola, calculado con base en sus posibilidades de explotación[434]. Adicionalmente, *(iii)* los proponentes del proyecto deben establecer un mecanismo que permita que dentro de los 3 primeros años siguientes de iniciado el proyecto, los campesinos sin tierra se hagan propietarios de un porcentaje de tierra, fijado por el MADR de acuerdo al proyecto productivo y la capacidad financiera de quien lo adelante.

151. Como cuestión preliminar observa la Corte que la demanda contra el artículo 17 se dirige únicamente contra el segmento normativo *"deberán establecer un mecanismo que permita que, dentro de los tres (3) primeros años de iniciado el proyecto, estos se hagan propietarios de un porcentaje de tierra, fijado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de acuerdo al proyecto productivo y la capacidad financiera de quien lo adelante".* Comoquiera que este aparte normativo no presenta un contenido deóntico claro o unívoco, de manera que, para entenderlo y aplicarlo, resulta

[433] Artículo 7°, parágrafo 2°.
[434] Artículo 7parágrafo 2°.

absolutamente imprescindible integrarlo[435] con el resto del precepto del cual forma parte, la Corte extenderá su pronunciamiento a todo el artículo 17, cuyo texto es el siguiente:

> **Artículo 17. Condición especial para los proyectos productivos que vinculen campesinos, mujeres rurales, jóvenes rurales y/o trabajadores agrarios sin tierra.**
> "Además de los requisitos generales previstos en el artículo 3o, los proyectos asociativos que vinculen campesinos, mujer rural y/o trabajadores agrarios sin tierra deberán establecer un mecanismo que permita que, dentro de los tres (3) primeros años de iniciado el proyecto, estos se hagan propietarios de un porcentaje de tierra, fijado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de acuerdo al proyecto productivo y la capacidad financiera de quien lo adelante. Para tal efecto, en el contrato de asociatividad se establecerá una cláusula resolutoria de permanencia en el proyecto sujeta a la finalización del mismo."

152. A continuación procede la Corte a determinar si los preceptos que se aglutinan en este segmento de la impugnación -artículos 7, parágrafos 1° y 2° y artículo 17- son compatibles con el derecho de acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, previsto en los artículos 64, 65 y 66 de la Carta.

La primera advertencia que debe hacer la Corte al respecto radica en que dichos preceptos, a diferencia de lo que ocurre con los contenidos en el inciso segundo del artículo 3°, no son simples requisitos específicos que se deben mencionar o incluir en el proyecto al momento de su inscripción en el MADR, se trata de dispositivos que de manera sustancial concurren a configurar un modelo de acceso a la propiedad rural por parte de los campesinos y trabajadores agrarios, ligado a la política de incentivos y estímulos.

Para abordar el análisis de constitucionalidad, recuerda la Sala que los artículos 64, 65 y 66 C.P., leídos de manera articulada, entrañan *"el diseño de una estrategia global del desarrollo rural que el Constituyente configuró como un cometido estatal destinado a lograr el crecimiento del sector*

---

[435] De conformidad con reiterada jurisprudencia de esta Corte, la integración de unidad normativa sólo procede de manera excepcional en tres eventos: *"En primer lugar, es posible apelar a la unidad normativa (i) cuando el artículo que se impugna carece "(…) de un contenido deóntico claro unívoco o de un ámbito regulador propio, aislado del contexto en el cual están insertadas, y se requiere precisar su alcance incluyendo en el juicio de constitucionalidad otros enunciados normativos"[435]. En segundo lugar, es procedente (ii) cuando la disposición demandada o la norma que de ella se desprende, está mencionada o referida en otros artículos del ordenamiento jurídico de manera que para asegurar la efectividad de la decisión que se tome, es necesario también examinarlos. Ha explicado la Corte que en este caso las normas tienen "un sentido regulador propio y autónomo (…) pero el estudio de constitucionalidad de la disposición acusada impone el examen (…) de algunos elementos normativos a los cuales hace referencia, que están contenidos en otras disposiciones no demandadas"[435]. En tercer lugar, resulta posible acudir a ella (iii) cuando la norma que se juzga tiene una relación íntima o intrínseca con otra que, prima facie, plantea serias dudas de constitucionalidad"* (Sentencia C-500 de 2014 M.P. Mauricio González Cuervo, reiterada en C-182 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

campesino y consecuencialmente, un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural".[436]

En el marco de esta *"estrategia global de desarrollo rural",* la Corte ha reiterado que el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, especialmente a favor de quienes la trabajan, lo materializa el Estado a través de varios tipos de políticas, relacionadas con la concesión de créditos especiales,[437] la facilitación de mecanismos para la compra de tierras, entre ellos, la entrega de subsidios,[438] el fomento de actividades agrícolas, la adjudicación de bienes baldíos, entre otras.[439]

A partir de la estrategia global de desarrollo delineada en los preceptos superiores referidos, este Tribunal señaló que nuestro ordenamiento jurídico protege tres dimensiones del derecho de acceso a la tierra: *(i)* La garantía de la seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra, lo que incluye el respeto por la propiedad, la posesión, la ocupación, la mera tenencia, entre otras. *(ii)* El acceso a los bienes y servicios que permitan realizar los proyectos de vida de la población rural, como educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial. *(iii)* **Acceso a la propiedad de la tierra a través de distintos mecanismos, como la titulación individual, colectiva o mediante formas asociativas; concesión de créditos a largo plazo; creación de subsidios para la compra de tierra; y desarrollo de proyectos agrícolas.**[440]

153. Pues bien, encuentra la Corte que varios de los elementos previstos en los segmentos normativos acusados, y que concurren a integrar el diseño de acceso a la tierra por parte de los campesinos, mujeres y trabajadores sin tierra en el marco del modelo Zidres, resultan incompatibles con el mandato constitucional de fomento de una política de democratización en el acceso a la propiedad que incluya las dimensiones enunciadas, para estos sujetos de derechos que han sido considerados de especial protección constitucional.

Cabe recordar que los proyectos productivos que se pretendan adelantar en las zonas Zidres podrán ser propuestos por personas jurídicas, naturales o empresas asociativas (Art. 3°). Dado que la norma no establece ninguna otra cualificación, podrá tratarse de empresarios, o de asociaciones o cooperativas campesinas. Si se trata de proyectos propuestos únicamente por empresarios (personas naturales o jurídicas) deberán cumplir con los requisitos previstos

---

[436] Corte Constitucional. Sentencia C-021 de 1994 (M.P. Antonio Barrera Carbonell). Reiterada en las sentencias C-006 de 2002 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), C-180 de 2005 (M.P. Humberto Serra Porto) y C-1006 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).
[437] Cf. Corte Constitucional. Sentencias C-021 de 1994 (M.P. Antonio Barrera Carbonell) y C-1006 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).
[438] Cf. Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 2005 (M.P. Humberto Sierra Porto).
[439] Corte Constitucional. Sentencia C-595 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria). Reiterada en la sentencia C-623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos).
[440] Corte Constitucional. Sentencia C-623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

en el artículo 3° de la ley, se desarrollarán en terrenos particulares y no gozarán de los incentivos y estímulos previstos en la ley (Arts. 6° y 7°).

Para que esos proyectos productivos puedan ser desarrollados en terrenos baldíos deben forzosamente integrar como asociados al pequeño o al mediano productor (Art. 13). La misma condición forzosa se impone para que los ejecutores del proyecto tengan acceso a los estímulos e incentivos que en materia de créditos especiales, garantías sobre la producción, capacitación, ect. contempla la ley (Art. 7 parágrafo 1°).

Sin embargo, llama la atención que en el marco de esos proyectos asociativos que vinculen a campesinos, mujeres y jóvenes rurales, se condicione el derecho a ser beneficiarios de la política de incentivos y estímulos a que garanticen que en desarrollo del proyecto puedan adquirir un determinado porcentaje de tierra agrícola calculado con base en sus posibilidades de explotación; y se prevea que los proyectos (sus proponentes) "establezcan un mecanismo" que permita que, dentro de los 3 primeros años de iniciado el proyecto se hagan propietarios de un porcentaje de tierra fijado por el MADR, de acuerdo con el proyecto productivo y "la capacidad financiera de quien lo adelante" .

154. Este diseño normativo riñe con los objetivos de la propia ley, la cual formula como propósitos *"promover el acceso y la formalización de la propiedad de la tierra a los campesinos, a los trabajadores agrarios, mujeres rurales, jóvenes rurales y ocupantes tradicionales de bienes inmuebles de la nación";* así como el de *"promover la inclusión social y productiva de campesinos, trabajadores agrarios, mujeres rurales y ocupantes tradicionales de bienes inmuebles de la nación como agentes sociales, productivos y emprendedores".* Y se muestra como una barrera para que los campesinos, trabajadores agrarios, mujeres y jóvenes rurales accedan a la estrategia de desarrollo global articulada por el Constituyente en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución con miras a lograr el crecimiento del sector campesino y el mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural.

Ninguna de las dimensiones que conforman el diseño de desarrollo rural previsto en el plexo de normas constitucionales mencionado, inspirado este en un criterio promocional orientado a la democratización del acceso a la tierra como herramienta social fundamental para el mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural, se satisface con el modelo de inserción asociativa que se prevé en los segmentos normativos acusados respecto de los campesinos, trabajadores agrarios, mujeres y jóvenes rurales sin tierra. El acceso progresivo a la tierra para el campesinado que no la posee, constituye un elemento nuclear de ese modelo global de desarrollo para el sector rural que la Constitución promueve.

155. Una medida legislativa así diseñada resulta manifiestamente irrazonable y se constituye en una barrera para que los campesinos, trabajadores agrarios mujeres y jóvenes rurales, accedan a la tierra (con aptitud agropecuaria) y se incorporen como agentes activos al modelo de desarrollo rural previsto en la ley. La democratización en el acceso a la tierra para estos sujetos de especial protección constitucional, como presupuesto indispensable para su incorporación con libertad y eficacia en el modelo de desarrollo rural que la Constitución perfila, exigía, según lo ha dicho la jurisprudencia, la adopción de medidas promocionales como políticas relacionadas con la concesión de créditos especiales,[441] la facilitación de mecanismos para la compra de tierras, la entrega de subsidios,[442] el fomento de actividades agrícolas, la adjudicación de bienes baldíos, entre otras.[443] Ninguna de estas medidas promocionales se identifica en las normas acusadas, comoquiera que el Estado delega en los particulares -promotores del proyecto-, un imperativo que la Constitución le impone como es el del *"promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual y asociativa".* Así ocurre, cuando los faculta para *"establecer un mecanismo que permita que (...) estos se hagan propietarios de un porcentaje de tierra" (Art. 17).* Adicionalmente, condiciona el acceso de los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales sin tierra, a la política de incentivos o estímulos a sus posibilidades de adquisición de un determinado porcentaje de tierra agrícola, calculado con base en sus posibilidades de explotación (Art. 7, Parágrafo 2°)

156. La medida legislativa examinada es contraria a la Constitución, comoquiera que impone unas cargas desproporcionadas a un sector de la población – los campesinos y trabajadores agrarios sin tierra- respecto del cual el Estado tiene particulares deberes de protección, dada su especial situación de vulnerabilidad y la deuda histórica que diferentes estudios, las motivaciones de las políticas públicas agrarias y la propia jurisprudencia de la Corte han reconocido en su favor.

La desproporción[444] de la medida emerge del hecho de que si bien podría identificarse una finalidad *imperiosa* en la norma, comoquiera que, según los

---

[441] Cf. Corte Constitucional. Sentencias C-021 de 1994 (M.P. Antonio Barrera Carbonell) y C-1006 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).

[442] Cf. Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 2005 (M.P. Humberto Sierra Porto).

[443] Corte Constitucional. Sentencia C-595 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria). Reiterada en la sentencia C-623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

[444] La jurisprudencia de esta Corte (Sentencia C-673 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda, reiterada en múltiples oportunidades) ha utilizado el test de razonabilidad a fin evaluar si el nivel de protección que establece una medida legislativa es compatible con la Constitución. Ha considerado que este juicio presenta varios niveles de intensidad en función de la materia sobre la cual recaiga la norma demandada y si el criterio que se identifique para establecer esos diversos niveles de protección es "sospechoso" o "neutral". En ese orden de ideas ha in dicado, que el examen es **"estricto"** cuando está de por medio una clasificación sospechosa como las enumeradas en forma no taxativa a manera de prohibiciones de discriminación en el inciso 1º del artículo 13 de la Constitución**, cuando la medida recae principalmente en personas en condiciones de debilidad manifiesta, grupos marginados o discriminados, sectores sin acceso efectivo a la toma de decisiones o minorías insulares y discretas**, cuando la medida que hace la diferenciación entre personas o grupos prima facie afecta gravemente el goce de un derecho constitucional fundamental, cuando

objetivos trazados en la ley (Art. 2°) se orientaría a promover la inclusión social y productiva de campesinos, trabajadores agrarios, mujeres rurales, jóvenes rurales y ocupantes tradicionales de bienes de la nación, con miras a incrementar el ingreso y la calidad de vida de la población rural, finalidad que responde a los objetivos previstos en el modelo de desarrollo rural global que prevén de manera articulada los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución, los medios a través de los cuales se persigue ese fin no resultan adecuados, ni efectivamente conducentes.

En efecto, no resulta adecuada ni efectivamente conducente al logro de la finalidad de promover la inclusión social y productiva de los campesinos y trabajadores agrarios en las zonas Zidres, la medida que deja en manos de los empresarios "el establecimiento de un mecanismo" para su acceso a un porcentaje del territorio (Art.17). La política de desarrollo rural con inclusión social y productiva de los campesinos y trabajadores agrarios debe ser manejada por el Estado, conforme a los artículos 64, 65 y 66 de la Carta.

Sobre el particular, llama la atención el hecho de que, cuando los proyectos asociativos vinculen a campesinos, mujer rural y/o trabajadores agrarios sin tierra, se establezca a favor de los proponentes del proyecto la prerrogativa de *"establecer un mecanismo que permita"* que dentro de los tres primeros años del proyecto los campesinos asociados se hagan propietarios de un porcentaje de tierra que fijará el MADR, con base en el proyecto productivo y *"la capacidad financiera de quien lo adelante"* (Art.17).

157. Varios problemas de índole constitucional se advierten esta regulación. En primer lugar, teniendo en cuenta que uno de los elementos del modelo de desarrollo que la ley examinada diseña es la posibilidad de que los proyectos productivos se establezcan en terrenos baldíos (Art.13), no está facultado el legislador para delegar en los particulares proponentes del proyecto la prerrogativa de "establecer un mecanismo" para que los campesinos, mujeres rurales y trabajadores agrarios accedan a la propiedad de un porcentaje de estos territorios.

En segundo lugar, el acceso a la propiedad de un porcentaje de tierra por parte de campesinos, mujer rural y trabajadores agrarios sin tierra, se sujeta a criterios ajenos a las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, como son la naturaleza del proyecto productivo y la "capacidad financiera de quien lo adelante". Así, en lugar de establecer medidas que protejan a los campesinos de los efectos colaterales de la agroindustria, se subordina su

---

se examina una medida que crea un privilegio. El juicio en este nivel, supone un estudio integral de proporcionalidad en el que se analiza si existe una finalidad imperiosa, si la medida es adecuada y efectivamente conducente, si es necesaria y si es proporcional en sentido estricto; este juicio se requiere cuando los valores y principios constitucionales se encuentran en riesgo y cuando se adoptan categorías sospechosas como la raza, la orientación sexual o la filiación política, que se presumen inconstitucionales a menos que se justifique su adopción.

derecho a acceder progresivamente a la propiedad de la tierra a los intereses económico y financieros de los ejecutores del proyecto.

Esta configuración no se muestra acorde con la función prioritaria adscrita a los baldíos de contribuir al logro de los fines esenciales del Estado, específicamente a "la dignificación de la vida de los trabajadores del campo", de acuerdo con lo establecido en el artículo 64. C.P.; ni plasman medidas orientadas a estimular, favorecer e impulsar progresivamente el acceso a la propiedad y el mejoramiento de su calidad de vida; por el contario, a ello se anteponen criterios asociados a la naturaleza productiva del proyecto y la capacidad financiera de su ejecutor.

Adicionalmente, el hecho de que se condicione la inserción de estos sujetos de derecho en el modelo de desarrollo rural previsto en la ley, a través de la política de incentivos y estímulos, a que puedan adquirir una porción de tierra "calculada con base en sus posibilidades de explotación" (Art. 7 Parág. 2), así como a la naturaleza del proyecto productivo y la capacidad financiera de quien lo adelante (Art. 17) se erigen en barreras de acceso a los beneficios del modelo productivo previsto en la ley, y los excluye de la posibilidad de acceder progresivamente a la propiedad de la tierra como un medio para ser parte activa del modelo desarrollo rural.

Se trata de una medida excesivamente gravosa para el campesinado que tampoco resulta *necesaria* para lograr el propósito de inclusión social y productiva en el modelo de desarrollo rural diseñado en la ley, comoquiera que la misma prevé otros mecanismos como la entrega a título no traslaticio de dominio de bienes inmuebles de la nación para el desarrollo de proyectos productivos (Art. 13) a las asociaciones de campesinos; o bien pudo acudirse a un sistema de subsidios y créditos especiales similares a los que contempla la Ley 160 de 1994 (Arts. 20 a 26) para efectos de reforma agraria.

158. La medida que sujeta el acceso a la propiedad de un porcentaje de tierra por parte de campesinos, mujer rural y trabajadores agrarios sin tierra a criterios ajenos a las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, como son la naturaleza del proyecto productivo y la "capacidad financiera de quien lo adelante", resulta también desproporcionada, en sentido estricto, comoquiera que no aporta nada a la finalidad de inclusión social y productiva de estos agentes rurales que gozan de especial protección constitucional, y en cambio sí restringe de manera significativa su derecho a ser incluidos social y productivamente en un modelo de desarrollo rural, que de conformidad con una visión articulada de los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución debe promover el acceso progresivo a la propiedad sobre la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, el acceso a servicios sociales, condiciones crediticias especiales y apoyo en la comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, a fin de mejorar su ingreso y calidad de vida. El diseño previsto en las normas examinadas se muestra

totalmente contrario a esos rasgos del modelo de desarrollo rural perfilado en la Constitución.

159. La decisión legislativa examinada ubica así a los campesinos y trabajadores rurales sin tierra, en una posición más desventajosa que la de los empresarios y los pequeños y mediados productores quienes pueden asociarse a los proyectos productivos aportando sus propios terrenos o solicitando al Estado, a título no traslaticio de dominio (Art.13), bienes de la Nación para tales propósitos. La medida condiciona la aplicación de la política de beneficios e incentivos a los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales sin tierra que se asocien a proyectos productivos, a unos mecanismos inciertos de acceso a la tierra, entre los que se encuentra el acceso al crédito bancario.

Este tratamiento desconoce lo postulados en que se sustenta un modelo de desarrollo rural con sostenibilidad social, el cual exige para los campesinos y trabajadores agrarios un *"tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad y de la producción que encuentra justificación en la necesidad de establecer una igualdad no sólo jurídica sino económica, social y cultural para los protagonistas del agro, partiendo del supuesto de que el fomento de esta actividad trae consigo la prosperidad de los otros sectores económicos y de que la intervención del Estado en este campo de la economía busca mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social"*[445].

Al respecto, conviene recordar que la jurisprudencia constitucional ha sido clara al sostener que la búsqueda del desarrollo en el campo no puede traducirse en un aumento de las brechas sociales, ni en la creación de mayores desigualdades socio económicas entre los distintos actores involucrados en el sector rural;[446] máxime cuando en un lado de la balanza se encuentra una población vulnerable que, como las comunidades rurales, dependen de la tierra para el desarrollo de su *modus vivendi*.[447]

Por consiguiente, teniendo en cuenta que las condiciones previstas en las normas examinadas que establecen requisitos adicionales y desproporcionados para los campesinos que se asocien a proyectos

---

[445] Corte Constitucional, Sentencia C-006 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[446] "El crecimiento y desarrollo, la mayor competitividad y productividad que animan los poderes compartidos de intervención económica del Gobierno y el Legislador y que se afianzan como políticas económicas globales, claro que son bienvenidos siempre que no supongan el incremento de la pobreza de los campesinos y de la riqueza y acumulación de los impulsores de los Proyectos especiales de desarrollo agropecuario o forestal (PEDAF) o de las empresas en las zonas de explotación destinadas a ese propósito". Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

[447] "La norma en estudio [L. 1450/11] demuestra un claro desbalance del modelo en la medida en que resulta benéfico para los inversionistas en proyectos productivos y, en cambio, en nada contribuye al campesino propietario. A partir de las nuevas reglas en estudio [arts. 60, 61 y 62 L. 1450/11] una persona natural o jurídica que no vive en estado de vulnerabilidad y cuya actividad agrícola no es definitiva en su *modus vivendi*, podrá adquirir la propiedad o el usufructo de tierras que tuvieron la naturaleza de baldías o que aún la tienen, aunque excedan la UAF, sin límite alguno". Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

productivos, se erigen en barreras y crean situaciones inequitativas para los campesinos y trabajadores agrarios, estos serán eliminados a efecto de que los campesinos sean, prioritariamente, destinatarios de las políticas de incentivos y estímulos para ser socios de los proyectos productivos, y a su vez beneficiarios de programas orientados a la democratización del acceso a la propiedad en el contexto de la política de desarrollo rural, bajo estándares que no pueden ser inferiores a los previstos en materia de reforma agraria.

También se excluirán del orden jurídico aquellos segmentos normativos que radican en cabeza de los particulares promotores y ejecutores de los proyectos agroindustriales, como si se tratara de un componente más del proyecto, la función de **establecer mecanismos** orientados a dotar de tierras a campesinos y trabajadores agrarios que no la posean (Art. 17); y condicionan esos mecanismos de adquisición de tierras a criterios relacionados con la naturaleza productiva del proyecto y la capacidad financiera de su ejecutor (Art. 17). Estas medidas, resultan contrarias al derecho de acceso progresivo de los campesinos y trabajadores rurales a la tierra, por imponer cargas desproporcionadas a sujetos que por su histórica condición de marginalidad demandan la protección reforzada del Estado.

Advierte la Corte que la facultad que se atribuye a los promotores del proyecto en el sentido de establecer un mecanismo orientado a la dotación (“hacerlos propietarios”) de tierras a los campesinos, mujeres rurales y trabajadores agrarios que se vinculen al proyecto asociativo, que la Corte considera incompatible con la Constitución, se encuentra contenido en el primer segmento del artículo 17 que prevé que *“Además de los requisitos generales previstos en el artículo 3°, los proyectos asociativos que vinculen a campesinos, mujer rural y/o trabajadores agrarios sin tierra deberán establecer un mecanismo que permita que, dentro de los tres (3) primeros años de iniciado el proyecto, estos se hagan propietarios de un porcentaje de tierra, fijado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de acuerdo al proyecto productivo y la capacidad financiera de quien lo adelante”.* No obstante, a renglón seguido se establece un instrumento orientado al logro de ese propósito consistente en prever en el contrato de asociatividad una cláusula resolutoria de permanencia en el proyecto sujeta a la realización del mismo. Comoquiera que se trata de un dispositivo íntimamente relacionado con el mecanismo de dotación de tierras cuyo diseño se asigna a los promotores del proyecto, la inexequibilidad de extenderá a esta cláusula, toda vez que la misma está establecida en función de (“para tal efecto”) ese mecanismo de definición del acceso a la propiedad. Se trata de una cláusula que no posee autonomía propia, forma parte integral del mecanismo de acceso a la propiedad que la norma contempla y por ende está afectada de la inconstitucionalidad predicada de este.

160. A partir de las anteriores consideraciones la Corte declarará la inconstitucionalidad de los preceptos que conforme al escrutinio efectuado establecen barreras para el acceso a la propiedad de los campesinos y

trabajadores agrarios. En esa medida excluirá del orden jurídico la expresión *"sólo si garantizan que estos en desarrollo del proyecto pueden adquirir un determinado porcentaje de tierra agrícola, calculado con base en sus posibilidades de explotación",* y el artículo 17, en su integridad, de la Ley 1776 de 2016.

En consecuencia, por virtud de esta declaratoria parcial de inconstitucionalidad del parágrafo 2° del artículo 7°, su texto quedará así: *"Los proyectos que asocien a los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales, sin tierra, resultarán beneficiarios de la política de incentivos o estímulos".*

161. En cuanto al parágrafo primero del artículo 7°, también acusado, será declarado exequible, por el cargo analizado, comoquiera que se limita a reiterar que la política de incentivos y estímulos prevista en la ley tiene como propósito fundamental auspiciar la asociatividad del pequeño y mediano productor a los proyectos agroindustriales, en el marco del propósito general de la ley de promover la inclusión social y productiva de campesinos, trabajadores agrarios, mujeres rurales, jóvenes rurales y ocupantes tradicionales de bienes inmuebles de la nación como agentes sociales, productivos y emprendedores, por lo que no halla la Corte en este dispositivo legal una tacha de inconstitucionalidad adscrita al derecho de acceso de los campesinos y trabajadores agrarios a la propiedad rural.

Tercero. Cargos por vulneración al derecho de asociación, los objetivos del desarrollo que prevé la Constitución y otras garantías.

162. Según los demandantes el inciso segundo (literales a, b, c, d y e) y el parágrafo 4° del artículo 3°; así como los parágrafos 1° y 2° del artículo 7°; el artículo 13 (parcial); el artículo 15 inciso primero (parcial) y parágrafo; y el artículo 17 de la Ley 1776/16, al establecer una determinada forma asociativa entre campesinos y empresarios vulneran los derechos al libre desarrollo de la personalidad (Art. 16), a la libertad de escogencia de profesión u oficio (Art.26), y a la libertad de asociación (Art. 38) de los campesinos, así como los objetivos del desarrollo previstos en el artículo 334 de la Constitución.

163. A continuación, se transcriben las normas acusadas, subrayando los segmentos normativos que son objeto de reproche. Comoquiera que los artículos 3, 7 ya fueron objeto de control por los cargos relativos a violación del derecho de acceso a la propiedad y reserva legal en materia de adjudicación de baldíos (cargo segundo), se transcribirán dichos preceptos con el contenido que presentan luego del mencionado control; bajo esta misma consideración se omite la transcripción del artículo 17, el cual fue hallado inexequible en su integridad por violación de derecho de acceso progresivo a la propiedad y el principio de reserva legal en materia de baldíos.

"Artículo 3°. Componentes de los proyectos productivos. Personas jurídicas, naturales o empresas asociativas que decidan adelantar proyectos productivos en las Zidres, deberán inscribir el respectivo proyecto ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y deberán contener, por lo menos, los siguientes elementos:

(…)

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

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

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

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

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

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

(…)

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

(…)

Artículo 7o. De los incentivos y estímulos. Los proyectos productivos aprobados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en las Zidres recibirán, como mínimo, los siguientes incentivos y estímulos:

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

Parágrafo 2o. Los proyectos que asocien a los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales, sin tierra, resultarán beneficiarios de la política de incentivos o estímulos[448].

(…)

Artículo 13. De bienes inmuebles de la nación. Para la ejecución de los proyectos productivos se podrá solicitar al Gobierno Nacional, la entrega en concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no

[448] Este es el contenido norma luego de la declaratoria parcial de inexequibilidad.

traslaticia de dominio, de bienes inmuebles de la nación ubicados en las Zidres, con el fin de ejecutar los proyectos productivos a que hacen referencia el artículo 3o de esta ley. En todo caso la entrega de inmuebles de la nación solo tendrá lugar cuando se trate de proyectos productivos que integren como asociados al pequeño o al mediano productor.
Artículo 15. De los aportes. En las Zidres, el ejecutor del proyecto aprobado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá: arrendar, utilizar, explotar, adquirir, recibir en aporte predios obtenidos lícitamente o asociarse con los propietarios que no deseen desprenderse del derecho de dominio, posesión, uso o usufructo, hasta completar el área requerida para el proyecto productivo.
(…)
Parágrafo. En el caso de que los aportantes de los predios para el desarrollo del proyecto productivo tengan la condición de campesinos, mujer rural o trabajadores agrarios, no se permitirá la existencia de pacto arbitral con el fin de dirimir diferencias o conflictos, cuando haya lugar a ello.
(…)
Artículo 17. *Inexequible.*
164. Según los demandantes[449], las normas acusadas contemplan un modelo asociativo incompatible con los postulados constitucionales que consagran principios y derechos como la dignidad humana, el libre desarrollo de la personalidad, la libertad de escogencia de profesión u oficio, la libertad de asociación y los objetivos de desarrollo económico establecidos en la Constitución.

Los cargos que se inscriben en este segmento de la acusación se pueden sintetizar así:

(i) Las normas demandadas desarrollan la figura de la asociatividad en las Zidres entre empresarios y campesinos, a fin de impulsar el modelo agroindustrial que la ley promueve. Esta figura presenta problemas de constitucionalidad por las relaciones asimétricas en las que se encuentran los extremos de esa relación, comoquiera que el contrato de asociación que desarrollan las normas acusadas, profundiza las desigualdades ya existentes y desconoce los objetivos del desarrollo previstos en la Constitución (Art. 334); en esa relación el campesino tiene un mayor cúmulo de obligaciones y recibe exiguos beneficios que, en todo caso, están condicionados a la pérdida de su autonomía como sujeto campesino, a renunciar a su proyecto de vida fundado en la economía y el oficio campesinos.

(ii) La medida diseñada en las normas acusadas restringe derechos de sujetos de especial protección constitucional, y no supera un test de proporcionalidad, toda vez que si bien persigue algunos fines constitucionales "válidos", los medios escogidos para alcanzarlos "no fueron debidamente justificados" por el legislador; agrega que la medida tampoco se muestra

[449] Expediente D-11276.

como necesaria dado que "el legislador tiene a disposición múltiples fórmulas (que no identifican) para garantizar" el desarrollo económico para el campo y propender por la productividad del campesinado. La medida tampoco es proporcional en sentido estricto, toda vez que la restricción de derechos resulta mayor al eventual beneficio que podrían obtener;

(iii) La vulneración del derecho a la libre asociación en concordancia con el derecho al libre desarrollo de la personalidad se evidenciaría en dos aspectos: a) en que las normas acusadas desconocen el aspecto negativo del derecho de asociación (potestad de abstenerse) porque el ejercicio de dicha libertad requiere de condiciones simétricas entre los asociados, y esto no es así dado que *"los empresarios tienen mejores condiciones sociales, económicas y políticas";* y b) en que la ley exige indirectamente a los campesinos, con tierra o sin ella, **el deber** de asociarse con empresarios e ingresar a los proyectos productivos para acceder o conservar el derecho de acceso a la tierra. Por consiguiente, *"el derecho del acceso a la tierra queda condicionado al requisito de la asociatividad, convirtiéndose así en un constreñimiento".* Esta **obligatoriedad** repercute en la violación de sus derechos a la libre elección de profesión u oficio, libre desarrollo de la personalidad y dignidad humana.

(iv) El sistema de estímulos e incentivos previstos en los artículos 3 y 7 favorece los proyectos productivos de agroindustria y no el modelo de economía campesina. Lo anterior limita la libertad del campesino, que tiene que elegir *"si continúa ejerciendo su oficio a la manera campesina, o si lo hace a la manera agroindustrial".*

165. Para resolver este cargo, la Corte se planteó el siguiente problema jurídico:

¿El inciso segundo (literales a, b, c, d y e) y el parágrafo 4° del artículo 3°; así como los parágrafos 1° y 2° del artículo 7°; el artículo 13 (parcial); el artículo 15 inciso primero (parcial) y parágrafo; y el artículo 17 de la Ley 1776/16[450], al establecer una determinada forma asociativa entre campesinos y empresarios vulnera los derechos al libre desarrollo de la personalidad (Art. 16), a la libertad de escogencia de profesión u oficio (Art.26), y a la libertad de asociación (Art. 38) de los campesinos, así como los objetivos del desarrollo previstos en el artículo 334 de la Constitución, comoquiera que, a juicio de los actores, se sustenta en relaciones asimétricas, se impone a los campesinos el deber de asociarse para acceder a la tierra y se limita su libertad de elegir si continúan ejerciendo su oficio en la forma tradicional?

El alcance de las normas demandadas

[450] Este declarado inexequible.

166. A fin de determinar si los reproches que formulan los demandantes son, en verdad imputables a los segmentos normativos acusados y entrañan una contradicción con la Constitución, procede la Sala a establecer cuáles son los enunciados que derivan del plexo normativo impugnado.

Un entendimiento global de los preceptos acusados, en su contenido subsistente luego del análisis de los cargos anteriores, permite sostener que ellos plasman la siguiente regulación:

(i) Incluyen como **requisitos específicos** para la inscripción de proyectos productivos de carácter asociativo, los siguientes: *a)* La identificación del terreno que habrá de ser adquirido por los campesinos; *b)* un sistema que garantice que el grupo de campesinos y trabajadores agrarios sin tierra puedan adquirirla mediante programa de **dotación de tierras** adelantados por la entidad competente; *c*) un plan de acción crediticio para apoyar a los campesinos en la compra del terreno y el establecimiento del proyecto; *d)* un plan que asegure el suministro de **servicios de capacitación empresarial** y técnica permanentes, formación y **acompañamiento** en aspectos personales y de dinámicas grupales; *e)* un mecanismo que asegure la disponibilidad de servicios de **asistencia técnica** (paquetes tecnológicos) a los campesinos y trabajadores agrarios por un período igual al ciclo total del proyecto (Art. 3, inciso 2°).

(ii) Extiende a los proyectos productivos que a la entrada en vigencia de la ley ya se encontraren en ejecución en áreas rurales de propiedad privada, ubicados en zonas Zidres, los incentivos, estímulos y beneficios que establece la ley[451], siempre y cuando se inscriban ante el MADR, y promuevan la asociatividad con campesinos y trabajadores agrarios, con el fin de transferir tecnología y mejorar su calidad de vida (art. 3°, parágrafo 4°).

(iii) Condiciona la aplicación de la política de incentivos, estímulos y beneficios a que los proyectos productivos integren como asociados al pequeño y al mediano productor, o a los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales sin tierra[452].

---

451 "**ARTÍCULO 7o. DE LOS INCENTIVOS Y ESTÍMULOS.** Los proyectos productivos aprobados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en las Zidres recibirán, como mínimo, los siguientes incentivos y estímulos: //a) Líneas de crédito especiales para campesinos, trabajadores agrarios, mujeres rurales y empresarios. //b) Mecanismos especiales de garantía sobre la producción de los proyectos productivos. //c) Estímulos a la promoción, formación y capacitación de los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales. //d) Incentivos para las empresas que resulten de las alianzas que se conciban para el desarrollo del proyecto productivo. //e) Respaldo hasta del 100% de los recursos de los proyectos productivos a través del Fondo Agropecuario de Garantías, cuando se requiera. Para establecer el porcentaje de la garantía, se tendrá en cuenta el perfil del tomador del crédito, el número de pequeños y medianos productores incorporados al proyecto como asociados, y se realizará un análisis completo del proyecto a efectos de establecer principalmente los riesgos de siniestralidad derivados del mismo."

452 Art. 7, parágrafos 1 y 2, en su versión luego del control de constitucionalidad por el cargo relativo al acceso a la propiedad rural.

(iv) Sujeta la entrega, bajo una modalidad contractual no traslaticia de dominio, de bienes inmuebles de la nación ubicados en zonas Zidres, para la ejecución de los proyectos productivos, a que los mismos integren como asociados al pequeño o al mediano productor (Art. 13, segmento final).

(v) Autoriza al ejecutor del proyecto aprobado por el MADR a asociarse con los propietarios que no deseen desprenderse del derecho de dominio, posesión, uso o usufructo, hasta completar el área requerida para el proyecto productivo (Art. 15, segmento final).

(vi) Excluye el pacto arbitral como mecanismo para dirimir eventuales conflictos o diferencias, cuando los aportantes de los predios para el desarrollo del proyecto productivo tengan la condición de campesinos, mujer rural o trabajadores agrarios.

167. Para abordar el análisis de constitucionalidad de los preceptos acusados, cuyo contenido se ha reseñado, es preciso recordar sucintamente: (i) los lineamientos que la jurisprudencia de esta Corte ha trazado en torno a los objetivos constitucionales del desarrollo conforme al artículo 334 de la Constitución; (ii) la concepción de *desarrollo rural* plasmada en estudios recientes que propende por un modelo que integre estrategias orientadas a promover un *desarrollo integral económico, social y ambiental*, que provea bienestar a los habitantes rurales y facilite el camino hacia la paz; (iii) las reglas jurisprudenciales sobre el derecho de asociación con énfasis en el sector rural.

(i) Los lineamientos que la jurisprudencia de esta Corte ha trazado en torno a los objetivos constitucionales del desarrollo conforme al artículo 334 de la Constitución.

En este aparte conviene recordar que la Carta Política reconoce al legislador un amplio margen de configuración normativa para definir el modelo económico y de desarrollo que debe orientar las políticas sociales y económicas, incluyendo las políticas agrarias. No obstante, estos modelos deben articularse con los postulados que informan nuestro Estado Social de Derecho (i.e. igualdad material, equidad, sostenibilidad, participación).

Los artículos 333 y 334 C.P. reconocen que la empresa y la iniciativa privada son el motor de la economía y del desarrollo social y, por esa vía, este Tribunal ha aceptado la importancia de una economía de mercado y de la promoción de la actividad empresarial y ha considerado que, en principio, son bienvenidos el crecimiento económico y el desarrollo, junto con la mayor competitividad y productividad que se afianzan en el país, como resultado de las tendencias globales que imponen la política internacional y las tesis económicas imperantes. Lo anterior, en sintonía con otras disposiciones de rango constitucional que establecen que el Estado promoverá la

internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas, sobre la base de la conveniencia nacional, la soberanía, la equidad y la reciprocidad (arts. 9, 226, 227 C.P.).

Paralelamente, el Estado también tiene la responsabilidad de delimitar, por mandato de la ley, el alcance de las libertades y derechos económicos "dentro de los límites del bien común" y "cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la nación" (C.P. art. 333). Lo anterior, como parte de un mandato más amplio en cabeza del Estado concerniente a la dirección general de la economía, que lo faculta para intervenir en varios ámbitos de la misma con la finalidad de materializar los pilares que informan nuestro ordenamiento constitucional (C.P. art. 334).

Así, el artículo 334 Superior incorpora una cláusula relacionada con la intervención del Estado en la economía para superar progresivamente las desigualdades existentes, en el marco de una distribución *equitativa* de cargas y beneficios entre los ciudadanos, lo cual se encuentra en consonancia con el preámbulo constitucional y con los artículos 1, 2 y 13 C.P. Esto implica, al tenor del texto constitucional, que el Estado debe intervenir en la economía para mejorar la calidad de vida de todos los habitantes, mandato que involucra asegurarles de manera progresiva el acceso al conjunto de los bienes y servicios básicos, con especial énfasis en los ciudadanos que cuentan con menores ingresos. Lo anterior, en el marco de una "distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano" (art. 334 C.P.).

En materia económica el juez constitucional debe actuar de manera prudente, teniendo en cuenta que la Constitución consagra la dirección de la economía en cabeza del Estado y dota al legislador con un marco amplio de configuración normativa, razón por la cual debe respetar, en términos generales, las razones de conveniencia invocadas por los órganos de representación popular. En consecuencia, el Tribunal Constitucional sólo puede declarar la inconstitucionalidad de una norma en estas materias cuando se presente una vulneración manifiesta de la Constitución Política o cuando se establezcan regulaciones manifiestamente irracionales.

La búsqueda del desarrollo agrario debe, en consecuencia, respetar el principio de ***equidad*** que se desprende del preámbulo constitucional y de los artículos 1, 2 y 13 de la Constitución Nacional; principio que, conforme quedó recogido en nuestra Carta, debe informar la actividad económica y la dirección general de la economía en cabeza del Estado, quien intervendrá en la misma para lograr la "distribución *equitativa* de las oportunidades y los beneficios del desarrollo" (C.P. 334). La búsqueda del desarrollo en el campo no puede traducirse en un aumento de las brechas sociales, ni en la creación de mayores desigualdades socio económicas entre los distintos actores involucrados en el sector rural; máxime cuando en un lado de la

balanza se encuentra una población vulnerable que, como las comunidades rurales, dependen de la tierra para el desarrollo de su *modus vivendi*.

Las políticas agrarias deben orientarse a favor de las comunidades rurales, no porque sean las políticas "más eficientes desde el punto de vista económico, sino porque son más *sostenibles* en términos humanos, sociales, alimentarios, culturales y también en términos de democracia económica, como pluralidad de actores y agentes en todos los planos de los mercados y de los espacios de producción de bienes y servicios públicos."[453] Esto implica que el legislador debe ajustar sus actuaciones, más que a la productividad del campo en términos brutos, a la plena realización de los derechos sociales constitucionalmente reconocidos de las personas campesinas, reparando no sólo en el presente sino en su *futuro*, de acuerdo con los postulados y los valores constitucionales que se siguen de la reforma agraria.[454]

Desde el plano de la producción de alimentos, este Tribunal ha reiterado que, de acuerdo con lo establecido en el artículo 65 C.P., el Estado tiene la responsabilidad de garantizar la *seguridad alimentaria* de todos los habitantes del territorio. Esto implica, conforme lo ha establecido las Naciones Unidas, sujetar la producción y el acceso a los alimentos a una gestión pública y comunitaria *prudente* y *sostenible*, a fin de que se asegure la disponibilidad de alimentos a las generaciones presentes y futuras.

A nivel jurisprudencial se ha enfatizado en el precepto constitucional *desarrollo sostenible* (art. 80 C.P) y se ha venido profundizando en este concepto porque permite encausar la libertad de empresa, la iniciativa privada y la competitividad -consideradas en nuestro ordenamiento jurídico como la "base del desarrollo" en el seno de una economía de mercado-, dentro de los límites impuestos por el respeto del interés social, el medio ambiente, el patrimonio cultural y el bienestar común (art. 333 C.P.), bajo la dirección general de la economía a cargo del Estado. (art. 334 C.P.)

La adopción de las políticas agrarias que busquen una explotación más productiva y eficiente de la tierra, incentivando la iniciativa privada, la competitividad y la actividad agroindustrial, deben estar orientadas, en términos generales, a la finalidad de garantizar un nivel de vida adecuado a favor de todos los habitantes rurales y a superar progresivamente las desigualdades existentes. Lo anterior, como parte de una distribución *equitativa* de cargas y beneficios entre los ciudadanos, dando observancia a las exigencias que impone el desarrollo sensible, la equidad, la seguridad alimentaria y la participación.

(ii) Los rasgos esenciales de un modelo de desarrollo para el campo colombiano, con perspectiva hacia la paz

---

[453] Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).
[454] Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

En el Informe *"El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz"*[455], se establece como objetivo central del estudio el de garantizar oportunidades económicas y derechos económicos, sociales y culturales a los habitantes rurales *"para que tengan la opción de vivir la vida digna que quieren y valoran".* Se acoge una perspectiva de desarrollo basada en la "expansión de libertades y capacidades para que la población pueda llevar a cabo la vida que valoran y tienen razones para valorar".[456]

Como principios básicos que deben regir una política de desarrollo rural se contemplan:

- ✓ La necesidad de fomentar un enfoque territorial participativo que reconoce una ruralidad diferenciada, **las ventajas de la asociatividad,** y a los habitantes rurales como gestores y actores de su propio desarrollo.
- ✓ La concepción del desarrollo como un proceso integral, que busca la inclusión tanto social como productiva, de todos los habitantes rurales. Esta visión implica la necesidad de superar la visión asistencialista de las políticas rurales y considera a los habitantes rurales tanto como agentes de desarrollo productivo como sujetos de derechos, y por ende, como plenos ciudadanos.
- ✓ La necesidad de promover un desarrollo rural competitivo y ambientalmente sostenible basado, ante todo, en la provisión adecuada de servicios y bienes públicos que faciliten el desarrollo de actividades tanto agropecuarias como no agropecuarias.
- ✓ El desarrollo como un proceso integral, responde al concepto de "desarrollo sostenible" en sentido amplio en el que se utiliza en las Naciones Unidas[457] el cual abarca sus dimensiones económicas, sociales y ambientales. En tal sentido busca promover, ante todo, que los habitantes del campo tengan una vida digna, que garantice tanto sus derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, como sus derechos civiles y políticos: y entre estos últimos, muy especialmente su seguridad personal y su libertad **para asociarse y participar** sin miedo en las decisiones de su comunidad y de la vida nacional.
- ✓ Colocar **la equidad** en el centro de las políticas de desarrollo del campo y, por ende, reducir las enormes desigualdades entre los habitantes rurales y urbanos, entre los propios habitantes rurales, entre

---

[455] https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agricultura pecuarioforestal y pesca/El campo colombiano un camino hacia el bienestar y la paz. Informe elaborado por la "Misión transformación del campo", Director del Consejo Directivo: José Antonio Ocampo. Consejo Directivo: Álvaro Balcázar, Julio Berdegué, Albert Berry, Henry Eder, Roberto Junguito, José Leivobich, Cecilia López, Absalón Machado, Rafael Mejía, Santiago Perry, Juan Camilo Restrepo, Alejandro Reyes y Jorge Rondón.

[456] Amartya Kumar Sen, "Desarrollo y libertad", Ed, Planeta, Buenos Aires, 2000. (Traducción de Esther Rabasco y Luis Toharia).

[457] Agenda Mundial de Desarrollo post 2015. Adoptada por la ONU. www.un.org/es/development/desa/development/beyon-2015 html (Consultado en septiembre 17 de 2016 4:51 pm).

hombres y mujeres, entre distintos grupos étnicos y entre las distintas regiones.

- ✓ Esta estrategia debe estar orientada a garantizar acceso a recursos productivos apropiados, y muy especialmente, tierra, crédito, tecnología y capacitación laboral y empresarial, así como **apoyo a las distintas formas de asociación de los productores y a sus alianzas con el sector empresarial** de mediana y gran escala.
- ✓ Las políticas de tierras deben estar orientadas a reducir la alta concentración de la propiedad; reducir también la fragmentación del minifundio; y a superar la generalizada informalidad que caracteriza la tenencia de la tierra en el país.
- ✓ Las políticas para apoyar el desarrollo productivo deben estar dirigidas a **la provisión de servicios y bienes públicos**, entendidos como aquellos que benefician a la comunidad o a una porción importante de ella en forma colectiva y que, por lo tanto, no pueden ser apropiados o provistos de manera individual (e.g. ciencia, tecnología, innovación, infraestructura de transporte, electricidad, TIC y adecuación de tierras; sanidad agropecuaria; asistencia técnica y acompañamiento integral; seguridad jurídica sobre la propiedad; seguridad y justicia e información).
- ✓ Estas políticas deben garantizar un sector agropecuario competitivo, que genere un ambiente propicio para apuestas empresariales de todo tipo y que responda a la vocación del país de ser una de las despensas del mundo, como lo ha señalado la FAO.
- ✓ Sostenibilidad ambiental. El desarrollo económico debe garantizar, a su vez, la protección del medio ambiente, en particular del agua, los suelos, y la biodiversidad como elementos constitutivos y fundamentales para el desarrollo de actividades rurales.
- ✓ La misión reconoce el campo como un espacio en el que caben todos y pueden convivir armónicamente los grandes, medianos y pequeños agricultores en conjunto con otras actividades económicas. El Estado debe garantizar seguridad física y justicia para todos, reparar a aquellos que se vieron afectados por el conflicto y apoyar, preferencialmente, a los pequeños productores y a la población más vulnerable, proveer bienes de interés social y servicios y bienes públicos que beneficien al conjunto de actores rurales. “La paz empieza por saldar la deuda histórica en el campo”.[458]
- ✓ Como estrategias para promover un desarrollo integral (económico, social y ambiental), propone: (i) La inclusión social[459]; (ii) la inclusión productiva[460]; (iii) el desarrollo de un sector agropecuario

[458] Informe, Misión Rural Fol. 5.

[459] Busca eliminar la brecha rural-urbana, y exige el acceso a servicios sociales de calidad, mediante la dotación de bienes de interés social (alimentación, educación, salud, protección social, vivienda, agua y saneamiento. Todo ello **con enfoque de derechos.**

[460] Que permita a los pequeños productores y a los trabajadores del campo acceder a recursos productivos, integrarse a lo largo de la cadena productiva y comercialización y comercializar sus productos y percibir ingresos remuneratorios. Esta estrategia implica la creación de nuevas instituciones (Fondo de Desarrollo Rural, Agencia Nacional de Tierras) con miras a la formalización de la propiedad; la creación de un fondo de

competitivo[461]; (iv) el desarrollo ambiental sostenible[462]; (v) el ordenamiento y desarrollo territorial[463]; (vi) el arreglo institucional integral y multisectorial[464].

✓

Los lineamientos que presenta este estudio, si bien no pueden ser considerados parámetros para el análisis de constitucionalidad, sí suministran elementos técnicos valiosos que contribuyen a una mejor comprensión del fenómeno económico, social y de política agropecuaria que pretende regular la ley bajo examen.

(iii) Las reglas jurisprudenciales sobre el derecho de asociación con énfasis en el sector rural.

El derecho fundamental de asociación tiene dos dimensiones, que gozan de reconocimiento y protección constitucional. Por un lado, una dimensión positiva que se manifiesta en la posibilidad libre de formar parte de una organización asociativa; y, por otro lado, una dimensión negativa, que garantiza la potestad de abstenerse de formar parte o de vincularse a una organización asociativa. En este sentido, la libertad de asociación supone un ejercicio libre de parte del ciudadano, que puede decidir con base en su autonomía y proyecto de vida si desea o no ejercer el derecho de asociación.

Cuando se trata de asociaciones enmarcadas en un proyecto económico es imprescindible que el legislador armonice la libertad económica con la libertad de asociación, tanto en su dimensión positiva como negativa.

En relación con las asociaciones de producción que involucren a los campesinos y trabajadores agrarios, ha dicho la jurisprudencia, que estas deben reconocer su condición de sujetos de especial protección, que tienen una relación con el territorio en el que viven. Por ello, ha considerado que la

---

tierras con propósitos redistributivos; el establecimiento de mecanismos que permitan recomponer los micro y minifundios para constituir unidades productivas viables.

[461] Mediante la provisión adecuada de servicios y bienes públicos sectoriales. Exige ambiente macroeconómico y financiero adecuado para el desarrollo del sector; políticas activas de comercio exterior (diversificar la base exportadora, promover y coordinar grandes propuestas productivas para el sector (Agencia Nacional de Promoción de Inversiones Agropecuarias).

[462] Busca sostener e incluso mejorar el patrimonio del país en materia de aguas, suelos, biodiversidad y riqueza forestal; valora de manera adecuada la provisión de servicios ecosistémicos; gestiona los efectos sobre el sector agropecuario del cambio climático y promueve actividades que hagan un uso productivo y ambientalmente sostenible de la riqueza ecológica; propone frenar la expansión de la frontera agrícola y la deforestación que la acompañan (para 2030), Debe incluir medidas inmediatas para lograr gradualmente este objetivo.

[463] Orientado a garantizar un apropiado ordenamiento ambiental, social y productivo de los territorios rurales; que busque el desarrollo integral de dichos territorios y su articulación con el sistema de ciudades; exige diseño de planes apropiados de ordenamiento territorial; herramientas que induzcan a un aprovechamiento ordenado, adecuado, sostenible y equitativo de la tierra y un fortalecimiento de la asociatividad territorial.

[464] La creación de un CONPES rural con horizonte de largo plazo (10 años); garantía de disponibilidad de recursos políticos adecuados y estables para instrumentar dichas políticas; amplia presencia y capacidad de ejecución a nivel territorial; participación de la sociedad civil organizada; participación del sector privado empresarial en la formulación de políticas, la planeación; la toma de decisiones; la ejecución de programas y proyectos y el seguimiento de resultados.

reducción de su aporte a la tierra, sin la oportunidad de participar de manera activa en el proyecto desnaturaliza su condición de trabajador agrario o de campesino.

En suma, conforme a la jurisprudencia constitucional, las medidas legislativas que promuevan la asociación de los campesinos y los trabajadores agrarios en proyectos económicos deben garantizar de manera efectiva: *(i)* el derecho de asociación, tanto en su dimensión positiva como negativa y *(ii)* el derecho al territorio que ha sido reconocido por la jurisprudencia de la Corte Constitucional a los campesinos y a los trabajadores agrarios. Además, deben reconocer que el campesino o trabajador agrario no se encuentran en condiciones de igualdad frente al empresario, por ende, se deben establecer los correctivos necesarios para que el campesino pueda decidir de manera autónoma y libre si desea o no formar parte de la asociación.

168. En este marco procede la Corte a examinar si, como lo señalan los demandantes lo preceptos acusados son contrarios al derecho de asociación y garantías conexas como el libre desarrollo de la personalidad, la escogencia de profesión u oficio, la dignidad de los campesinos y trabajadores agrarios; a los objetivos del desarrollo previstos en los artículos 333 y 334 C.P.; y al territorio.

Observa la Corte que el planteamiento de los demandantes parte de la idea de que la iniciativa de desarrollo rural previsto en la Ley 1776 de 2016, afecta el modelo de economía campesina diseñado en la Ley 160 de 1994 a través de UAF, establece incentivos y estímulos superiores a los allí previstos, y pone a los campesinos en la disyuntiva de elegir "si continúan ejerciendo su oficio a la manera campesina, o si lo hacen a la manera agroindustrial".

En relación con este punto de partida de los demandantes debe reiterarse que el modelo de desarrollo que propone la ley enjuiciada toma en cuenta un enfoque territorial que reconoce las diferencias agrológicas y climáticas de las tierras en que se establecerán estos proyectos productivos, las cuales debido a su aislamiento de los centros urbanos más significativos y a la falta de infraestructura para la comercialización de productos, demandan altos costos de adaptación productiva, lo que implica que en principio resulten inapropiadas para desarrollar unidades de producción familiar. Esto conduce a sostener, como ya se hizo en otro aparte de esta sentencia, que el modelo economía campesina familiar basado en la UAF, diseñado en la Ley 160 de 1994 y normas concordantes, continúa desarrollándose sobre tierras **aptas para reforma agraria**, esto es, con aptitud agropecuaria y adaptación productiva. Uno de los propósitos que anima la ley es justamente la coexistencia del modelo de economía campesina promovido por la Ley 160/94, con un modelo de desarrollo rural, con enfoque empresarial, focalizado territorialmente y que promueve la asociatividad entre grandes,

medianos y pequeños productores a través de incentivos, estímulos y beneficios.

169. Ahora bien, en relación con el diseño previsto en el inciso segundo del artículo 3°, para los proyectos productivos de carácter asociativo, encuentra la Corte que el requisito previsto en el literal a), consistente en que la inscripción ante el MADR de un proyecto de esta naturaleza exige como requisito específico la enunciación de un sistema que garantice que el grupo de campesinos y trabajadores agrarios sin tierra puedan adquirirla mediante programa de **dotación de tierras** adelantados por la entidad competente, no encuentra la Corte que dicho enunciado contravenga los postulados constitucionales de libre asociación y otras garantías próximas como el libre desarrollo de la personalidad, dignidad y libertad para la escogencia de profesión u oficio; tampoco los objetivos que orientan el desarrollo conforme el artículo 334 de la Carta, o el derecho al territorio (Art. 64).

170. Como ya lo precisó la Corte al examinar este precepto frente al cargo de acceso progresivo a la propiedad de la tierra de que son titulares los campesinos y trabajadores agrarios[465], la exigencia prevista en este segmento hace referencia no al diseño, por parte de los promotores del proyecto, de un mecanismo de dotación de tierras para los campesinos que se asocien al proyecto lo cual iría en contra del principio de reserva legal que gobierna las políticas de adjudicación de baldíos (Art.150-18). Lo que se exige en este requisito es que en el proyecto asociativo que incluya a campesinos, y trabajadores agrarios sin tierra, se involucre un mecanismo de los previstos en la normatividad de reforma agraria y desarrollo rural, orientados a garantizar el acceso progresivo de estos agentes rurales a la propiedad agraria y a los beneficios que provee el desarrollo del campo.

171. En la construcción de esta propuesta deben participar de manera activa los campesinos y trabajadores agrarios que asocien al proyecto, comoquiera que corresponde a ellos manifestar su interés en hacerse propietarios de un porcentaje de las tierras seleccionadas para el desarrollo de los proyectos productivos, con los consiguientes beneficios y compromisos que ello demanda. Deben además cumplir con condiciones de elegibilidad para ser beneficiarios de un programa de dotación de tierras [466].

Advierte la Corte que si bien, como ya lo ha admitido en otros apartes de este fallo, la Ley 1776 de 2016 se focaliza en el diseño de un modelo de desarrollo rural para determinadas zonas del país con específicas y diferenciadas condiciones geográficas, agrológicas, de acceso e infraestructura, ello no excluye que su implementación se articule con

---

[465] Segundo cargo.

[466] Los capítulos IV y V de la Ley 160 de 1994, prevé mecanismo de acceso a la propiedad rural por parte de campesinos y trabajadores agrarios “interesados en la adquisición de tierras” que cumplan determinadas condiciones de elegibilidad como la de carecer de tierras, tener tradición en las labores rurales, hallarse en condiciones de pobreza y marginalidad o derivar de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos (Art. 24 Ley 160 de 1994).

mecanismo de reforma agraria, siempre y cuando se garantice el consentimiento pleno, libre e informado de los campesinos que se asocien a estos proyectos de acceder a la propiedad de tierras con estas características, y se asegure la intervención del Estado mediante servicios e inversión pública para la adecuación productiva de estos territorios. Igualmente, la intervención vigorosa del Estado se hace necesaria a fin de introducir elementos de equilibrio en la relación, por definición asimétrica entre empresarios y trabajadores rurales.

Sobre este aspecto conviene destacar el contenido de los literales d) y e) del inciso segundo del artículo 3°, también objeto de acusación en este cargo, en los que se prevé que además de la proposición de un sistema de dotación de tierras, de aquellos previstos en la normatividad agraria (enfatiza la Corte), debe incluirse un "plan que asegure el suministro de servicios permanentes de capacitación empresarial y técnica, formación de capacidades y acompañamiento en aspectos personales y dinámicas de grupo", al igual que "un mecanismo que asegure la disponibilidad de servicios de asistencia técnica a los campesinos y/o a los trabajadores agrarios por un período igual al ciclo total del proyecto y que garantice la provisión de los paquetes tecnológicos que correspondan".

Los empresarios promotores del proyecto productivo de carácter asociativo, deben proponer planes y mecanismos que garanticen el cumplimiento de estos requisitos como parte fundamental del aporte que les corresponde como socios capitalistas y con el fin de equilibrar las asimetrías consustanciales a la relación empresarios- campesinos y/o trabajadores agrarios. La idoneidad, pertinencia y suficiencia de estos planes deberá ser evaluada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como requisito previo a la aprobación de los proyectos y será objeto de la vigilancia que compete al Ministerio Público (Art. 20).

Estos requisitos, lejos de incorporar cargas desproporcionadas para los campesino y trabajadores agrarios, establece un componente que debe ser satisfecho por los empresarios promotores del proyecto con miras a una explotación más productiva y eficiente de la tierra, que contribuya a garantizar la seguridad alimentaria, pero que a su vez distribuya equitativamente cargas y beneficios entre los empresarios y los campesinos vinculados social y productivamente al proyecto.

172. Las exigencias adicionales a los proyectos asociativos, relativas a capacitación empresarial, técnica, tecnológica y de acompañamiento en aspectos personales y de dinámica grupal (Art. 3 inciso 2, literales d) y e)), que deben proveer los empresarios, deben partir del reconocimiento y valorización del saber tradicional y el nivel de conciencia ambiental que los campesinos y trabajadores rurales pueden aportar al proyecto productivo asociativo. Como lo destaca un profundo conocedor de experiencias locales exitosas de desarrollo agrícola, quien ha convivido y acompañado a las

comunidades rurales en su empeño por superar condiciones de marginalidad y de violencia:

> "Los campesinos y campesinas son capaces de hacer productivo el campo con igual o mayor productividad que los macroproyectos agroindustriales, y que siempre serán mejores protectores de nuestras selvas y nuestros ríos, siempre y cuando se les trate con dignidad y se les asegure la tierra, la salud y la educación, la conexión a las TIC y el acompañamiento en conocimiento y tecnología, crédito e infraestructura. Nadie puede competir con las fincas campesinas de productos tropicales permanentes con seguridad alimentaria, donde se mezclan el fríjol y los plátanos; el maíz y las hortalizas; y el arroz secano[467], con productos agroindustriales como el cacao, el café, el caucho, las frutas tropicales e inclusive, la palma de aceite.
>
> No es cierto que los que saben del campo son los grandes empresarios y agroindustriales. Y hoy, estamos en condiciones de transformar este país **combinando la agricultura campesina con la empresarial,** porque obviamente necesitamos del capital y la investigación que aporta la gran empresa agrícola, pero siempre entendiendo que los habitantes del campo, los moradores de esa casa verde, son quienes realmente la aman y la protegen y la saben cuidar, todos los demás llegamos allá de forasteros que desconocemos los misterios de la madre tierra (…)"[468]

Los segmentos normativos examinados previstos en el inciso segundo del artículo 3° de la Ley 1776 de 2016, se orientan establecer requisitos específicos para los proyectos que asocien campesinos y /o trabajadores agrarios, con el fin de prever un componente de acceso progresivo a la tierra por parte de los campesinos, el cual no puede imponer cargas más gravosas que las previstas en la ley para programas de reforma agraria; adicionalmente impone a los empresarios un componente de capacitación técnica y empresarial permanente, acompañamiento en aspectos personales y dinámica grupal, así como la provisión de servicios de asistencia técnica y paquetes tecnológicos. Todo ello sin perjuicio del aporte que los campesinos y campesinas están en condiciones de efectuar a partir del reconocimiento de sus saberes tradicionales y de su arraigada conciencia sobre una explotación de la tierra respetuosa del medio ambiente.

En estas disposiciones se reconoce un propósito de fomento de la iniciativa privada mediante modelos asociativos entre el empresariado y los campesinos, que van acompañados de medidas de intervención como son las de asegurar que los campesinos que se asocien a los proyectos accedan, por los medios establecidos en la ley de reforma agraria, a un mecanismo que les

---

[467] La agricultura secana es aquella en la que el productor no contribuye a la irrigación de los campos, sino que utiliza únicamente la que proviene de las lluvias.
[468] XI Encuentro de la Jurisdicción Constitucional: un inventario de jurisprudencia. Septiembre 28 de 2016. Conferencia "Cicatrices", pronunciada por de Francisco de Roux. S.J.

permita progresivamente hacerse propietarios de un porcentaje de la tierra sobre la cual se desarrollará el proyecto, y que paralelamente exige un componente de capacitación técnica y empresarial, suministro de información y paquetes tecnológicos a los empresarios, durante todo el ciclo del proyecto.

No identifica la Corte en esta regulación elementos que permitan sostener, como lo hacen los demandantes, que el diseño incorpora una suerte de "constreñimiento" implícito a los campesinos para asociarse a los proyectos, como tampoco advierte las cargas desproporcionadas en que sustentan sus reparos por violación de los objetivos del desarrollo previstos en la Carta. El hecho de que los incentivos, estímulos y beneficios que prevé la ley estén condicionados a que los proyectos productivos asocien a campesinos sin tierra, o a pequeños y medianos productores, en lugar de incorporar una medida de fuerza para compeler a los campesinos y trabajadores agrarios a formar parte de los esquemas asociativos, entraña una política que promueve las ventajas de la asociatividad y alienta a los habitantes rurales a ser gestores y actores de su propio desarrollo.

173. La política de estímulos, incentivos y beneficios atada a los proyectos productivos que asocien a pequeños y medianos productores, así como a campesinos y/o trabajadores rurales sin tierra, entraña medidas de intervención que se insertan en la potestad de dirección general de la economía que compete al Estado, y se orientan a promover el desarrollo social en zonas apartadas del país, a estimular la asociatividad como forma de emprendimiento empresarial y a introducir un criterio distributivo a fin de mejorar las condiciones de vida de los habitantes rurales; sin perjuicio del reconocimiento de la empresa y la iniciativa privada como un motor fundamental de la economía y el desarrollo social del país.

174. En este aparte es preciso que recordar que de conformidad con el artículo 7° de la Ley 1776 los proyectos productivos aprobados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en las Zidres recibirán, como mínimo, los siguientes incentivos y estímulos:

a) Líneas de crédito especiales para campesinos, trabajadores agrarios, mujeres rurales y empresarios.
b) Mecanismos especiales de garantía sobre la producción de los proyectos productivos.
c) Estímulos a la promoción, formación y capacitación de los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales.
d) Incentivos para las empresas que resulten de las alianzas que se conciban para el desarrollo del proyecto productivo.
e) Respaldo hasta del 100% de los recursos de los proyectos productivos a través del Fondo Agropecuario de Garantías, cuando se requiera. Para establecer el porcentaje de la garantía, se tendrá en cuenta el perfil del tomador del crédito, el número de pequeños y medianos productores incorporados al proyecto como asociados, y se realizará un análisis completo

del proyecto a efectos de establecer principalmente los riesgos de siniestralidad derivados del mismo.

Debe llamar la atención la Corte en el sentido que, tratándose de incentivos, estímulos y beneficios que cumplen el propósito promover la empresa de base y la empresa para la competitividad de las asociaciones de campesinos y aquellas mixtas que presenten un significativo componente de campesinos y/o trabajadores agrarios, así como de pequeños y medianos productores, su administración y disposición debe estar rigurosamente ligada a esos propósitos, sin que los mismos puedan desviarse para favorecer intereses estrictamente económicos del empresariado. La vinculación de estos incentivos a la promoción de los campesinos y pequeños productores como agentes activos de su propio desarrollo, y al propósito de crear mejores condiciones de vida para los habitantes de zonas rurales apartadas y de difícil acceso, exige una cuidadosa selección de los proyectos que serán beneficiarios de esta política por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y una estrecha y eficaz vigilancia, por parte del Ministerio Público (Art. 20)

174. De otra parte, debe enfatizar la Corte en que, a los campesinos, con tierra o sin ella, que individual o colectivamente (a través cooperativas, o asociaciones de campesinos) decidan tomar parte en estos proyectos asociativos se les debe garantizar su plena libertad y su autonomía para actuar como gestores y actores de su propio desarrollo, como sujetos de derechos titulares de una ciudadanía plena. Este es un imperativo derivado del artículo 38 de la Carta. A fin de controlar y equilibrar las asimetrías naturalmente implícitas en esta relación, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural debe desplegar todos los mecanismos previstos en el Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las Zidres, entre ellos condicionar la aprobación del proyecto a que incorpore instrumentos eficaces que aseguren una perspectiva de responsabilidad social empresarial y de responsabilidad ambiental empresarial (Art. 2°), y convocar cuando así sea necesario para garantizar la protección de los derechos de los campesinos, mujer rural y/o trabajadores agrarios, la vigilancia del Ministerio Público (Art. 20).

Con base en estas consideraciones la Corte declarará la **exequibilidad** de los literales a),b), c) d) y e) del inciso segundo del artículo 3° de la Ley 1776 de 2016, frente a los cargos relativos a violación del derecho de asociación en conexidad con libre desarrollo de la personalidad, dignidad y libertad de escogencia de profesión u oficio; así como frente al afirmado desconocimiento de los objetivos del desarrollo previstos en el artículo 334 de la Carta, y el derecho al territorio.

175. En cuanto al parágrafo 4° del artículo 3° observa la Corte que esta disposición extiende a los proyectos productivos que a la entrada en vigencia de la ley se encontraren en ejecución en áreas rurales de propiedad privada, ubicados en zonas Zidres, los incentivos, estímulos y beneficios que establece

la ley[469], siempre y cuando se inscriban ante el MADR, y promuevan la asociatividad con campesinos y trabajadores agrarios, con el fin de transferir tecnología y mejorar su calidad de vida (art. 3°, parágrafo 4°).

A propósito de esta configuración normativa, recuerda la Corte que si bien la Constitución reconoce al legislador una amplia potestad de configuración normativa para definir el modelo de desarrollo que debe orientar las políticas sociales y económicas en materia agraria, dicha potestad debe ejercerse en el marco de los postulados que informan el Estado social de derecho, en especial la equidad, la participación y la distribución equitativa de cargas y beneficios entre los asociados.

176. Bajo esta premisa, en relación con el precepto examinado resulta relevante efectuar algunas precisiones: En primer lugar, para que los proyectos que ya se encuentran en ejecución sobre áreas rurales de propiedad privada, gocen de los mismos incentivos, estímulos y beneficios de los nuevos proyectos **deben inscribirse** en el MADR. Ello implica que para que se ajusten a los objetivos y propósitos de la ley deben cumplir con los requisitos previstos en su artículo 3° que sean compatibles con este tipo de proyectos, lo que indica que se deben satisfacer los componentes previstos en el inciso primero de esta norma, relativos al enfoque territorial que armonice los planes o esquemas de ordenamiento territorial con los criterios de ordenamiento productivo y social de la propiedad, definidos por la UPRA; proveer información sobre la viabilidad administrativa, financiera, jurídica y de sostenibilidad ambiental del proyecto; un sistema que garantice la compra de la totalidad de la producción a precios de mercado por todo el ciclo del proyecto; presentar un plan que asegure la compatibilidad del proyecto con las políticas de seguridad alimentaria del país; así como un sistema que asegure que los recursos recibidos a través de los créditos de fomento sean administrados mediante fiducias y otros mecanismos que brinden transparencia a la operación[470].

Así mismo, teniendo en cuenta que en el contexto de la ley solamente resultarán beneficiarios de la política de incentivos o estímulos los proyectos asociativos, que integren como asociados al pequeño o al mediano productor (art. 7° Parág. 1°), para que los proyectos a los que se refiere la norma sean beneficiarios de dichas prerrogativas, deben cumplir con los requisitos

---

469 "**ARTÍCULO 7o. DE LOS INCENTIVOS Y ESTÍMULOS.** Los proyectos productivos aprobados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en las Zidres recibirán, como mínimo, los siguientes incentivos y estímulos: //a) Líneas de crédito especiales para campesinos, trabajadores agrarios, mujeres rurales y empresarios. //b) Mecanismos especiales de garantía sobre la producción de los proyectos productivos. //c) Estímulos a la promoción, formación y capacitación de los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales. //d) Incentivos para las empresas que resulten de las alianzas que se conciban para el desarrollo del proyecto productivo. //e) Respaldo hasta del 100% de los recursos de los proyectos productivos a través del Fondo Agropecuario de Garantías, cuando se requiera. Para establecer el porcentaje de la garantía, se tendrá en cuenta el perfil del tomador del crédito, el número de pequeños y medianos productores incorporados al proyecto como asociados, y se realizará un análisis completo del proyecto a efectos de establecer principalmente los riesgos de siniestralidad derivados del mismo."

470 Artículo 3°, inciso primero.

específicos previstos en el inciso segundo del artículo 3°, lo que implica garantizar una genuina y efectiva participación de los campesinos, trabajadores y mujeres rurales en dichos proyectos, promover su acceso progresivo a la propiedad de la tierra, y asegurar la disponibilidad de servicios de asistencia, capacitación empresarial y técnica para los campesinos asociados.

Dicho entendimiento resulta imprescindible comoquiera que la razón de ser de los beneficios, incentivos y estímulos previstos en la ley, radica en promover la inserción social y productiva de los campesinos y pequeños productores en un modelo de desarrollo del agro que mejore sus condiciones de vida, les provea de medios para adquirir autonomía y libertad para la gestión de sus propios intereses frente a una relación, por definición asimétrica como la que deben enfrentar en el modelo asociativo con los productores a gran escala. La política de incentivos, plasma una intervención del Estado que tiene como propósito equilibrar la posición dominante en que se encuentran los empresarios, y además estimular una auténtica incorporación de los campesinos y trabajadores agrarios al modelo asociativo y productivo previsto en la ley.

Bajo esta comprensión de la norma, en el contexto de la ley, se declarará su exequibilidad.

177. Ningún reparo de constitucionalidad, frente a los preceptos superiores invocados en este cargo, encuentra la Corte en el contenido de los parágrafos 1° y 2° del artículo 7° de la ley enjuiciada, tal como quedaron configurados luego de la declaratoria parcial de inconstitucionalidad efectuada al analizar el segundo cargo. El contenido subsistente de estos preceptos se orienta a condicionar la aplicación de la política de incentivos, estímulos y beneficios prevista en la ley, a que los proyectos asociativos integren social y productivamente a los pequeños y medianos productores (Parágrafo 1°), ya sea mediante alianzas entre organizaciones campesinas entre sí, o entre estas y el sector empresarial. Esto implica que los proyectos productivos que de manera genuina y libre asocien al pequeño y mediano productor y /o a los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales, sin tierra, gozarán de soporte en recursos públicos como líneas de créditos especiales; mecanismos especiales de garantía sobre la producción; estímulos a la promoción, formación y capacitación, así como del respaldo del Fondo Agropecuario de Garantías.

178. El estímulo a la asociatividad de los actores rurales en situación de desventaja socioeconómica, en lugar de quebrantar la garantía prevista en el artículo 38 de la Carta y derechos afines como la dignidad, el libre desarrollo de la personalidad y el derecho a escoger profesión u oficio, contribuye a impulsar un instrumento que ha sido considerado como factor fundamental para la generación de condiciones que mejoren el nivel de vida de la población rural, comoquiera que proporciona a las familias rurales

posibilidades de formalización y organización, contribuye al aumento de la competitividad y la productividad del sector, disminuye costos y logra el acceso real a los mercados, desarrolla economías de escala y aumenta el poder de negociación.

El impulso a la asociatividad como alternativa para el desarrollo de proyectos productivos agroindustriales forma parte de una política pública orientada a contribuir al mejoramiento del marco económico, social, institucional y legal para el desarrollo de la empresarización del campo, que permita mejorar la calidad de vida y la competitividad del sector. Ello, en el marco de la libertad, promoviendo que los pequeños productores y campesinos se conviertan en agentes y gestores de su propio desarrollo.

179. La promoción del modelo asociativo como una de las formas de expansión y fortalecimiento del desarrollo socio económico del campo debe partir del reconocimiento de las relaciones asimétricas que se presentan cuando las alianzas se establecen entre campesinos y empresarios. Para el efecto, la ley prevé unos requisitos específicos para la inscripción de proyectos productivos basados en la asociatividad que contemplen una propuesta de vinculación de los campesinos y trabajadores agrarios sin tierra a un programa de dotación de este recurso; un plan de acción que asegure el suministro de servicios permanentes de capacitación empresarial y técnica; así como un mecanismo que asegure la disponibilidad de servicios y asistencia técnica a los campesinos y trabajadores agrarios y la provisión de paquetes tecnológicos. Adicionalmente condiciona la vinculación del proyecto a la política de estímulos, incentivos y beneficios, a la integración a ellos, como asociados, de los pequeños y medianos productores, y/o a los campesinos y trabajadores agrarios sin tierra.

Estas medidas de intervención, armonizan los elementos del modelo asociativo contenido en los parágrafos 1° y 2° del artículo 7° con los objetivos del desarrollo previstos en el artículo 334 de la Constitución. Con fundamento en las anteriores consideraciones, la Corte declarará la constitucionalidad de los parágrafos 1° y 2° del artículo 7°, por los cargos examinados en este aparte.

180. En lo que concierne al segmento final del artículo 13, el cual condiciona la entrega, bajo una modalidad contractual no traslaticia de dominio, de bienes inmuebles de la nación ubicados en zonas Zidres, para la ejecución de los proyectos productivos, a que los mismos integren como asociados al pequeño o al mediano productor, no encuentra la Corte que dicha configuración vulnere la dimensión negativa del derecho a la libre asociación de los pequeños o medianos productores, ni que imponga cargas desproporcionadas a estos agentes rurales, o la renuncia a su modo de vida como campesinos.

La Corte encontró en su momento ajustada a la Constitución (al principio de prohibición de regresividad) la norma que autoriza que, de manera excepcional, en zonas que en principio no son aptas para desarrollar programas de reforma agraria, se destinen bienes inmuebles de la nación para el desarrollo de proyectos productivos bajo la modalidad de contratos no traslaticios de dominio (Art.13). El segmento bajo examen complementa esta política al condicionar la disposición, bajo un título precario, de estos bienes públicos para el desarrollo de proyectos productivos, a que estos asocien a pequeños y medianos productores. Es justamente esta condición la que imprime un criterio de utilidad pública y de interés social a esta determinación, y la vincula a los propósitos de equiparación de cargas y beneficios entre los ciudadanos (Art. 334 C.P.); a la vez que promueve la asociatividad entre los promotores de los proyectos (personas, naturales, jurídicas o empresas asociativas) y agentes rurales (pequeños y medianos productores) que por su situación de desventaja económica demandan medidas de intervención del Estado.

Contario a lo que sostienen los demandantes, la configuración normativa examinada parte del reconocimiento de la asimetría en la relación entre los proponentes de los proyectos, cuando se trata de empresarios o productores a gran escala (también pueden ser asociaciones o cooperativas campesinas), y los pequeños y medianos productores. Con el propósito de introducir elementos que equilibren esa relación los proyectos asociativos inscritos deben incluir requisitos adicionales como la propuesta (en el marco de las normas de reforma agraria) de un sistema de adquisición de tierras para campesinos y trabajadores agrarios que no la posean; un plan que asegure el suministro de servicios permanentes de capacitación empresarial y técnica, formación de capacidades y acompañamiento en aspectos personales y de dinámica grupal; al igual que un mecanismo que asegure la disponibilidad de servicios de asistencia técnica y provisión de paquetes tecnológicos a los campesinos y trabajadores agrarios por un período igual al ciclo total del proyecto (Art. 3° inciso 2°). En todo caso, el Ministerio Público ejercerá la vigilancia de los proyectos con el fin de garantizar la protección de los campesinos, mujer rural y/o trabajadores agrarios.

No se deriva de la norma examinada ningún elemento que respalde la afirmación de la demanda en el sentido que para tener acceso a la tierra, resulta imperativo que los campesinos y trabajadores agrarios se asocien a los proyectos productivos; lo que sí emerge de ellas es una política orientada a incentivar y promover el modelo asociativo, acompañado de medidas de intervención, con miras a mejorar las condiciones de vida de los habitantes rurales, sin que de ello pueda derivarse reproche constitucional.

En virtud de las anteriores consideraciones la Corte declarará la exequibilidad de la expresión: *“En todo caso la entrega de inmuebles de la nación solo tendrá lugar cuando se trate de proyectos productivos que integren como*

asociados al pequeño y al mediano productor", contenida en el artículo 13 de la Ley 1776 de 2016.

179. La censura por presunto desconocimiento de la libertad de asociación (38) y otras garantías afines como la dignidad (1°), el libre desarrollo de la personalidad (16) y la libertad de escoger profesión u oficio (26); así como los objetivos del desarrollo previstos en el art. 334 de la Carta, se predica así mismo del segmento final del artículo 15 que establece *"asociarse con los propietarios que no deseen desprenderse del derecho de dominio, posesión, uso o usufructo, hasta completar el área requerida para el proyecto productivo".*

180. El segmento normativo acusado se inserta en el artículo 15, norma que regula diferentes dispositivos jurídicos a través de los cuales se pueden vincular bienes obtenidos lícitamente a un proyecto productivo sometido a aprobación del MADR, hasta completar el área requerida. Entre estas formas de vinculación de bienes se encuentran el arrendamiento, la utilización, la explotación, la adquisición, el aporte, e incluso la asociación al proyecto del propietario que no desee desprenderse del derecho de dominio, posesión, uso o usufructo. Esta última forma de vinculación del inmueble al proyecto es la que cuestiona la demanda, por contravenir el derecho libre asociación y las demás garantías adscritas a este.

Así, entiende la Corte que la inclusión de este segmento normativo en el objeto de la impugnación está relacionada con la pretensión de configurar una proposición jurídica completa que aglutine todos los dispositivos relacionados con el modelo de asociatividad diseñado en la ley, que los demandantes cuestionan.

Por consiguiente, reitera la Sala que la configuración normativa orientada a promover la asociatividad y la integración productiva de los campesinos al modelo de desarrollo rural focalizado previsto en la ley, parte del reconocimiento de las condiciones asimétricas que existen entre los empresarios y los pequeños y medianos productores, o entre aquellos y los campesinos propietarios, poseedores o usufructuarios de terrenos ubicados en las Zidres. Por consiguiente, debe entenderse que las asociaciones que se creen a partir de los aportes de bienes a que hace referencia la norma, están sujetas a las medidas generales y específicas de intervención diseñadas en la ley con el propósito de introducir elementos que provean equilibrio, control y vigilancia sobre dichas asociaciones.

181. En ese orden de ideas, también en estos eventos deben concurrir en los proyectos asociativos inscritos los requisitos pertinentes (componentes[471] y requisitos específicos[472]) contemplados en el artículo 3º como la propuesta sobre el sistema de incorporación de la tierra al proyecto; un plan que asegure

[471] Artículo 3º, inciso primero.
[472] Artículo 3º, inciso segundo.

el suministro de servicios permanentes de capacitación empresarial y técnica, formación de capacidades y acompañamiento en aspectos personales y de dinámica grupal; al igual que un mecanismo que asegure la disponibilidad de servicios de asistencia técnica y provisión de paquetes tecnológicos a los campesinos y trabajadores agrarios por un período igual al ciclo total del proyecto (Art. 3° inciso 2°). En todo caso, el Ministerio Público ejercerá la vigilancia de los proyectos con el fin de garantizar la protección de los campesinos, mujer rural y/o trabajadores agrarios.

Bajo esta comprensión de la norma en el contexto de la ley, no encuentra la Corte que el dispositivo normativo que salvaguarda justamente la libertad del propietario, poseedor, o usufructuario de un predio ubicado en Zidres, de preservar su derecho real sobre el bien, en el marco de un acuerdo que le permite asociarse al proyecto productivo, vulnere las garantías vinculadas al derecho de asociación, o quebrante los objetivos del desarrollo previstos en el artículo 334 de la Carta.

Por el contrario, la norma se orienta a preservar el derecho de acceso a la propiedad rural, y a articularlo con la garantía de asociación, con miras a integrar activamente a los propietarios, poseedores o usufructuarios de terrenos improductivos o de baja productividad en zonas apartadas y de condiciones agrológicas difíciles, a los proyectos productivos que promueve la Ley Zidres, en un contexto de libertad, comoquiera que no se deriva de la norma condiciones y requerimientos que coarten o menoscaben ninguna de las dimensiones del derecho de asociación.

182. Insiste la Sala en que corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural desplegar el control necesario cuando se trate de proyectos asociativos que involucren a campesinos y trabajadores rurales, a efecto de que se cumplan los requisitos establecidos en el artículo 3° de la ley, y los incentivos cumplan con el cometido promocional que los inspiran; y al Ministerio Público ejercer la vigilancia de los proyectos con el fin de garantizar la protección de los derechos de los campesinos, mujer rural conforme lo prevé el inciso segundo del artículo 20.

No hallando así configurada la tacha de inconstitucionalidad que señalan los demandantes, la Corte declarará la exequibilidad de la expresión *"asociarse con los propietarios que no deseen desprenderse del derecho de dominio, posesión, uso o usufructo, hasta completar el área requerida para el proyecto productivo",* contenida en el artículo 15 de la Ley 1776 de 2016, por el cargo analizado.

183. Finalmente, en relación con la acusación que se incluye en este aparte en contra del parágrafo único del artículo 15 que excluye la posibilidad de acudir a la justicia arbitral para dirimir las eventuales controversias que puedan surgir cuando los aportantes de los predios para el desarrollo del proyecto tengan la condición de campesino, mujer rural o trabajadores

agrarios, entiende la Corte que la censura se inserta en el planteamiento global de los actores en el sentido que la fórmula asociativa configurada en la ley entre campesinos y empresarios para el desarrollo del campo, desconoce el carácter asimétrico de esta relación, y vulnera por ende, el principio de equidad y la exigencia de una protección constitucional reforzada para el campesinado.

No se requiere de grandes esfuerzos argumentativos para percibir que es justamente el reconocimiento de esa relación asimétrica y los imperativos constitucionales de protección reforzada en favor de las comunidades campesinas, lo que pone en evidencia la constitucionalidad de esta medida.

184. En efecto, las características básicas de la justicia arbitral han sido ampliamente examinadas en la doctrina constitucional[473], que ha indicado que el sustento de este mecanismo alternativo de resolución de conflictos, es el reconocimiento constitucional expreso de la decisión libre y voluntaria de las partes contratantes de no acudir al sistema estatal de administración de justicia sino al arbitraje para la decisión de sus disputas sobre bienes jurídicos disponibles. La habilitación voluntaria de los árbitros es, por lo tanto, un requisito constitucional imperativo que determina la procedencia de este mecanismo de resolución de controversias. Así, *"la justificación constitucional de esta figura estriba no sólo en su contribución a la descongestión, eficacia, celeridad y efectividad del aparato estatal de administración de justicia, sino en que proporciona a los ciudadanos una opción voluntaria de tomar parte activa en la resolución de sus propios conflictos, materializando así el régimen democrático y participativo que diseñó el Constituyente"*[474].

185. No obstante, también ha destacado la jurisprudencia que se trata de un mecanismo excepcional, pues existen bienes jurídicos cuya disposición no puede dejarse al arbitrio de un particular, así haya sido voluntariamente designado por las partes enfrentadas. En distintas providencias se han identificado algunas controversias reservadas a la jurisdicción permanente del Estado, como por ejemplo, los temas relacionados con el estado civil de las personas; las obligaciones amparadas por leyes "en cuya observancia estén interesados el orden y las buenas costumbres"; las cuestiones relacionadas con los derechos de los incapaces; o los conflictos relacionados con derechos de los cuales la ley prohíbe a sus titulares disponer. También han sido incluidos en esta categoría, el conjunto de derechos mínimos de los trabajadores y el control de legalidad de los actos administrativos[475].

186. La materia que el parágrafo del artículo 15 sustrae de la justicia arbitral involucra no solamente aspectos económicos derivados del acuerdo de asociación, sino que incorpora ingredientes de interés público y utilidad

[473] Corte Constitucional, sentencia C-320 de 2012, M.P. Humberto Sierra Porto.
[474] Ibídem.
[475] Conforme a reseña efectuada en la sentencia C-320 de 2012.

social como es el de establecer salvaguardas a favor de la parte débil de la relación, y asegurar que las condiciones del contrato se ajusten a los requisitos especiales que con fines promocionales y de equiparación, la ley ha previsto a favor de los campesinos y trabajadores agrarios. Adicionalmente, subyace en esta relación un interés de satisfacción del bien común (la seguridad alimentaria) y de inclusión social y productiva de sectores tradicionalmente marginados en el desarrollo del sector rural. Estas razones de interés público justifican plenamente la restricción que impone la norma a la autonomía de la voluntad en que se sustenta la justicia arbitral, al predeterminar el foro (la justicia permanente del Estado) en el cual deben dirimir las eventuales controversias que se susciten en el desarrollo las relaciones jurídicas establecidas en virtud de los proyectos productivos que involucren a campesinos y trabajadores agrarios.

Con base en ello, el parágrafo del artículo 15 de la Ley 1776 de 2016 será declarado exequible, por el cargo analizado.

Cuarto. Cargo por violación de los principios de participación, descentralización y autonomía de los entes territoriales

187. Este cargo se dirige contra el inciso cuarto (parcial) del artículo 4° que establece el Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las Zidres, contra el inciso primero del artículo 20 (aprobación de las Zidres), y contra los incisos segundo y tercero del artículo 21 de la Ley 1776 de 2016 (identificación de las Zidres). El contenido de los preceptos acusados en el siguiente:

> "(…)
> **Artículo 4o. Sistema Nacional de Desarrollo Rural Para las Zidres. Inciso 4°.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será responsable de liderar y coordinar la formulación de la política general de desarrollo rural, con base en criterios de ordenamiento productivo y social que permitan determinar las áreas prioritarias de desarrollo rural. Para tal efecto, establecerá a través de la UPRA el uso actual y potencial del suelo, ordenará las zonas geográficas de acuerdo con sus características biofísicas, hidrológicas, sus condiciones económicas, sociales y de infraestructura, y definirá los lineamientos, criterios y parámetros necesarios que deben ser considerados para la elaboración de los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial en las zonas rurales de los municipios.
> **(…)**
> **Artículo 20. Aprobación de Zidres.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley, aprobará los proyectos presentados, atendiendo a criterios de competitividad, inversión, generación de empleo, innovación, alta productividad, valor agregado, transferencia de tecnologías y vinculación del capital rural.

> El Ministerio Público ejercerá la vigilancia de los proyectos con el fin de garantizar la protección de los derechos de los campesinos, mujer rural y/o trabajadores agrarios.
>
> **Artículo 21. Identificación de las Zidres.** La identificación de las áreas potenciales para declarar una Zidres, será establecida por la UPRA de conformidad con el artículo 1o de la presente ley y de acuerdo con criterios de planeación territorial, desarrollo rural, estudios de suelo a escala apropiada, información catastral actualizada y estudios de evaluación de tierras de conformidad a la metodología establecida por esta entidad.
>
> La delimitación de las Zidres identificadas será establecida por el Gobierno nacional a través de documento Conpes.
>
> La aprobación de cada una de las Zidres se efectuará a través del Consejo de Ministros mediante decreto a partir de la identificación de las áreas potenciales, su delimitación y los proyectos productivos propuestos."

188. Sostiene la demanda que las normas acusadas asignan competencias para la identificación, determinación y aprobación de una nueva figura de ordenación y definición de los usos del suelo, denominada Zidres, en cuya estructuración y aprobación final no tienen ninguna participación directa, ni la ciudadanía, ni los concejos municipales, pese a que estos tienen la facultad constitucional de regular el uso del suelo. De esta manera, subrayan, se desconocen las competencias que tienen los entes territoriales para ordenar sus territorios y en particular, la facultad de los municipios para decidir los usos del suelo y propiciar la participación comunitaria en los asuntos que le conciernen (Art. 311 C.P.). En esa medida se desconocerían los principios de descentralización administrativa y la autonomía de los entes territoriales (Art. 287 C.P.), asistidos por los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad (Art. 288 C.P.). Agregan que por virtud de la regulación acusada las funciones constitucionales de los Concejos Municipales son delegadas al CONPES y al Consejo de Ministros.

En relación con esta censura la Corte se formuló el siguiente problema jurídico:

> ¿El inciso cuarto del artículo 4°, el inciso primero del artículo 20, y los incisos segundo y tercero del artículo 21 son contrarios a los principios de participación, descentralización y autonomía de los entes territoriales (Arts. 287, 288 y 311 C.P.), en cuanto desconocen las funciones constitucionales de los municipios en materia de ordenamiento del desarrollo de su territorio y regulación de los usos del suelo?

El alcance de los preceptos acusados, en el contexto de la ley

189. El artículo 4° de la ley establece el Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las Zidres y radica en el ministerio del ramo la función de liderar y coordinar la formulación de la política de desarrollo rural, con base en criterios de ordenamiento productivo y social, y a partir de ellos determinar las áreas prioritarias de desarrollo rural. Dentro de las funciones relativas a la identificación y el ordenamiento de las zonas geográficas por sus características y condiciones biofísicas, hidrológicas, económicas, sociales y de infraestructura, le asigna a ese organismo a través de la UPRA, la definición de los lineamientos, criterios y parámetros necesarios que deben ser considerados para la elaboración de los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial en las zonas rurales de los municipios.

Adicionalmente asigna al MADR la función de aprobar los proyectos presentados, previo cumplimiento de los requisitos previstos en la ley, atendiendo a criterios de competitividad, inversión, generación de empleo, innovación, alta productividad, valor agregado, transferencia de tecnología y vinculación de capital rural.

Sobre el presupuesto relativo al previo cumplimiento de los requisitos previstos en la ley, es preciso destacar el componente contemplado en el literal a) del primer inciso del mismo artículo 3°, según el cual los proyectos que se inscriban ante el MADR deberán incluir un enfoque territorial que armonice los planes, los planes básicos y los esquemas de ordenamiento territorial, con los criterios de ordenamiento productivo y social de la propiedad definidos por la UPRA, para el área de influencia de las Zidres, en consonancia con el numeral 9° del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012[476].

De acuerdo con este último precepto, corresponde al municipio*: "9. Formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial, reglamentando de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes, teniendo en cuenta los instrumentos definidos por la UPRA para el ordenamiento del uso eficiente del suelo rural. Optimizar los usos de las tierras disponibles y coordinar los planes sectoriales en armonía con las políticas nacionales y los planes departamentales y metropolitanos".*

190. Dentro del diseño normativo examinado se hace el siguiente reparto de competencias: (i) Al Ministerios de Agricultura, a través de la UPRA, la identificación de las áreas potenciales para declarar una Zidres; (ii) al Gobierno Nacional, a través de un documento Conpes, la delimitación de las Zidres, previamente identificadas por la UPRA; (iii) al Consejo de Ministros, mediante decreto, la aprobación de cada una de las Zidres.

[476] "Por la cual se dictan normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios".

191. Es preciso señalar que el Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las Zidres (Cap. III) establece unas instancias de coordinación. En este sentido prevé que el Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario (CONSEA)[477] que opera a nivel departamental será la instancia de *coordinación* de las prioridades y de *concertación* entre las autoridades, las comunidades rurales y los organismos y entidades públicas y privadas para los proyectos Zidres, en concordancia y armonía con las prioridades establecidas en los planes de desarrollo nacional y departamental y el Plan de Desarrollo Rural Integral de las Zidres elaborado por la UPRA (Art. 5°).

Esta instancia cumple funciones de coordinación y articulación de la política agropecuaria y de desarrollo rural, nacional y departamental, realiza seguimiento y evaluación el impacto de esas políticas y presenta recomendaciones al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural[478].

192. Igualmente, en relación con el ámbito municipal, la ley Zidres prevé que los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR), creados por el artículo 61 de la Ley 101 de 1993[479], serán la instancia de identificación de

---

[477] Según la Resolución 164 del 30 de marzo de 2004, artículo 7°, el Consejo Seccional de Desarrollo Agropecuario, pesquero, forestal, comercial y de desarrollo rural CONSEA, está integrado por:
♣ El Gobernador del Departamento, quien lo presidirá.
♣ El Secretario de Agricultura del Departamento o quien haga sus veces.
♣ El Secretario o Director de Planeación Departamental.
♣ Los Directores o Gerentes regionales de las entidades adscritas o vinculadas al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
♣ El Delegado de la Red de Solidaridad Social.
♣ El Director Regional del SENA.
♣ Un representante de las Universidades con programas académicos afines al sector.
♣ Un representante de la Regional de CORPOICA en el departamento.
♣ Representantes de los gremios y organizaciones campesinas con proyección departamental, designados por ellos mismos, para periodos de dos años.
♣ Representantes de los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, designados por estos organismos.
♣ Representantes de los Centros Provinciales de Gestión Agroempresarial.
♣ Los Gerentes de las Centrales de Abastos que operen en el respectivo departamento.
♣ Los Presidentes, o quien haga sus veces, de las Asociaciones de Profesionales del Sector, conformadas en el departamento o que se establezcan como capítulos o filiales de las organizaciones de carácter nacional que los agrupan y representan.
♣ Los secretarios técnicos de cadenas productivas a nivel departamental o regional.

[478] De acuerdo con el artículo 13 de la resolución 164 de 2004, entre las funciones del CONSEA se encuentran las de: "(…) 2. Difundir y socializar la política agropecuaria, pesquera, forestal comercial y de desarrollo rural Nacional y Departamental y coordinar como colectivo la demanda de servicios agropecuarios y de desarrollo rural y los apoyos a la comunidad rural departamental. // 5. Participar en la elaboración del Plan de Desarrollo Agropecuario, Pesquero, Forestal comercial y de desarrollo rural, el cual deberá articularse con la política agropecuaria nacional y cuya elaboración se encuentra a cargo del Gobierno Departamental. 6. Realizar el seguimiento y evaluación del impacto de las políticas sectoriales, de desarrollo rural y de descentralización a nivel departamental y presentar al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural recomendaciones."

[479] "ARTÍCULO 61. CONSEJO MUNICIPAL DE DESARROLLO RURAL. Los municipios crearán el Consejo Municipal de Desarrollo Rural, el cual servirá como instancia superior de concertación entre las autoridades locales, las comunidades rurales y las entidades públicas en materia de desarrollo rural, y cuya función principal será la de coordinar y racionalizar las acciones y el uso de los recursos destinados al desarrollo rural y priorizar los proyectos que sean objeto de cofinanciación. //El Consejo Municipal de Desarrollo Rural deberá estar conformado, como mínimo, por el alcalde, quien lo presidirá, representantes designados por el Concejo Municipal, representantes de las entidades públicas que adelanten acciones de

las prioridades y de concertación entre las autoridades locales, las comunidades rurales y los organismos y entidades públicas en materia de desarrollo rural en armonía con los planes, planes básicos y/o esquemas de ordenamiento territorial.

193. A partir del diseño normativo examinado, observa la Corte que la identificación, delimitación y aprobación de las zonas Zidres, son funciones adscritas a las autoridades del orden nacional como máximos responsables de la política de desarrollo rural integral. Advierte así mismo, que la ley asigna funciones de coordinación, con miras a la articulación de la política de desarrollo rural nacional plasmada en la ley Zidres, con los planes de desarrollo departamental, y los planes y esquemas de ordenamiento territorial de los municipios (Art. 5).

Nota sin embargo la Corte, que no se contempla en las normas enjuiciadas un mecanismo del que se derive una verdadera armonización entre los principios de organización unitaria del Estado y de autonomía de los entes territoriales, que plasme de manera clara y genuina la salvaguarda de los principios que deben orientar las leyes que fijen competencias con distintos niveles de participación. En especial, teniendo en cuenta que la identificación, delimitación y aprobación de una zona Zidres tiene gran impacto en el ordenamiento territorial de los municipios y afecta los usos del suelo, los entes territoriales (municipios), a través de sus Concejos Municipales deben ser convocados en virtud del principio de *concurrencia* al proceso de toma de decisiones sobre la identificación, delimitación y aprobación de una zona Zidres, comoquiera que un imperativo constitucional les asigna la función de "reglamentar los usos del suelo" (Art. 313.7).

194. Tal como está diseñada una de las normas acusadas (el segmento final del inciso 4° del artículo 4°) los lineamientos, criterios y parámetros que defina la UPRA en relación con el uso potencial del suelo en las zonas Zidres, *"deben ser considerados para la elaboración de los planes, planes básicos y esquema de ordenamiento territorial en las zonas rurales de los municipios".* Vistas así las cosas, la inclusión de los criterios y parámetros de ordenamiento del suelo establecidos por la UPRA aparece como una imposición para las autoridades locales encargadas de elaborar los planes, planes básicos y esquema de ordenamiento territorial en las zonas rurales de

---

desarrollo rural en el municipio, representantes de las asociaciones de campesinos y de los gremios con presencia en el municipio, y representantes de las comunidades rurales del municipio, quienes deberán constituir mayoría. //La participación de los miembros de las comunidades rurales deberá ser amplia y pluralista, de manera que garantice la mayor participación y representación ciudadana en las deliberaciones del Consejo. Para el desarrollo de sus funciones el Consejo de Desarrollo Rural establecerá comités de trabajo para temas específicos, incluyendo la veeduría popular de los proyectos de desarrollo rural que se adelanten en el municipio. //PARÁGRAFO. En aquellos municipios en donde exista una instancia de participación ciudadana que permita el cumplimiento de los propósitos de que trata el presente artículo, no será necesaria la creación del Consejo Municipal de Desarrollo Rural.

los municipios, lo cual riñe con el modelo de distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales previsto en el artículo 288 de la Carta, y con los artículos 287.2 y 313.7, que contemplan la autonomía como un derecho de las entidades territoriales, un presupuesto para la gestión autónoma de sus intereses y un límite al legislador en el ejercicio de sus competencias, siendo una de ellas la de reglamentar los usos del suelo.

Dada esta evidente incompatibilidad entre el contenido del segmento final del inciso cuarto del artículo 4° de la Ley 1776 de 2016 y los preceptos superiores mencionados, la Corte declarará la **inexequibilidad** de la expresión *"que deben ser considerados para la elaboración de los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial en las zonas rurales de los municipios".*

195. De otra parte, observa la Corte que no se prevé ningún mecanismo de coordinación con la autoridad local competente para regular los usos del suelo (Concejo Municipal), en las fases de identificación, delimitación y aprobación de las zonas Zidres por parte del Gobierno Nacional (Arts. 20 y 21).

La referencia del artículo 5° a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural como instancia de identificación de las prioridades y de concertación entre las autoridades locales, las comunidades rurales y los organismos y entidades públicas en materia de desarrollo rural en armonía con los planes, planes básicos y/o esquemas de ordenamiento territorial, no garantiza la participación auténtica que deben tener los entes territoriales, específicamente los Concejos municipales en decisiones que afectan de manera significativa los usos del suelo y el ordenamiento del territorio. En primer lugar, porque de conformidad con el artículo 61 de la Ley 101 de 1993 el Consejo Municipal de Desarrollo Rural (CMDR), parece cumplir unas funciones de coordinación entre las autoridades del sector rural y las comunidades, con enfoque en el orden local; y en segundo lugar, porque la norma que remite a los Consejos Municipales de Desarrollo Rural (CMDR) como instancia de coordinación, es ambigua comoquiera que le asigna tareas de *"identificación de prioridades",* "*de concertación entre autoridades locales, las comunidades rurales y los organismos y entidades públicas en materia de desarrollo rural, en armonía con los planes, planes básicos y/o esquemas de ordenamiento territorial"*, pero no hace referencia específica a una participación auténtica de las autoridades locales en la definición, delimitación y aprobación de las zonas Zidres, mediante una *concurrencia y coordinación* efectivas entre el Gobierno Nacional y las autoridades locales, para la adopción de decisiones que afectan de manera significativa no solamente el uso del suelo y el ordenamiento territorial, sino la vida de las comunidades rurales de los municipios.

196. Esta configuración, dado su carácter ambiguo, podría admitir una lectura consistente en que esta instancia constituye un escenario de *coordinación*

entre el Gobierno Nacional- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y las autoridades y las comunidades locales, en materia de decisiones relacionadas con las zonas Zidres, teniendo en cuenta que la norma prevé como una de sus funciones la *concertación* entre las autoridades locales, las comunidades rurales y **los organismos y entidades públicas en materia de desarrollo rural en armonía con los planes de ordenamiento territorial**, y que de acuerdo con el artículo 61 de la Ley 101 de 1993 el Concejo Municipal debe estar representado en el CMDR. Sin embargo, esa misma ambigüedad, también permite una lectura que resulta contraria a la Constitución según la cual, las decisiones sobre *identificación* de las áreas potenciales para declarar una zona Zidres, su *delimitación* y *aprobación* puedan adoptarse por el Gobierno central sin contar con un mecanismo que permita una efectiva *concurrencia* y *coordinación* con la autoridad local, a la que la Constitución Política le asigna la función de regular los usos del suelo.

En este sentido, tratándose de contenidos normativos que admiten diversas lecturas, no todas ajustadas a la Constitución, lo que cabe es que la Corte acuda a la figura de las sentencias integradoras, en su tipo interpretativa, que le permiten a la Corporación proceder a la declaratoria de exequibilidad de la norma, pero modulando su entendimiento al sentido en que la misma se aviene a la Constitución Política[480].

197. Así las cosas, con el fin de excluir esta interpretación, contraria a la Constitución, y que resulta posible dada la ambigüedad que genera la instancia de coordinación prevista en la ley, la Corte modulará su decisión declarando la constitucionalidad condicionada del inciso primero del artículo 20, así como de los incisos segundo y tercero del artículo 21, *"en el entendido que la identificación, delimitación, y aprobación de la zonas Zidres, por parte del Gobierno Nacional, deberá estar precedida de un proceso de información y concertación con los Concejos Municipales de los entes territoriales que resulten afectados por esas decisiones y tomar en cuenta los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial en las zonas rurales de los municipios".*

---

480 Esta técnica correctiva de contenidos normativos inconstitucionales ha sido usada por la Corte en diversas oportunidades en que se constata una omisión legislativa, o una regulación deficiente, al no haber previsto el legislador determinados aspectos, que eran necesarios para que la regulación se adecuara a la Constitución. La Corte ha entendido estas sentencias como *"una modalidad de decisión por medio de la cual el juez constitucional en virtud del valor normativo de la Carta (Artículo 4° C.P.) proyecta los mandatos constitucionales en la legislación ordinaria, para de esta manera integrar aparentes vacíos normativos o hacer frente a las inevitables indeterminaciones del orden legal".* Al respecto se pueden consultar las sentencias C-109 de 1995 (M.P. Alejandro Martínez Caballero). Así mismo se ha utilizado esta técnica en las sentencias C-370 de 2006 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa, Jaime Córdoba Triviño, Rodrigo Escobar Gil, Marco Gerardo Monroy Cabra, Álvaro Tafur Galvis y Clara Inés Vargas Hernández); C-228 de 2002 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa y Eduardo Montealegre Lynett); C-004 de 2003 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett); C-454 de 2006 (M.P. Jaime Córdoba Triviño); C-209 de 2007 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa); C-516 de 2007 (M.P. Jaime Córdoba Triviño); y C- 782 de 2012, (M.P. Luís Ernesto Vargas Silva); C-291 de 2015 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado); C-069 de 2016 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez). entre muchas otras.

Quinto[481]. Cargo por omisión legislativa relativa contra el inciso 1° del artículo 29 de la Ley 1776 de 2016

198. Los accionantes (D-11275) demandaron la inexequibilidad del artículo 29 de la Ley 1776 debido a la presunta configuración de una omisión legislativa relativa. Lo anterior, al considerar que el Legislador se abstuvo de incluir en la prohibición del artículo 29, relativa a las restricciones espaciales para constituir ZIDRES, a los territorios indígenas que se encuentran en *proceso* de titulación como resguardos, prohibición que sí contempló de manera expresa para los territorios colectivos de las comunidades negras.

199. Para resolver este cargo la Corte se planteó el siguiente problema jurídico:

¿Incurrió el legislador en el artículo 29 de la Ley 1776/16, en una omisión legislativa relativa al establecer la prohibición constituir Zidres en *territorios colectivos en proceso de titulación de las comunidades negras,* y no extender la misma prohibición a los territorios en proceso de titulación de resguardos indígenas? (Integrar parágrafo 2 Art. 29 para ajustar a la jurisprudencia el tema de exigencia de certificación).

200. La Corte Constitucional ha establecido que es procedente el control constitucional de las omisiones relativas en las que incurra el Legislador. Conforme a la jurisprudencia de esta Corporación, esta se configura cuando existe un silencio de parte del legislador que *"puede vulnerar garantías constitucionales por vía de omisión legislativa en razón a la falta de regulación normativa en torno a materias constitucionales sobre las cuales el Congreso tiene asignada una específica y concreta obligación de hacer".*[482] En todo caso, ha aclarado que el control constitucional sólo es procedente cuando se trate de una omisión legislativa relativa, en ningún caso si se trata de una absoluta: *"*[e]*n procura de respetar la autonomía e independencia del Congreso, la Corte ha señalado que el juicio de constitucionalidad en estas circunstancias sólo puede darse, sí y sólo sí, la omisión que se ataca es por esencia relativa o parcial y en ningún caso absoluta".*[483]

---

[481] Corresponde al cargo identificado como Sexto en la reseña de la demanda, comoquiera que el identificado como Quinto, fue objeto de pronunciamiento inhibitorio.

[482] Corte Constitucional, Sentencia C-351 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

[483] Al respecto, la Corte agregó que: "*Lo que se pretende mediante la acción de inconstitucionalidad, es evaluar si el legislador al actuar, ha vulnerado o no los distintos cánones que conforman la Constitución. Por esta razón, hay que excluir de esta forma de control el que se dirige a evaluar las omisiones legislativas absolutas: si no hay actuación, no hay acto qué comparar con las normas superiores; si no hay actuación, no hay acto que pueda ser sujeto de control. La Corte carece de competencia para conocer de demandas de inconstitucionalidad por omisión legislativa absoluta"*. Corte Constitucional, Sentencia C-543 de 1996, (M.P. Carlos Gaviria Díaz). En la misma dirección, ver la sentencia C-351 de 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

Corte Constitucional, Sentencia C-543 de 1996, M.P. Carlos Gaviria Díaz. En este mismo sentido, la Corte se pronunció en la sentencia C-351 de 2013, en la que indicó: *"Pero la omisión legislativa pura o total, no es objeto del debate en el proceso de inexequibilidad, puesto que este consiste, esencialmente, en un juicio de comparación entre dos normas de distinto rango para derivar su conformidad o discrepancia. Luego el vacío legislativo absoluto no puede ser enjuiciado en razón de la carencia de objeto en uno de los extremos*

201. La jurisprudencia constitucional ha definido los siguientes requisitos para determinar si es procedente el control constitucional de una norma por omisión legislativa relativa, estos son: *"(a) la existencia de una norma respecto de la cual se pueda predicar necesariamente el cargo por inconstitucionalidad; (b) la exclusión de las consecuencias jurídicas de la norma de aquellos casos o situaciones análogas a las reguladas por la norma, que por ser asimilables, debían de estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o la omisión en el precepto demandado de un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta; (c) la inexistencia de un principio de razón suficiente que justifica la exclusión de los casos, situaciones, condiciones o ingredientes que debían estar regulados por el precepto en cuestión; (d) la generación de una desigualdad negativa para los casos o situaciones excluidas de la regulación legal acusada, frente a los casos y situaciones que se encuentran regulados por la norma y amparados por las consecuencias de la misma, y en consecuencia la vulneración del principio de igualdad, en razón a la falta de justificación y objetividad del trato desigual; y (e) la existencia de un deber específico y concreto de orden constitucional impuesto al legislador para regular una materia frente a sujetos y situaciones determinadas, y por consiguiente la configuración de un incumplimiento, de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador".*[484] Además de los (5) cinco requisitos anteriores, la sentencia C-833 del 2013 señaló que también es necesario evaluar "*[f] si la supuesta omisión emerge a primera vista de la norma propuesta, o si se está más bien, ante normas completas, coherentes y suficientes, que regulan situaciones distintas".*[485]

202. Procede la Corte a examinar si en el presente caso, se acreditan todos los requisitos que la jurisprudencia constitucional ha desarrollado para establecer cuándo se configura una omisión legislativa relativa:

(a) Para la Sala es clara *la existencia de una norma respecto de la cual se predica el cargo de inconstitucionalidad*. Se trata del artículo 29 de la ley 1776 de 2016 que establece que en determinados terrenos no se pueden constituir las ZIDRES. La norma dispone que en los territorios *declarados* como resguardos indígenas, en las zonas de reserva campesina debidamente establecidas por la autoridad competente, al igual que en los territorios

---

de comparación." Corte Constitucional, Sentencia C-351 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. En esta dirección, esta Corte sostuvo que:

[484] Corte Constitucional, Sentencia C-259 de 2011, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Sobre el tema de la omisión legislativa relativa pueden consultarse entre numerosas sentencias, las siguientes: C-085 de 2016, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; C-192 de 2006, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-045 de 2006, M.P. Rodrigo Escobar Gil; C-833 de 2006, M.P. Jaime Araujo Rentería; C-061 de 2005, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa; C-800 del 2005, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-809 de 2002, M.P. Eduardo Montealegre Lynett; C-185 de 2002, M.P. Rodrigo Escobar Gil; entre otras.

[485] Corte Constitucional, Sentencia C- 833 de 2013, María Victoria Calle Correa. Esos dos requisitos fueron identificados en las siguientes sentencias: C-371 de 2004, M.P. Jaime Córdoba Triviño; C-800 de 2005, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; C-100 de 2011, M.P. María Victoria Calle Correa. Además, fueron reiterados en la sentencia C-584 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

colectivos de las comunidades negras titulados o *en proceso de titulación*, no podrán constituirse las ZIDRES.

(b) La disposición cuestionada, a su vez, *excluye a los pueblos indígenas de las consecuencias jurídicas que se predican a favor de las comunidades negras*. La norma establece que los territorios indígenas deben haber sido constituidos como resguardos para que así se puedan desprender las consecuencias jurídicas que dispone la ley, esto es, la prohibición de constituir ZIDRES en esas tierras. Por el contrario, para los territorios colectivos basta con que se haya iniciado el respectivo *proceso* de titulación. Este trato diferenciado excluye a los pueblos indígenas de las consecuencias jurídicas que se desprenden del artículo 29, en tanto permite constituir ZIDRES en territorios indígenas que se encuentran en *proceso* de titulación como resguardos.

Ciertamente, las comunidades negras y los pueblos indígenas son minorías étnicas que gozan de prerrogativas y deberes que no son idénticos, debido a que unos y otros cuentan con una organización política, jurídica, económica y social distinta.[486] No obstante, conforme a los artículos 1, 7, 8 y 13 C.P., este Tribunal ha sostenido que la situación de ambos grupos étnicos sí es ***análoga*** respecto a los derechos que tienen frente al territorio y al consecuente deber de las autoridades de adoptar todas las medidas necesarias para protegerlo,[487] buscando con ello, salvaguardar a sus integrantes, a sus instituciones, sus bienes, su trabajo, cultura y medio ambiente.[488] Por esta razón, este Tribunal ha sostenido que "la situación de los pueblos indígenas y de las demás comunidades étnicas existentes en el país ***es asimilable*** frente a las normas del Convenio 169 de la OIT" (énfasis agregado),[489] tal como lo atestigua la

---

[486] "Las comunidades negras adquieran la titularidad de derechos colectivos similares a los de las comunidades indígenas, ***con las diferencias impuestas por sus especificidades culturales y su régimen legal propio***" (énfasis agregado). Corte Constitucional. Sentencia C-169 de 2001 (M.P. Carlos Gaviria Días), reiterada en las sentencias C-864 del 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), C-641 de 2012 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), y T-461 de 2014 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza).

[487] "Las comunidades afrodescendientes también cuentan con los mismos derechos que las comunidades indígenas, lo que implica, a su vez, la protección de su territorio y el reconocimiento de la gran importancia que reviste la relación que guardan con éste". Corte Constitucional. Sentencia T-461 de 2014 (M.P. Gabriel Mendoza). Acerca de la importancia que tiene el territorio para las minorías étnicas se ha desarrollado una jurisprudencia extensa. Ver, entre otras, las sentencias: T-188 del 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz), T-652 del 1998 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), SU-383 del 2003 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), C-030 del 2008 (M.P. Rodrigo Escobar Gil), T-547 del 2010 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), T-433 del 2011 (M.P. Mauricio González Cuervo), T-009 del 2013 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y T-461 del 2014 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza).

[488] Corte Constitucional. Sentencias T-576 de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas) y T-550 de 2015 (M.P. Myriam Ávila). Al respecto, no hay que olvidar que la situación histórica de marginalidad y discriminación que ha afectado tanto a los pueblos indígenas como a las comunidades negras amerita que la protección constitucional inicialmente reservada de manera expresa a los indígenas se extienda a los afro descendientes. Cf. Sentencias T-955 de 2003 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), C-461 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa) y C-702 de 2010 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), recogidas en la C-253 de 2013 (M.P. Mauricio González Cuervo). En la misma dirección, ver las sentencias T-576 de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva) y T-414 de 2015 (M.P. Luis Guillermo Guerrero).

[489] Corte Constitucional. Sentencias C-864 del 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) y C-169 de 2001 (M.P. Carlos Gaviria Días).

extensión del derecho a la consulta previa a favor de las comunidades negras.[490]

Al buscar proteger los territorios de las minorías étnicas, la prohibición de constituir ZIDRES recogida en el artículo 29 *debió incluir los territorios indígenas en proceso de titulación como resguardos*, en los mismos términos que las comunidades afro descendientes, atendiendo a que la situación de unos y otros es *análoga* o *asimilable* en relación con el derecho al territorio en el marco del Convenio 169 de la OIT.

(c) Adicionalmente, esta Sala considera que excluir a aquellos territorios indígenas en proceso de titulación como resguardos, del artículo 29 *carece de un principio de razón suficiente*, en tanto no se aprecia un motivo constitucional legítimo que justifique su no incorporación. A diferencia de lo que ha ocurrido en otros escenarios, las divergencias en la organización política, jurídica, económica y social entre afros e indígenas no justifican, en el presente caso, un trato diferente en materia de protección de su territorio.[491] Por el contrario, como se acaba de explicar, ambas minorías deben estar protegidas en los mismos términos en lo concerniente al derecho al territorio en el marco del Convenio 169 de la OIT.[492]

La exclusión del artículo 29 no sólo carece de un principio de razón suficiente, sino que transgrede el espíritu mismo de la ley 1776 de 2016, la cual incorpora una serie de disposiciones que protegen de manera expresa a las minorías étnicas junto con sus territorios (Arts. 13, par. 1; 29). A su vez, esta omisión injustificada contraría de manera patente el Convenio 169 de la OIT y las demás proposiciones normativas que propenden por la conservación, difusión y desarrollo *integral* e *igualitario* de ambas minorías

---

[490] "La jurisprudencia constitucional ha reconocido la extensión del mecanismo de la consulta previa para estas comunidades afro descendientes en función del derecho que tienen, al igual que los pueblos indígenas, a la subsistencia de acuerdo con sus formas y medios tradicionales de producción dentro de sus territorios, porque de esta manera se realiza y hace efectivo su derecho a la integridad cultural, social y económica". Corte Constitucional. Sentencia C-253 de 2013 (M.P. Mauricio González Cuervo), reiterada en la T-414 de 2015 (M.P. Luis Guillermo Guerrero).

[491] En la sentencia C-864 del 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra) este Tribunal evaluó una supuesta omisión relativa cuando el Legislador se limitó a diseñar un Sistema de Seguridad Social en Salud específico para las comunidades indígenas, sin incorporar a los otros grupos minoritarios reconocidos en la Constitución (ley 691 de 2001). La Corte encontró que a pesar de encontrarse en una situación asimilable, las especificidades que diferencian a los indígenas frente a los afro descendientes justificaban un tratamiento distinto para cada uno en materia de Seguridad Social, razón por la cual no podían estar regulados bajo el mismo precepto impugnado. La Corte sustentó la existencia de un principio de razón suficiente a partir de las siguientes diferencias: "este principio de razón suficiente es el relativo a las particularidades de las relaciones económicas no monetarias, la cosmovisión totalizante y a la especial organización jurídica de las comunidades indígenas, bajo la forma de resguardos, prevista esta última en la propia Constitución, que hacen inadecuada la extensión generalizada de las previsiones de la Ley a otras comunidades étnicas no indígenas que no compartan todos estos rasgos culturales y esta organización jurídica, así ellas tengan un mismo derecho a un sistema de salud especial". Corte Constitucional. Sentencia C-864 del 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

[492] Corte Constitucional. Sentencias C-169 de 2001 (M.P. Carlos Gaviria Días), reiterada en las sentencias C-864 del 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra), C-641 de 2012 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla) y T-461 de 2014 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza).

(arts. 1, 7, 8 y 13 C.P.).[493] Al respecto, no hay que olvidar que la protección a favor de los afro descendientes se concretó originalmente mediante la extensión de los mecanismos de amparo reconocidos inicialmente y de manera expresa a los indígenas,[494] razón por la cual resulta extraño que ahora se prive a los pueblos indígenas de las medidas de las que gozan los afrocolombianos respecto a su territorio.

(d) La inexistencia de un principio de razón suficiente que justifique el trato desigual entre pueblos indígenas y comunidades negras genera una *desigualdad negativa* entre unos y otros. Esto quiere decir que se está vulnerando el derecho a la igualdad de los indígenas al colocarlos de manera arbitraria en una situación de desventaja frente a los afrocolombianos, al encontrarse sus territorios en proceso de titulación como resguardos privados de la protección consagrada en el precepto acusado. Con ello, el artículo 29 de la ley 1776 incurre en una *práctica discriminatoria* en los términos descritos en la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial* (1.1.), al incorporar una exclusión que tiene como resultado el menoscabo del ejercicio de los derechos humanos por parte de las comunidades indígenas en condiciones de igualdad.[495] En última instancia, este Tribunal ha sido categórico al sostener que, conforme al artículo 13 C.P., salvo que existan razones suficientes para otorgar un trato diferente, las cuales no se aprecian en el caso bajo estudio, el legislador debe dispensar un tratamiento igual en aquellos casos en los que existen supuestos de hecho equivalentes.[496]

(e) Para esta Sala es evidente la existencia de un deber específico y concreto de orden constitucional en cabeza de legislador para prohibir la constitución de ZIDRES en terrenos que se encuentren proceso de constitución como resguardos indígenas. De acuerdo con lo establecido por este Tribunal, "la Constitución impone deberes expresos y particulares respecto de la protección de las comunidades étnicas".[497] Así, a partir de los artículos 7, 8 y

---

[493] La Corte Constitucional destaca que "los pueblos tribales, entre los que se encuentran las comunidades negras, merecen ***la misma protección*** que reciben los pueblos indígenas, así algunas disposiciones constitucionales se refieran solamente a estos últimos. Lo anterior, en aplicación del Convenio 169 y de las normas superiores que ***reconocen en igualdad de condiciones*** a todas las culturas existentes en el territorio nacional y propenden igualmente por su conservación, difusión y desarrollo". Sentencia T-576 de 2014 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva). En la misma dirección, este Tribunal recordó que "la Corte reiteradamente ha resaltado ***la protección que merecen estos pueblos por igual***, pues hacen parte de la riqueza cultural colombiana". Sentencia T-461 de 2014 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza).

[494] Corte Constitucional. Sentencias T-955 de 2003 (M.P. Álvaro Tafur Galvis), C-461 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa), C-702 de 2010 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-253 de 2013 (M.P. Mauricio González Cuervo) y T-414 de 2015 (M.P. Luis Guillermo Guerrero).

[495] "Artículo1. 1. En la presente Convención la expresión "discriminación racial" denotará toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública".

[496] Corte Constitucional. Sentencias C-543 del 1996 (M.P. Carlos Gaviria Díaz), C-427 del 2000 (M.P. Vladimiro Naranjo Mesa), C-1549 del 2000 (M.P. Martha Victoria Sáchica), C-185 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil y C-864 del 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

[497] Corte Constitucional. Sentencia T-461 de 2014 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), haciendo referencia a la C-175 de 2009 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

63 de la C.P., interpretados conforme al Convenio 169 de la OIT, y a la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la jurisprudencia constitucional ha sostenido que se desprenden claras "obligaciones estatales no solamente de respetar la diversidad étnica y cultural de los pueblos indígenas, contribuyendo a la conservación y protección del territorio; sino, a su vez, propender al efectivo uso y goce de su tierras de acuerdo con su tradición, cultura y cosmovisión".[498] Estas obligaciones incluyen el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a la propiedad, la posesión, el uso y el control de los recursos y de los territorios que tradicionalmente ocupan, tal como se desprende de los artículos 13, 14 y 15 del Convenio 169 de la OIT[499] y del artículo 26 de la Declaración sobre los derechos de los Pueblos Indígenas.[500]

Por lo tanto, si en cumplimiento de estas obligaciones estatales -las cuales se extendieron en su momento a favor de las comunidades negras-, el legislador estableció que los territorios colectivos en proceso de titulación se excluyen de las ZIDRES, es evidente la existencia de un deber *correlativo* de orden constitucional para proteger, en los mismos términos, los terrenos de las comunidades indígenas. Lo anterior, por tratarse de supuestos de hecho asimilables en relación con los cuales no existen razones suficientes para otorgarles un trato diferente, pues de lo contrario se incurre en una desigualdad negativa y en una práctica discriminatoria.

(f) Finalmente, conforme lo sostuvieron los accionantes, *esta omisión emerge a primera vista de la norma propuesta*. Para determinar la naturaleza evidente de la omisión legislativa relativa esta Corporación ha señalado que es necesario que concurran dos aspectos: primero, que la redacción de los preceptos demandados sea inequívoca[501] y, segundo, que su contenido

---

[498] Corte Constitucional. Sentencia T-461 de 2014 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

[499] "Art 13(1): Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, **q*ue ocupan o utilizan de alguna otra manera***, y en particular los aspectos colectivos de esa relación. // Art 14(1): ***Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan.*** Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras ***que no estén exclusivamente ocupadas por ellos***, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. // Art 15(1): ***Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente.*** Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos" (énfasis agregado).

[500] "1**. *Los pueblos indígenas tienen derecho a las tierras, territorios y recursos que tradicionalmente han poseído, ocupado o utilizado o adquirido***. 2. Los pueblos indígenas tienen derecho a poseer, utilizar, desarrollar y controlar las tierras, territorios y recursos que poseen ***en razón de la propiedad tradicional u otro tipo tradicional de ocupación o utilización, así como aquellos que hayan adquirido de otra forma***. 3. ***Los Estados asegurarán el reconocimiento y protección jurídicos de esas tierras, territorios y recursos***. Dicho reconocimiento respetará debidamente las costumbres, las tradiciones y los sistemas de tenencia de la tierra de los pueblos indígenas de que se trate".

[501] "En el caso de las disposiciones acusadas, ***la ausencia de las prescripciones legislativas que el actor echa de menos para los trabajadores oficiales, no pueden predicarse necesariamente del artículo que es objeto de cuestionamiento.***" (énfasis agregado). Corte Constitucional. Sentencia C-371 de 2004 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), reiterada en las C-800 del 2005 (Alfredo Beltrán Sierra), C-100 de 2011 (M.P. María Victoria Calle Correa) y C-584 de 2015 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

exprese de manera patente una contradicción con las normas constitucionales.[502]

En este caso, la redacción del artículo 29 de la ley 1776 es inequívoca al excluir los territorios que se encuentran en proceso de titulación como resguardos, de la protección conferida a los territorios colectivos en proceso de titulación. Con ello, el legislador está desconociendo de manera evidente su deber de otorgar igual protección a la diversidad étnica y cultural de la nación (arts. 1, 7, 8, 13 C.P. y Convenio 169). A su vez, el artículo impugnado, contrario al supuesto de hecho analizado en la sentencia C-864 del 2008, no incorpora una regulación completa, coherente y suficiente.[503] Por el contrario, genera una desigualdad negativa en contra de los indígenas, como resultado del incumplimiento de los mandatos constitucionales por parte del legislador.

203. Ahora bien, esta Corporación ha admitido, con fundamento en el principio democrático, que cuando se encuentra ante una omisión legislativa relativa *"es competente para incorporar un significado ajustado a los mandatos constitucionales por medio de una sentencia integradora en la que se declare la exequibilidad condicionada del precepto acusado, en el entendido de que éste debe además comprender aquellos supuestos que fueron indebidamente excluidos por el Legislador".*[504] La sentencia C-584 de 2015 reiteró lo afirmado por esta Corporación en la C-619 de 2011, que indicó: *"*[p]*or regla general, cuando se trata de una omisión legislativa relativa, el remedio para la inconstitucionalidad advertida no es la declaratoria de inexequibilidad de la disposición que dejó por fuera de sus efectos jurídicos el elemento que se echa de menos, sino neutralizar dicho efecto contrario a la Constitución mediante la incorporación de un significado ajustado a los mandatos constitucionales"*.[505]

Por lo tanto, tal como se declarará en la parte resolutiva de este pronunciamiento, el artículo 29 de la ley 1776 del 2016 es ***exequible*** bajo el entendido de que *la prohibición de constituir ZIDRES se extiende a los*

---

[502] "De la redacción dada a los preceptos demandados ***no se concluye forzosamente que el legislador haya incumplido el mandato contenido en los artículos superiores mencionados por el actor***" (énfasis agregado). Corte Constitucional. Sentencia C-371 de 2004 (M.P. Jaime Córdoba Triviño), reiterada en las C-800 del 2005 (Alfredo Beltrán Sierra), C-100 de 2011 (M.P. María Victoria Calle Correa) y C-584 de 2015 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

[503] "La Ley 691 de 2001 fue concebida en forma ***exclusiva*** para ser aplicada a dichos pueblos [indígenas] y a sus miembros, y no a todos los pueblos tribales o comunidades étnicas o culturales de manera general, pues si ésta hubiera sido la intención del legislador, así lo habría puesto de manifiesto en la redacción de la ley y en la explicación del proyecto correspondiente, cosa que no hizo // La Ley 691 de 2001 incluye como fuente de financiación del Sistema de Salud Indígena a los recursos de los *resguardos indígenas*, desarrolla una norma constitucional que ***directa*** y ***concretamente*** beneficia la prestación del servicio de salud a estos pueblos amerindios, partiendo del supuesto fáctico de su ubicación geográfica en un territorio propio y su organización jurídica especial, prevista en la misma Carta Política. Así, esta circunstancia ***delimita el objeto de la ley***, y lleva a concluir que ***no fue ideada para otras comunidades étnicas o pueblos tribales distintos de los pueblos indígenas,*** no organizados jurídicamente como *"resguardos"* o como *"entidades territoriales".* Corte Constitucional. Sentencia C-864 del 2008 (M.P. Marco Gerardo Monroy Cabra).

[504] Corte Constitucional, sentencia C-584 de 2015, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado.

[505] Corte Constitucional. Sentencia C-619 de 2011, M.P: Humberto Antonio Sierra Porto.

territorios indígenas que se encuentran en proceso de titulación como resguardos.

VII. DECISION

En mérito de lo expuesto, la Sala Plena de la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

Primero.- Declarar **EXEQUIBLE,** por los cargos fundados en vicios de procedimiento, la Ley 1776 de 2016 *"por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, Zidres".*

Segundo.- Declarar **EXEQUIBLE** la Ley 1776 de 2016, por el cargo de omisión de la consulta previa a las comunidades étnicas exigida por el Convenio 169 de la OIT.

Tercero.-Declarar **EXEQUIBLES,** por los cargos analizados

- Los literales a), b), c) d) y e) del inciso segundo y los parágrafos 3º y 4º del artículo 3º de la Ley 1776 de 2016.
- El parágrafo 1º del artículo 7º de la Ley 1776 de 2016.
- Los artículos 10, 13, 14, 15 y 21, inciso quinto de la ley 1776 de 2016.

Cuarto.- Declararse **INHIBIDA** para emitir un pronunciamiento de fondo por el cargo de reserva de ley, en relación con literales a), b), c) d) y e) del inciso segundo y los parágrafos 3º y 4º del artículo 3º de la Ley 1776 de 2016, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Quinto.- Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión *"que deben ser considerados para la elaboración de los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial en las zonas rurales de los municipios"* contenida en el inciso cuarto del artículo 4º de la Ley 1776 de 2016.

Sexto.- Declarar **INEXEQUIBLE** la expresión *"solo si garantizan que estos en desarrollo del proyecto pueden adquirir un determinado porcentaje de tierra agrícola, calculado con base en sus posibilidades de explotación",* contenida en el parágrafo 2º del artículo 7º de la Ley 1776 de 2016.

Séptimo.- Declararse **INHIBIDA** para emitir un pronunciamiento de fondo en relación con el artículo 8º de la Ley 1776 de 2016, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Octavo.- Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 17 de la Ley 1776 de 2016.

Noveno.- Declarar **EXEQUIBLE,** por el cargo analizado el artículo 29 de la Ley 1776 de 2016, bajo el entendido que *"la prohibición de constituir ZIDRES se extiende a los territorios indígenas que se encuentran en proceso de titulación como resguardos".*

Décimo.- Declarar **EXEQUIBLE** por el cargo analizado el inciso primero del artículo 20 y los incisos segundo y tercero del artículo 21 de la Ley 1776 de 2016, bajo el entendido que *"la identificación, delimitación y aprobación de las zonas Zidres deberá estar precedida de un proceso de información, concertación y coordinación con los concejos municipales de los entes territoriales que resulten afectados por estas decisiones y tomar en cuenta los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial en las zonas rurales de esos municipios".*

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

MARÍA VICTORIA CALLE CORREA
Presidenta
Con salvamento de voto

AQUILES ARRIETA GÓMEZ
Magistrado (e)
Con salvamento de voto

LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

ALEJANDRO LINARES CANTILLO
Magistrado
Con salvamento parcial de voto
Con aclaración de voto

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO
Magistrada

Con salvamento parcial de voto

JORGE IVÁN PALACIO PALACIO
Magistrado
Con salvamento de voto

GERMÁN QUINTERO ANDRADE
Conjuez
Con salvamento parcial de voto

ALBERTO ROJAS RIOS
Magistrado

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ
Secretaria General

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
A LA SENTENCIA C-077/17

Referencia: expedientes D-11275 y D-11276

Demanda de inconstitucionalidad contra el inciso segundo (literales a, b, c, d, e), parágrafos 3° y 4° del artículo 3°; los parágrafos 1° y 2° del artículo 7°; los artículos 8°, 10, 13, 14, 15, 17 (parcial); el inciso 1° del artículo 20; los incisos 2°, 3° y 5° del artículo 21; y el artículo 29, todos de la Ley 1776 de 2016
"Por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social – ZIDRES -.

Actores: Rocío del Pilar Peña Huertas y Otros (D-11275), e Iván Cepeda Castro y Otros (D-11276).

Magistrado Ponente:
LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Con el debido respeto por las decisiones mayoritarias de esta corporación, me permito salvar parcialmente mi voto a la presente sentencia comoquiera que se separa sustancialmente de la ponencia original en relación con algunos aspectos que, en criterio del suscrito magistrado, resultan incompatibles con garantías que concurren a integrar el *corpus iuris* de los derechos de los campesinos y trabajadores agrarios.

1. La ponencia original presentada a la Sala Plena por el suscrito magistrado partía de una visión global de la política pública en materia de desarrollo rural que además de preservar los derechos de los campesinos y trabajadores agrarios, tan celosamente resguardados por la jurisprudencia de esta corporación, posibilitara la aplicación de una política de desarrollo rural con enfoque territorial, que contribuyera a sentar las bases para una transformación estructural del campo orientada a crear condiciones de bienestar para la población rural; a conjurar el fenómeno de la concentración de la propiedad agraria; a combatir la exclusión del campesinado y el atraso histórico de las comunidades rurales.

2. El proyecto de sentencia presentado a la Sala Plena por el suscrito magistrado identificaba en los propósitos y objetivos de la ley Zidres, así como en algunos de sus dispositivos normativos, herramientas importantes para avanzar en el desarrollo social y económico del campo, pero a su vez proponía ajustes significativos para adecuar la normatividad examinada a los mandatos constitucionales en varios aspectos. En este sentido dicho documento:

(i) Ponía de presente el notable retroceso que introducían el parágrafo 3º del artículo 3º, al igual que el parágrafo 1º del artículo 13 en la regulación de baldíos cuya finalidad prevalente es la de garantizar la democratización de la propiedad rural y el acceso progresivo a la titularidad de la tierra de los trabajadores agrarios.

(ii) Advertía también sobre las barreras que imponían al derecho de acceso a la propiedad por parte de los campesinos y trabajadores agrarios, los requisitos establecidos en los literales a) y c) del inciso segundo del artículo 3º, así como el parágrafo primero (parcial) del artículo 7º de la ley enjuiciada.

(iii) Proponía la inconstitucionalidad del parágrafo 4º del artículo 3º, y del inciso primero del artículo 15 de la ley, por su incompatibilidad con algunos de los objetivos del desarrollo previstos en el artículo 334 de la Constitución, en particular con aquél que exige la intervención del Estado en la economía con miras a asegurar una distribución equitativa de cargas y beneficios entre los asociados, y a garantizar de manera progresiva el acceso al conjunto de bienes y servicios con especial énfasis en los ciudadanos que cuentan con menores ingresos.

A continuación se desarrollan los argumentos que llevan al suscrito magistrado a sostener la inconstitucionalidad de los enunciados normativos señalados, y por ende a apartarse parcialmente de la decisión mayoritaria.

(i) ***La inexequibilidad del parágrafo 3º del artículo 3º y del parágrafo 1º del artículo 13***

3. En este aparte se exponen los argumentos con fundamento en los cuales el suscrito magistrado sostuvo en la ponencia original, el carácter regresivo y por ende inconstitucional, de los mencionados preceptos:

> "A pesar de que, como se ha indicado, de manera general, las normas aquí examinadas[506], pertenecientes a la Ley 1776 de 2016, por su alcance y contenido no tiene vocación de modificar los preceptos del capítulo XII de la Ley 160 de 1994, que establecen el régimen de baldíos con aptitud para ser adjudicados a través de UAF, así como las limitaciones al mismo, advierte la Corte que dentro del grupo de normas

[506] Se desarrollaba un cargo contra los artículos 3º, parágrafo 3º, 10, 13, 14, 15 y 21 (inciso 5º) de la Ley 1776 de 2016.

acusadas en este cargo, se encuentran dos preceptos que introducen reglas que sí pueden plantear una modificación al régimen de baldíos para reforma agraria, en tanto que además de impactarlo implícitamente, hacen expresa referencia a dicho estatuto.

Se trata del parágrafo 3º del artículo 3º, y del parágrafo 1º del artículo 13, cuyos textos se transcriben a continuación:

"Art. 3° (…)

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

(...)

Art. 13 (…)

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

En clara alusión a estos preceptos, los demandantes aducen que reducen el ámbito de protección del derecho de acceso a la tierra de los campesinos, toda vez que "beneficia a quienes han llevado a cabo actuaciones ilegales".

146. Observa la Corte que estos dos preceptos modifican el régimen de medidas previsto en la Ley 160 de 1994 para "eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica", que como se ha indicado en esta sentencia, constituye un elemento central de una política de reforma agraria como la prevista en dicho estatuto, orientada a "dotar de tierras a los hombres y mujeres campesino de escasos recursos mayores de 16 años que no la posean, a los minifundistas, mujeres campesinas jefes de hogar, a las comunidades indígenas y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional".

En efecto, el parágrafo 3° del artículo 3° parece reiterar la restricción establecida en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994[507] sobre la adquisición de propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos para titulación establecidos para UAF; así como la nulidad de los actos o contratos en virtud de los cuales una persona aporte a sociedades o comunidades de cualquier índole, la propiedad de tierras que le hubieren sido adjudicadas como baldíos, si con ellas tales entes consolidan la propiedad sobre terrenos en una extensión superior a la prevista para las UAF (Art. 75 inciso 9°, L.160/94). Parece reiterar así mismo, la obligación de consignar en los títulos de adjudicación que se expidan las prohibiciones y limitaciones previstos en el mismo artículo 75 (Art. 75, inciso 14).

Sin embargo, el propósito real de la norma examinada no es el reiterar dichas restricciones orientadas a preservar un régimen de baldíos que evite la concentración de la propiedad rural, sino el de excluir del mismo las adjudicaciones efectuadas antes de la Ley 160 de 1994, lo que implica que por esta vía se estaría liberando y legitimando las transacciones que se realicen sobre bienes baldíos adjudicados en extensiones superiores a las previstas para las UAF, a condición que ello se hubiere producido antes de la vigencia de esa ley.

Esta disposición además de modificar el régimen de protección de baldíos adjudicables previsto en el capítulo XII de la Ley 160/94, deroga implícitamente las previsiones establecidas en el artículo 40 de la misma ley aplicables a las *"parcelaciones que ya hubiere establecido el INCORA hasta la entrada en vigencia de la presente ley"*[508], según el cual, *"5. En ningún caso un solo titular, por sí o por interpuesta persona, podrá ejercer el dominio, posesión o tenencia a ningún título de más de una (1) Unidad Agrícola Familiar. La violación de esta prohibición es causal de caducidad"*[509].

De acuerdo con dicha norma: *"3. Las adjudicaciones que se hubieren efectuado hasta la fecha de promulgación de esta ley, seguirán sometidas a las causales de caducidad por incumplimiento por parte de los adjudicatarios, de las disposiciones contenidas en este estatuto, sus*

---

[507] "Ninguna persona podrá adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por la Junta Directiva para las Unidades Agrícolas Familiares en el respectivo municipio o región. También serán nulos los actos o contratos en virtud de los cuales una persona aporte a sociedades o comunidades de cualquier índole, la propiedad de tierras que le hubieren sido adjudicadas como baldíos, si con ellas dichas sociedades o comunidades consolidan la propiedad sobre tales terrenos en superficies que excedan a la fijada por el Instituto para la Unidad Agrícola Familiar. // Las prohibiciones y limitaciones señaladas en los incisos anteriores, deberán consignarse en los títulos de adjudicación que se expidan".

[508] Artículo 40 Ley 160 de 1994.

[509] Artículo 40, numeral 5° de la Ley 160 de 1994.

reglamentos o las cláusulas contenidas en la Resolución de Adjudicación"[510].

El parágrafo 3° del artículo 3° de la Ley 1776 de 2016, sustrae de estas medidas orientadas a prevenir y erradicar la concentración de la propiedad rural, los baldíos adjudicados antes de la Ley 160 de 1994; las normas reseñadas se encaminan a controlar este fenómeno de concentración, justamente respecto predios adjudicados antes de la vigencia de esta norma.

Es importante destacar que la normatividad agraria previa a la expedición de la Ley 160 de 1994 gravitaba así mismo sobre el propósito de eliminación de la inequitativa concentración de la propiedad rústica. En este sentido el artículo 1º de la Ley 135 de 1991 establecía como uno de los objetivos de esa normatividad:

"Primero. Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a **eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico;** reconstruir adecuadas unidades de explotación en las zonas de minifundio y dotar de tierra a los que no las posean, con preferencia para quienes hayan de conducir directamente su explotación e incorporar a ésta su trabajo personal" (Se destaca).

En desarrollo de ese propósito central y ordenador del sistema de reforma agraria, los artículos 29, 30 y 31 del estatuto de 1991, preveían unas restricciones relativas a la extensión de los baldíos adjudicables para reforma agraria.

Nótese, además, que la previsión del artículo 72 inciso 9, de cuya aplicación se pretenden excluir los baldíos adjudicados antes de la Ley 160 de 1994, no afecta el derecho del adjudicatario del predio sino que restringe (en cuanto a la extensión) la comercialización de esos bienes a fin de ajustar el tráfico y la movilidad de la propiedad rural, a uno de los postulados centrales de la política de reforma agraria como es el de evitar, combatir y controlar la inequitativa acumulación de la propiedad rural.

147. De otra parte, el parágrafo 1° del artículo 13, establece una prerrogativa en favor de las personas que se encuentren ocupando predios baldíos, sin cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley 160 de 1994 para ser beneficiarios de la titulación, para asociarse a los proyectos Zidres mediante contratos que permitan el *"uso, goce y disposición de la superficie de los predios rurales que ocupen"*.

[510] Artículo 40, numeral 3° de la Ley 160 de 1994.

Mediante esta disposición se establece un régimen especial para el acceso al ejercicio de derechos adscritos a la propiedad respecto de una especie de baldíos, aquellos que se asocian a proyectos productivos Zidres, régimen este que prescinde de todos los requisitos que la Ley de reforma agraria ha previsto[511] para la adjudicación de baldíos. En efecto, la norma examinada ampara el uso, goce y disposición de un terreno baldío, sin consideración a la condición del ocupante (Art. 65); ni a la extensión del terreno (Art. 66); tampoco al tipo y tiempo de la ocupación y explotación económica (Art. 69); ni a la condición económica del beneficiario (Art. 67); ni al título lícito o ilícito mediante el cual el ocupante obtuvo la tenencia del inmueble. Por esta vía sustrae totalmente del régimen de adjudicación de baldíos terrenos que serían aportados a un proyecto productivo.

148. Así las cosas ese vidente que tanto el parágrafo tercero del artículo 3°, como parágrafo 1° del artículo 13 de la Ley 1776 de 2016, modifican las disposiciones de la Ley 160 de 1994, en especial las previstas en el capítulo XII relativas a los requisitos que se deben cumplir para acceder al ejercicio de atributos de la propiedad sobre inmueble baldíos, comoquiera que de conformidad con los preceptos examinados dichos requisitos no son exigibles cuando se trata de baldíos adjudicados antes de la Ley 160 de 1994, y aquellos que estén siendo ocupados y se asocien a proyectos productivos.

A diferencia de lo que ocurre con los demás preceptos asociados a este cargo, las disposiciones aquí examinadas sí impactan los requisitos de acceso y el régimen de restricciones previstos para la adjudicación de baldíos en contexto de reforma agraria (Capítulo XII de la Ley 160/94).

149. Dicha modificación resulta regresiva comoquiera que las disposiciones enjuiciadas no solamente prescinden en su totalidad las condiciones normativas preexistentes para la adjudicación de baldíos para reforma agraria, sino que por esta vía se reduce el radio de protección del derecho de acceso a la propiedad rural toda vez que, en relación con determinados bienes que pueden ser objeto de programas de reforma agraria, se levantan todos los controles que el legislador ha establecido con miras a asegurar que los inmuebles baldíos cumplan con la función social que les ha sido adscrita, como es la democratización del acceso a la propiedad rural.

Las disposiciones examinadas (en especial el parágrafo 1º del artículo 13) entrañan así un retroceso respecto de lo establecido en la Ley 160 de 1994, en la medida que: (i) permite la ocupación de baldíos identificados con aptitud agropecuaria por personas diferentes a las priorizadas por la Ley 160; (ii) permite que los ocupantes dispongan de derechos reales

[511] Ley 160 de 1994 y Ley 1728 de 2014.

sobre los baldíos, antes de su adjudicación y los habilita a celebrar contratos que transfieran el uso, goce y disposición del suelo; (iii) implícitamente reconoce a estos ocupantes *derechos adquiridos,* cuando la ley 160 de 1994, explícitamente prevé que: *"(L)os ocupantes de tierras baldías, por ese solo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, frente a la adjudicación por el Estado solo ex iste una mera expectativa".* (Art. 65).

150. Los requisitos para acceder a la adjudicación de baldíos, al igual que las restricciones previstas para la adquisición de la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, cumplen valiosos cometidos constitucionales y responden a intereses superlativos generales , como son los de prevenir la inequitativa acumulación de tierras y el de garantizar que dichos bienes sean destinados a su finalidad prioritaria cual es la de propender por la redistribución equitativa de este bien público y el acceso a la propiedad a trabajadores agrarios que carezcan de tierra.

Dichos requisitos y restricciones han sido considerados por la jurisprudencia de esta Corte como determinantes para ejercer control sobre "la destinación de los recursos invertidos por el Estado en una política de redistribución de la propiedad rural, a fin de que estos recursos no terminen beneficiando a personas no destinatarias de la reforma implementada en la Ley 160 de 1994".[512]

En efecto, la ley 160 define el área adjudicable de bienes baldíos, *con el fin de prevenir su acaparamiento*; el área mínima susceptible de titulación, *para evitar la proliferación de minifundios que la hacen improductiva e impiden al campesinado obtener excedentes de capital que les faciliten mejorar su condiciones de vida*; la prohibición de adjudicar baldíos en favor de quienes posean otros bienes rurales o un patrimonio neto superior a mil salarios mínimos mensuales legales, *buscando con ello el acceso a la propiedad de la tierra a favor de quienes carecen de ella*; la autorización a las personas beneficiarias de la adjudicación para que transfieran su tierra sólo a campesinos sin tierra o a minifundistas, con el objeto de completar las unidades agrícolas familiares, *con la finalidad de garantizar la permanencia de la titularidad campesina sobre predios adjudicados*; entre otras limitaciones relacionadas con la ocupación, adjudicación y disposición de baldíos.[513]

En este sentido, esta Corte ha considerado que las restricciones que impone la Unidad Agrícola Familiar, en relación con el tamaño mínimo

---

[512] Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

[513] Cf. Corte Constitucional. Sentencias C-595 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria), C-536 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell) y C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

y máximo que puede tener un bien adjudicado, son acordes con la Constitución.[514] Lo anterior, no sólo porque previene el latifundio y el minifundio, sino porque promueve tanto el crecimiento del sector campesino, como una mejora de su calidad de vida al impulsar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en el marco de una explotación de las parcelas más eficiente.[515]

En la misma dirección, esta Corporación afirmó que la prohibición de enajenar o aportar inmuebles cuando con ello se superara la Unidad Agrícola Familiar es ajustada a la Carta, en la medida en la que esta restricción es: acorde con la función social de la propiedad, en tanto comporta el ejercicio de ésta conforme al interés público social; promueve el acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra (C.P. Art. 64);[516] y "garantiza la permanencia de la titularidad campesina sobre predios adjudicados".[517]

Así mismo, la Corte Constitucional estableció que el requisito que se impone a los posibles beneficiarios de un bien baldío, de haberlo ocupado y explotado económicamente, es constitucional porque "la obligación de explotar económicamente esos terrenos evita la ociosidad de los mismos, permite el acceso a la propiedad a quienes no la tienen, y precave la inequitativa concentración de la propiedad en manos de unos pocos".[518]

Finalmente, este Tribunal consideró que todas estas restricciones son constitucionales en la medida en la que la adjudicación de los bienes baldíos debe guiarse "según la filosofía que inspira la reforma agraria",[519] buscando así revertir los sistemas de tenencia y explotación

---

[514] "Las excepciones a la prohibición de fraccionar las Unidades Agrícolas Familiares son manifestación de la facultad del legislador para establecer el tope máximo en la división de la tierra atendiendo los principios constitucionales y, particularmente, la función social de la propiedad". Corte Constitucional. C-006 de 2002 (Clara Inés Vargas Hernández).

[515] "Las Unidades Agrícolas familiares se avienen a los postulados constitucionales, pues no sólo responden a los altos intereses públicos o sociales de impedir la concentración de la propiedad o la desagregación antieconómica que genera el minifundio improductivo, sino que también reflejan el diseño de una estrategia global del desarrollo rural que el Constituyente configuró como el cometido estatal destinado a lograr el crecimiento del sector campesino y, consecuencialmente, un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural, permitiendo garantizar el acceso progresivo a la propiedad dentro de una justicia social, democrática y participativa." Corte Constitucional. C-006 de 2002 (Clara Inés Vargas Hernández).

[516] Corte Constitucional. Sentencia C-536 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

[517] "La prohibición de enajenar o aportar inmuebles cuando con ello se superara la Unidad Agrícola Familiar tenía como objetivo hacer más democrático el acceso a la tierra a través de un mecanismo jurídico que preservara la propiedad en manos de campesinos de escasos recursos de manera tal que las enajenaciones tuviesen lugar entre éstos, con lo cual se asegurarían los fines de la reforma agraria y se reducirían los riesgos de concentración de la propiedad rural". Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén), haciendo referencia a la sentencia C-536 de 1997. (M.P. Antonio Barrera Carbonell) (*supra*)

[518] Corte Constitucional. Sentencia C-595 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria)

[519] "Los baldíos son bienes cuya adjudicación se puede hacer bajo un criterio de utilidad y de beneficio social, económico y ecológico, según la filosofía que inspira la reforma agraria, la cual tiene pleno sustento en los arts. 60, 64, 65, 66 y 334 de la Constitución. Ello justifica las restricciones que ha establecido el

de la tierra que son propios de una defectuosa estructura de la propiedad agraria, que contrarían aquellos principios políticos fundamentales que informan el Estado Social de Derecho.[520]

151. La renuncia que hace el legislador a estos requisitos y restricciones para la adjudicación de baldíos que serían aportados a proyectos productivos, introduce así un significativo retroceso en la regulación de los baldíos cuya finalidad prevalente es la de proveer a garantizar la democratización de la propiedad rural y el acceso progresivo a la titularidad de la tierra de los trabajadores agrarios carentes de tierra.

152. De acuerdo con la con la jurisprudencia de esta Corte[521], las medidas regresivas deben ser objeto de un cuidadoso estudio y justificación por parte del legislador, por cuanto la violación de la prohibición de retroceso en la expedición de las medidas legislativas examinadas genera una presunción de inconstitucionalidad de las mismas que solo puede desvirtuarse mediante un test estricto de proporcionalidad.

En este punto cabe recordar que las medidas legislativas examinadas consisten en:

(i) Disponer que los controles previstos en el artículo 72 (incisos 9 y 14) relativos a la prohibición de transacciones (adquisición y aporte) sobre bienes inicialmente adjudicados como baldíos que excedieren los límites de extensión máximos previstos para UAF, solo se aplicarían a predios adjudicados después de la Ley 160/94;

(ii) Permitir el aporte a los proyectos productivos en Zidres de bienes baldíos ocupados por personas que no cumplan con los requisitos de adjudicación previstos en la Ley 160 de 1994.

Si se observan los antecedentes legislativos de la ley enjuiciada, encontramos que el parágrafo 3º del artículo 3º que contiene la primera medida, fue incluido en el texto original del proyecto de ley presentado

---

legislador a su adjudicación, con el fin de que la explotación de los baldíos se integre al proceso de transformación agraria". Corte Constitucional. Sentencia C-536 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

[520] "Es evidente que si se limita la posibilidad de adquirir la propiedad de los baldíos, o la que se deriva de un título de adjudicación de baldíos a una UAF, más posibilidades tendrá el Estado de beneficiar con dicha propiedad a un mayor número de campesinos, aparte de que se logrará el efecto benéfico de impedir la concentración de la propiedad o su fraccionamiento antieconómico (…) El latifundio y el minifundio, como se ha advertido antes, están reconocidos como sistemas de tenencia y explotación de las tierras propios de una defectuosa estructura de la propiedad agraria, que contradicen los principios políticos que informan el Estado Social de Derecho, en la medida en que se erigen como obstáculos del desarrollo económico y social del campo, bien porque concentra la propiedad y los beneficios que de ella se derivan, o bien porque se atomiza su explotación, con el resultado de un bajo rendimiento económico, que coloca al productor apenas dentro de unos niveles de subsistencia". Corte Constitucional. Sentencia C-536 de 1997 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

[521] Corte Constitucional, sentencias C-644 de 2012; C-629 de 2011; C-228 de 2011; C-729 de 2011; C-1141 de 2008; C-507 de 2008; C-038 de 2004.

por el Gobierno[522], sin que en la exposición de motivos se inserte justificación alguna para liberar del ámbito de control previsto en el artículo 72 (incisos 9 y 14) de la Ley 160 de 1994, los predios adjudicados con violación de los topes superficiarios que exige la política de reforma agraria, antes de la mencionada ley. Lo que se consigna en la exposición de motivos es la propuesta de que *"los predios que hagan parte del proyecto productivo sean determinables,* ***con base en la licitud de su adquisición,*** *y a la precisión de áreas efectuada en las recomendaciones y estudios técnicos realizados por la UPRA para la zona"*[523].

En cuanto al parágrafo 1º del artículo 13 (segunda medida), fue incluido en el pliego de modificaciones para segundo debate en la Cámara de Representantes, sin que en dicho documento se inserte una justificación sobre la liberación de estos predios ocupados, de todos los requerimientos consignados en la Ley 160/94 para la adjudicación de baldíos.

No obstante, en la ponencia para segundo debate en Cámara, se consignan unas cifras que desde el punto de vista fáctico parecen justificar la inclusión de estas medidas en la ley:

> "La Superintendencia de Notariado y Registro informó que al año 2014, se han registrado 517.091 predios inicialmente adjudicados como baldíos, de los cuales 48% que equivalen a 260.644 predios, han sido transferidos por lo que no se encuentran en cabeza del beneficiario de la adjudicación (…) Por su parte, si se analizan los datos a partir de la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994, se han registrado 150.754 predios inicialmente adjudicados como baldíos, de los cuales 75%, es decir, 113.372 predios, no se encuentran en cabeza del beneficiario de la adjudicación (…).
>
> Adicionalmente, en los diagnósticos registrales desarrollados por dicha entidad, se detectaron en la Altillanura casos de adjudicación de grandes extensiones de terrenos baldíos, que de manera individual no superan la máxima (extensión) permitida en loa zona para las Unidades Agrícolas Familiares pero las mismas, son adjudicadas a integrantes de una misma familia, desvirtuándose el objeto de estos programas concebidos en la ley agraria.
>
> De igual forma, según ha indicado esta entidad, se estima que el número de casos de presuntas acumulaciones de Unidades Agrícolas Familiares en todo el territorio nacional asciende a 16.855 casos.

---

[522] Congreso de la República Gaceta 204 de abril 16 de 2015.
[523] Congreso de la República, Gaceta No. 204, abril 16 de 2015, fol. 21).

> Por su parte, según datos del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural Incoder, actualmente se adelantan 355 procesos de revocatoria directa de resoluciones de adjudicación de baldíos, de los cuales 65.9% corresponden a casos donde el beneficiario no cumplía los requisitos para ser sujeto de Reforma Agraria, no efectuaba la explotación directa en el predio como lo exige la ley o existen irregularidades en el procedimiento de titulación o en el archivo de la misma por lo que se percibe que el actual sistema de dotación de tierras para reforma agraria no cumple su objetivo de beneficiar a la población campesina"[524].

El registro de esta cifras en los antecedentes de los debates legislativos, permite inferir fundadamente que la justificación de las medidas evaluadas se ubica en el propósito de sanear algunas de las múltiples situaciones irregulares que se han detectado en la ejecución de la política de adjudicación de baldíos, relacionadas, unas con la acumulación de baldíos en extensiones superiores a las previstas en la ley para las UAF, situación a la que se ha llegado a través de procedimientos artificiosos, y otras, con la ocupación irregular de predios baldíos burlando los requisitos establecidos en la Ley 160 de 1994, cuyo propósito es garantizar que a los bienes baldíos se les de la destinación prioritaria, esto es, la de dotar de tierras a los trabajadores agrarios que carece de ella.

Una finalidad de esta naturaleza no puede ser amparada por la Constitución, comoquiera que en ella subyace un elemento antijurídico como es la pretensión de sanear situaciones gestadas bajo un deliberado propósito de sustraerse a los dictados de la norma. Pero más allá del ingrediente transgresor de la normatividad sobre baldíos que se anida en estas situaciones, ellas contravienen principios y postulados esenciales de la política de reforma agraria como son los de prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rural, y los de priorizar la destinación de baldíos para sus destinatarios naturales: los campesinos y campesinas que la trabajan y la explotan bajo los cánones establecidos en la legislación. Esta pretensión de legalizar por esta vía situaciones irregulares promueve un modelo desordenado y caótico en la adjudicación de baldíos que redunda en la reducción del ámbito de protección de del derecho del campesinado a acceder a la propiedad sobre la tierra mediante esta herramienta social.

Como se indicó, de conformidad con la jurisprudencia de esta Corte, para que una medida regresiva en materia de garantía de derechos sociales pueda ser considerada compatible con la Constitución, debe obedecer a un fin constitucionalmente *legítimo e imperioso*. Es evidente que las disposiciones que pretenden suprimir los controles y los

[524] Congreso de la República, Gaceta 405 del 11 de junio de 2015, pág. 16).

> requisitos que el régimen de baldíos ha previsto para evitar la inequitativa concentración de la propiedad rural y para garantizar que esta herramienta social – la adjudicación de baldíos- sea utilizada en favor de los verdaderos sujetos de reforma agraria que explotan adecuadamente la tierra, no responden a ningún fin constitucionalmente legítimo y menos imperioso, por lo que las medidas insertas en las disposiciones examinadas están despojadas de justificación constitucional, lo que conduce a su inexequibilidad."

4. En conclusión, a juicio del suscrito magistrado, las medidas que: *(i)* sustraen de los controles previstos en el artículo 72 (incisos 9 y 14) de la Ley 160 de 1994 los predios adjudicados antes de la Ley 160/94 (Art. 3 Parág. 1°); y *(ii)* permiten el aporte a los proyectos productivos en Zidres de bienes baldíos ocupados por personas que no cumplan con los requisitos de adjudicación previstos en la Ley 160 de 1994, introducen una modificación al régimen de baldíos previsto en el capítulo XII de la Ley 160 de 1994. Adicionalmente, son regresivas en tanto reducen el ámbito de protección del derecho de acceso de los campesinos a la propiedad rural como destinatarios prevalentes de bienes baldíos adjudicables. No cuentan con una adecuada y cuidadosa justificación por parte del legislador, que las haga compatibles con la Constitución. Y, por último, la finalidad que se deriva de los registros plasmados en la exposición de motivos respecto de bienes baldíos indebidamente ocupados y /o indebidamente adjudicados, despoja de respaldo constitucional al propósito real que animó la inserción de estas disposiciones en la ley enjuiciada.

En consecuencia, propuso la inconstitucionalidad de la expresión *"después de la expedición de la Ley 160 de 1994"* contenida en el parágrafo 3° del artículo 3° de la Ley 1776 de 2016. Igual determinación adoptará en relación con el segmento normativo: *"Las personas que se encuentren ocupando predios baldíos y que, a la fecha de la declaratoria de las Zidres, no cumplan con los requisitos establecidos en la Ley 160 de 1994, para ser beneficiarios de la titulación de los predios ocupados, podrán vincularse a los proyectos productivos que tengan el carácter de asociativos o celebrar contratos de derecho real de superficie, que permitan el uso, goce y disposición de la superficie de los predios rurales que ocupen, sin perjuicio de los derechos adquiridos",* contenido en el parágrafo 1° del artículo 13 de la misma ley.

Esta propuesta no fue aceptada por la mayoría de la Sala Plena.

(ii) La inexequibilidad de los literales a) y c) del inciso segundo del artículo 3º, así como el parágrafo primero (parcial) del artículo 7º de la ley enjuiciada.

5. En la ponencia original se sostuvo, por parte del suscrito magistrado, la inexequibilidad de los preceptos enunciados por hallarlos contrarios a los

artículos 64, 65, 66 y 150-18 de la Constitución. A continuación se inserta el aparte de la ponencia que llegaba a esta conclusión:

> "Respecto de la primera censura, recuerda la Sala que los artículos 64, 65 y 66 C.P., leídos de manera articulada, entrañan *"el diseño de una estrategia global del desarrollo rural que el Constituyente configuró como un cometido estatal destinado a lograr el crecimiento del sector campesino y consecuencialmente, un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural".*[525]
>
> En el marco de esta *"estrategia global de desarrollo rural",* la Corte ha reiterado que el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, especialmente a favor de quienes la trabajan, lo materializa el Estado a través de varios tipos de políticas, relacionadas con la concesión de créditos especiales,[526] la facilitación de mecanismos para la compra de tierras, entre ellos, la entrega de subsidios,[527] el fomento de actividades agrícolas, la adjudicación de bienes baldíos, entre otras.[528]
>
> A partir de la estrategia global de desarrollo delineada en los preceptos superiores referidos, este Tribunal señaló que nuestro ordenamiento jurídico protege tres dimensiones del derecho al acceso a la tierra: *(i)* La garantía de la seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra, lo que incluye el respeto por la propiedad, la posesión, la ocupación, la mera tenencia, entre otras. *(ii)* El acceso a los bienes y servicios que permitan realizar los proyectos de vida de la población rural, como educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial. *(iii)* Acceso a la propiedad de la tierra a través de distintos mecanismos, como la titulación individual, colectiva o mediante formas asociativas; concesión de créditos a largo plazo; creación de subsidios para la compra de tierra; y desarrollo de proyectos agrícolas.[529]
>
> Pues bien, encuentra la Corte que varios de los elementos previstos en los segmentos normativos acusados, y que concurren a integrar el diseño de acceso a la tierra por parte de los campesinos, mujeres y trabajadores sin tierra en el marco del modelo Zidres, resultan incompatibles con el mandato constitucional de fomento de una política de democratización

---

[525] Corte Constitucional. Sentencia C-021 de 1994 (M.P. Antonio Barrera Carbonell). Reiterada en las sentencias C-006 de 2002 (M.P. Clara Inés Vargas Hernández), C-180 de 2005 (M.P. Humberto Serra Porto) y C-1006 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).
[526] Cf. Corte Constitucional. Sentencias C-021 de 1994 (M.P. Antonio Barrera Carbonell) y C-1006 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).
[527] Cf. Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 2005 (M.P. Humberto Sierra Porto).
[528] Corte Constitucional. Sentencia C-595 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria). Reiterada en la sentencia C-623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos).
[529] Corte Constitucional. Sentencia C-623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

en el acceso a la propiedad que incluya las dimensiones enunciadas, para estos sujetos de derechos que han sido considerados de especial protección constitucional.

Cabe recordar que los proyectos productivos que se pretendan adelantar en las zonas Zidres podrán ser propuestos por personas jurídicas, naturales o empresas asociativas (Art. 3°). Dado que la norma no establece ninguna otra cualificación, podrá tratarse de empresarios, o de asociaciones o cooperativas campesinas. Si se trata de proyectos propuestos únicamente por empresarios (personas naturales o jurídicas) deberán cumplir con los requisitos previstos en el artículo 3° de la ley, se desarrollarán en terrenos particulares y no gozarán de los incentivos y estímulos previstos en la ley (Arts. 6° y 7°).

Para que esos proyectos productivos puedan ser desarrollados en terrenos baldíos deben forzosamente integrar como asociados al pequeño o al mediano productor (Art. 13). La misma condición forzosa se impone para que los ejecutores del proyecto tengan acceso a los estímulos e incentivos que en materia de créditos especiales, garantías sobre la producción, capacitación, etc. contempla la ley (Art. 7 parágrafo 1°).

Sin embargo, llama la atención que para que los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales sin tierra, puedan asociarse a los proyectos productivos (Art. 3° a. b y c) y ser beneficiarios de la política de estímulos e incentivos prevista en la ley, se les exige condiciones extraordinarias no impuestas ni a los empresarios, ni a los pequeños y medianos productores. En efecto, mientras que a los empresarios que se asocien con pequeños y medianos productores se les autoriza a solicitar al Gobierno Nacional la entrega de bienes inmuebles de la nación ubicados en zonas Zidres (Art. 13) para su *uso y goce* mediante el desarrollo de proyectos productivos, y por esa vía, beneficiarse de la política de incentivos y estímulos que contempla la ley, cuando los potenciales asociados son campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales sin tierra, las condiciones se incrementan sustancialmente.

Así, cuando se trata de proyectos asociativos que vinculen a campesinos, mujeres y jóvenes rurales y/o trabajadores agrarios, se les exige la ***adquisición*** de un terreno (Art. 3 a), para lo cual deberán gestionar un crédito ante el sistema bancario *"para la compra de tierra y el establecimiento del proyecto"* (Art. 3 c.); se condiciona el derecho a ser beneficiarios de la política de incentivos y estímulos a que garanticen que en desarrollo del proyecto puedan adquirir un determinado porcentaje de tierra agrícola calculado con base en sus posibilidades de explotación; y se prevé que los proyectos (sus proponentes) "establezcan un mecanismo" que permita que, dentro de los 3 primeros años de iniciado el proyecto se hagan propietarios de un porcentaje de tierra

fijado por el MADR, de acuerdo con el proyecto productivo y "la capacidad financiera de quien lo adelante" .

Este diseño normativo riñe con los objetivos de la propia ley, la cual formula como propósitos *"promover el acceso y la formalización de la propiedad de la tierra a los campesinos, a los trabajadores agrarios, mujeres rurales, jóvenes rurales y ocupantes tradicionales de bienes inmuebles de la nación";* así como el de *"promover la inclusión social y productiva de campesinos, trabajadores agrarios, mujeres rurales y ocupantes tradicionales de bienes inmuebles de la nación como agentes sociales, productivos y emprendedores".* Y se muestra como una barrera para que los campesinos, trabajadores agrarios, mujeres y jóvenes rurales accedan a la estrategia de desarrollo global articulada por el Constituyente en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución con miras a lograr el crecimiento del sector campesino y el mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural.

Ninguna de las dimensiones que conforman el diseño de desarrollo rural previsto en el plexo de normas constitucionales mencionado, inspirado este en un criterio promocional orientado a la democratización del acceso a la tierra como herramienta social fundamental para el mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural, se satisface con el modelo de inserción asociativa que se prevé en los segmentos normativos acusados respecto de los campesinos, trabajadores agrarios, mujeres y jóvenes rurales sin tierra. El acceso progresivo a la tierra para el campesinado que no la posee, constituye un elemento nuclear de ese modelo global de desarrollo para el sector rural que la Constitución promueve.

En el diseño que se deriva de los preceptos examinados, la primera dificultad que deben enfrentar estos destinatarios cualificados de la norma, radica en que no se establece un sistema claro para garantizar el acceso a la propiedad rural, o al menos al uso y goce de bienes inmuebles de la nación que les permita a los campesinos y trabajadores rurales su inclusión social y productiva en los proyectos agroindustriales. En una norma se referencia a programas de dotación de tierras (Art. 3°, inc. 2° b); en otra al crédito bancario como mecanismo de financiación (Art. 3°, inc. 2° c); y finalmente alude "a un mecanismo" que debe establecer el proponente del proyecto para que, dentro de los 3 primeros años de iniciado el proyecto, los campesinos se hagan propietarios de un porcentaje de tierra, sin precisar si se trata de aquella en la que se desarrolla el proyecto productivo.

La segunda dificultad que se advierte en el diseño normativo examinado es que se deja al arbitrio de los proponentes del proyecto "la determinación" del terreno destinado "a ser adquirido" por los campesinos, trabajadores agrarios, mujeres y jóvenes rurales sin tierra,

así como "el mecanismo" que permita la adquisición de un porcentaje de tierras "de acuerdo con la capacidad financiera de quien lo adelanta". En este punto, no puede perderse de vista que las zonas Zidres se encuentran ubicadas en territorios aislados, con condiciones agrológicas especiales, poca infraestructura y dificultades de acceso, y por ende demandan trabajos de adecuación para que recobren o adquieran aptitud para el desarrollo de proyectos agroindustriales. Ello implica que se impone a los campesinos y trabajadores agrarios, sin tierra, la carga de adquirirla en territorios que originariamente no tendrían aptitud agropecuaria. Adicionalmente, están sujetos a la "determinación" por parte de los proponentes del proyecto, en lo que concierne al terreno que deberán adquirir para asociarse al mismo. Deben, además, "adquirirlo" a través de un crédito ante el sistema bancario, Y finalmente, están sujetos al mecanismo que establezcan los proponentes y "a la capacidad financiera del proponente" (Art. 17).

Una medida legislativa así diseñada resulta manifiestamente irrazonable y se constituye en una barrera para que los campesinos, trabajadores agrarios mujeres y jóvenes rurales, accedan a la tierra (con aptitud agropecuaria) y se incorporen como agentes activos al modelo de desarrollo rural previsto en la ley. La democratización en el acceso a la tierra para estos sujetos de especial protección constitucional, como presupuesto indispensable para su incorporación con libertad y eficacia en el modelo de desarrollo rural que la Constitución perfila, exigía, según lo ha dicho la jurisprudencia, la adopción de medidas promocionales como políticas relacionadas con la concesión de créditos especiales,[530] la facilitación de mecanismos para la compra de tierras, la entrega de subsidios,[531] el fomento de actividades agrícolas, la adjudicación de bienes baldíos, entre otras.[532] Ninguna de estas medidas promocionales se identifica en las normas acusadas, comoquiera que el Estado delega en los particulares -promotores del proyecto-, un imperativo que la Constitución le impone como es el del *"promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual y asociativa".* Así ocurre, cuando los faculta para *"determinar el terreno destinado a ser adquirido por los campesinos, trabajadores agrarios y/o las mujeres rurales sin tierra" (Art. 3°, inc. 2°a),* o para *"establecer un mecanismo que permita que (...) estos se hagan propietarios de un porcentaje de tierra" (Art. 17).* Adicionalmente, los conmina a la gestión de un crédito "ante el sistema bancario", sustrayéndolos de los sistemas de subsidios y modelos crediticios diferenciales, con el agravante de que el endeudamiento ordinario que se contempla no es solamente para la

[530] Cf. Corte Constitucional. Sentencias C-021 de 1994 (M.P. Antonio Barrera Carbonell) y C-1006 de 2005 (M.P. Álvaro Tafur Galvis).
[531] Cf. Corte Constitucional. Sentencia C-180 de 2005 (M.P. Humberto Sierra Porto).
[532] Corte Constitucional. Sentencia C-595 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria). Reiterada en la sentencia C-623 de 2015 (M.P. Alberto Rojas Ríos).

tierra, sino también para el proyecto, cuando de otro lado, al empresariado se le reconocen diversos incentivos y estímulos para el desarrollo del proyecto ente los que se contemplan *"líneas de crédito especiales"* (Art. 7º.a)[533].

Esta medida legislativa examinada es contraria a la Constitución, comoquiera que impone unas cargas desproporcionadas a un sector de la población – los campesinos y trabajadores agrarios sin tierra- respecto del cual el Estado tiene particulares deberes de protección, dada su especial situación de vulnerabilidad y la deuda histórica que diferentes estudios, las motivaciones de las políticas públicas agrarias y la propia jurisprudencia de la Corte han reconocido en su favor.

La desproporción[534] de la medida emerge del hecho de que si bien podría identificarse una finalidad *imperiosa* en la norma, comoquiera que, según los objetivos trazados en la ley (Art. 2°) se orientaría a promover la inclusión social y productiva de campesinos, trabajadores agrarios, mujeres rurales, jóvenes rurales y ocupantes tradicionales de bienes de la nación, con miras a incrementar el ingreso y la calidad de vida de la población rural, finalidad que responde a los objetivos previstos en el modelo de desarrollo rural global que prevén de manera articulada los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución, los medios a través de los cuales se persigue ese fin no resultan adecuados, ni efectivamente conducentes.

En efecto, no resulta adecuada ni efectivamente conducente al logro de la finalidad de promover la inclusión social y productiva de los campesinos y trabajadores agrarios en las zonas Zidres, la medida que

---

[533] Aunque el artículo 7º.a), prevé "líneas de crédito especiales para campesinos, trabajadores agrarios, mujeres rurales y **empresarios",** la norma que es objeto de análisis contradice este enunciado, toda vez que respecto de los campesinos y trabajadores agrarios sin tierra contempla "la gestión de un crédito ante el sistema bancario para la compara de la tierra y establecimiento del proyecto", exigencia que no contempla respecto de los empresarios.

[534] La jurisprudencia de esta Corte (Sentencia C-673 de 2001, M.P. Manuel José Cepeda, reiterada en múltiples oportunidades) ha utilizado el test de razonabilidad a fin evaluar si el nivel de protección que establece una medida legislativa es compatible con la Constitución. Ha considerado que este juicio presenta varios niveles de intensidad en función de la materia sobre la cual recaiga la norma demandada y si el criterio que se identifique para establecer esos diversos niveles de protección es "sospechoso" o "neutral". En ese orden de ideas ha in dicado, que el examen es **"estricto"** cuando está de por medio una clasificación sospechosa como las enumeradas en forma no taxativa a manera de prohibiciones de discriminación en el inciso 1º del artículo 13 de la Constitución**, cuando la medida recae principalmente en personas en condiciones de debilidad manifiesta, grupos marginados o discriminados, sectores sin acceso efectivo a la toma de decisiones o minorías insulares y discretas**, cuando la medida que hace la diferenciación entre personas o grupos prima facie afecta gravemente el goce de un derecho constitucional fundamental, cuando se examina una medida que crea un privilegio. El juicio en este nivel, supone un estudio integral de proporcionalidad en el que se analiza si existe una finalidad imperiosa, si la medida es adecuada y efectivamente conducente, si es necesaria y si es proporcional en sentido estricto; este juicio se requiere cuando los valores y principios constitucionales se encuentran en riesgo y cuando se adoptan categorías sospechosas como la raza, la orientación sexual o la filiación política, que se presumen inconstitucionales a menos que se justifique su adopción.

deja en manos de los empresarios "la determinación" de los terrenos destinados a ser adquiridos por esta población (Art. 3°), así como "el establecimiento de un mecanismo" para su acceso a un porcentaje del territorio (Art.17). La política de desarrollo rural con inclusión social y productiva de los campesinos y trabajadores agrarios debe ser manejada por el Estado, conforme a los artículos 64, 65 y 66 de la Carta.

Sobre el particular, llama la atención el hecho de que, cuando los proyectos asociativos vinculen a campesinos, mujer rural y/o trabajadores agrarios sin tierra, se establezca a favor de los proponentes del proyecto la prerrogativa de *"establecer un mecanismo que permita"* que dentro de los tres primeros años del proyecto estos se hagan propietarios de un porcentaje de tierra que fijará el MADR, con base en el proyecto productivo y *"la capacidad financiera de quien lo adelante"* (Art.17).

Varios problemas de índole constitucional se advierten esta regulación. En primer lugar, teniendo en cuenta que uno de los elementos del modelo de desarrollo que la ley examinada diseña es la posibilidad de que los proyectos productivos se establezcan en terrenos baldíos (Art.13), no está facultado el legislador para delegar en los particulares proponentes del proyecto la prerrogativa de "establecer un mecanismo" para que los campesinos, mujeres rurales y trabajadores agrarios accedan a la propiedad de un porcentaje de estos territorios.

En este punto cabe enfatizar en la función adscrita al Legislador en el artículo 150 numeral 18 de la Constitución, conforme al cual corresponde al Congreso "dictar las normas sobre adjudicación y recuperación de las tierras baldías". Esta Corporación consideró en la sentencia C-644 de 2012 que dicha competencia constituye una *"de las funciones del Estado para materializar los propósitos de igualdad material y el desarrollo económico a través de libertades económicas y relaciones de mercado y que en el Estado social de derecho y en el sistema económico que se protege por la Constitución de inequívoco valor trascendental. De manera tal que al tratarse de bienes públicos, no pueden ser las reglas del mercado las que lo ordenen ni la ausencia de medidas idóneas y con resultados las que legitimen situaciones de facto que ordenan por encima de la legislación y en contravía de los objetivos constitucionales"*[535].

Esta función privativamente otorgada al legislador de regular las materias relativas a la apropiación, adjudicación y recuperación de tierras baldías, está relacionada con la necesidad de garantizar la función social de la propiedad y priorizar la destinación de baldíos a la implementación de políticas orientadas a la democratización de la

[535] Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012, M.P. Adriana María Guillen Arango.

propiedad rural. Dicha potestad legislativa debe cumplir a su vez un cometido ligado al desarrollo de derechos sociales, como es el de definir reglas claras y efectivas para que el uso y explotación productiva de la tierra por parte de los trabajadores agrarios que participen de modelos asociativos con empresas o con otras fórmulas, contemplen un "*verdadero tejido estratégico capaz de asegurar que los adjudicatarios de baldíos y beneficiarios de subsidios, o también a los campesinos sin tierra, mejorar sus condiciones de vida, elevar sus condiciones de dignidad humana, protección de sus derechos sociales fundamentales, reconocimiento como sujetos de especial protección pero también como agentes económicos trascendentales del campo y de la seguridad alimentaria de los asociados, al mismo tiempo que opciones de negocio, utilidad y expansión a las empresas y a los inversionistas"*[536].

El derecho al acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los campesinos y de los trabajadores agrarios implica, conforme lo ha resaltado este Tribunal, "la intervención del legislador, quien se encarga de definir los contornos de los programas o de las políticas con las cuales se alcanza la voluntad del Constituyente".[537]

En segundo lugar, el acceso a la propiedad de un porcentaje de tierra por parte de campesinos, mujer rural y trabajadores agrarios sin tierra, se sujeta criterios ajenos a las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, como son la naturaleza del proyecto productivo y la "capacidad financiera de quien lo adelante". Así, en lugar de establecer medidas que protejan a los campesinos de los efectos colaterales de la agroindustria, se subordina su derecho a acceder progresivamente a la propiedad de la tierra, al interés económico y financiero de los ejecutores del proyecto.

Esta configuración no se muestra acorde con la función prioritaria adscrita a los baldíos de contribuir al logro de los fines esenciales del Estado, específicamente a "la dignificación de la vida de los trabajadores del campo", de acuerdo con lo establecido en el artículo 64. C.P.; ni plasman medidas orientadas a estimular, favorecer e impulsar progresivamente el acceso a la propiedad y el mejoramiento de su calidad de vida; por el contario, a ello se anteponen criterios asociados a la naturaleza productiva del proyecto y la capacidad financiera de su ejecutor.

Adicionalmente, el hecho de que se condicione la inserción de estos sujetos de derecho en el modelo de desarrollo rural previsto en la ley, a la "adquisición" de unos terrenos y a la financiación del proyecto acudiendo sistema del crédito bancario (Art. 3° inciso 2° c), se erige en

---

[536] Corte Constitucional, sentencia C-644 de 2012.
[537] Corte Constitucional. Sentencia C-021 de 1994 (M.P. Antonio Barrera Carbonell).

una barrera de acceso a los beneficios del modelo productivo previsto en la ley, y los excluye de la posibilidad de acceder progresivamente a la propiedad de la tierra como un medio para ser parte activa del modelo desarrollo rural.

Se trata de una medida excesivamente gravosa para el campesinado que tampoco resulta *necesaria* para lograr el propósito de inclusión social y productiva en el modelo de desarrollo rural diseñado en la ley, comoquiera que la misma prevé otros mecanismos como la entrega a título no traslaticio de dominio de bienes inmuebles de la nación para el desarrollo de proyectos productivos (Art. 13); o bien pudo acudirse a un sistema de subsidios y créditos especiales similares a los que contempla la Ley 160 de 1994 (Arts. 20 a 26) para efectos de reforma agraria.

La medida que impone a los campesinos, trabajadores agrarios, mujeres y jóvenes rurales sin tierra, la carga de gestionar un crédito bancario para la adquisición del terreno predeterminado por los promotores del proyecto, y para el establecimiento del proyecto productivo, resulta así desproporcionada, en sentido estricto, comoquiera que no aporta nada a la finalidad de inclusión social y productiva de estos agentes rurales que gozan de especial protección constitucional, y en cambio sí restringe de manera significativa su derecho a ser incluidos social y productivamente en un modelo de desarrollo rural, que de conformidad con una visión articulada de los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución debe promover el acceso progresivo a la propiedad sobre la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, el acceso a servicios sociales, condiciones crediticias especiales y apoyo en la comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, a fin de mejorar su ingreso y calidad de vida. El diseño previsto en las normas examinadas se muestra totalmente contrario a esos rasgos del modelo de desarrollo rural perfilado en la Constitución.

La decisión legislativa examinada ubica así a los campesinos y trabajadores rurales sin tierra, en una posición más desventajosa que la de los empresarios y los pequeños y mediados productores quienes pueden asociarse a los proyectos productivos aportando sus propios terrenos o solicitando al Estado, a título no traslaticio de dominio (Art.13), bienes de la Nación para tales propósitos. La medida condiciona la aplicación de la política de beneficios e incentivos a los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales sin tierra que se asocien a proyectos productivos, a unos mecanismos inciertos de acceso a la tierra, entre los que se encuentra el acceso al crédito bancario.

Este tratamiento desconoce lo postulados en que se sustenta un modelo de desarrollo rural con sostenibilidad social, el cual exige para los campesinos y trabajadores agrarios un *"tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad y de la producción que*

encuentra justificación en la necesidad de establecer una igualdad no sólo jurídica sino económica, social y cultural para los protagonistas del agro, partiendo del supuesto de que el fomento de esta actividad trae consigo la prosperidad de los otros sectores económicos y de que la intervención del Estado en este campo de la economía busca mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social"[538].

Al respecto, conviene recordar que la jurisprudencia constitucional ha sido clara al sostener que la búsqueda del desarrollo en el campo no puede traducirse en un aumento de las brechas sociales, ni en la creación de mayores desigualdades socio económicas entre los distintos actores involucrados en el sector rural;[539] máxime cuando en un lado de la balanza se encuentra una población vulnerable que, como las comunidades rurales, dependen de la tierra para el desarrollo de su *modus vivendi*.[540]

Por consiguiente, teniendo en cuenta que los condicionamientos previstos en las normas examinadas que establecen requisitos adicionales y desproporcionados para los campesinos que se asocien a proyectos productivos, se erigen en barreras y crean situaciones inequitativas para los campesinos y trabajadores agrarios, estos serán eliminados a efecto de que los campesinos sean, prioritariamente, destinatarios de las políticas de incentivos y estímulos para ser socios de los proyectos productivos, y a su vez beneficiarios de programas orientados a la democratización del acceso a la propiedad en el contexto de la política de desarrollo rural, bajo estándares que no pueden ser inferiores a los previstos en materia de reforma agraria.

También se excluirán del orden jurídico aquellos segmentos normativos que radican en cabeza de los particulares promotores y ejecutores de los proyectos agroindustriales, como si se tratara de un componente más del proyecto, la función de **establecer mecanismos** orientados a dotar de tierras a campesinos y trabajadores agrarios que no la posean (Art. 17); a **determinar los terrenos** que deberán ser adquiridos por ellos (Art. 3 inciso 2° a), y condicionan esos mecanismos de adquisición de tierras a

---

[538] Corte Constitucional, Sentencia C-006 de 2002, M.P. Clara Inés Vargas Hernández.

[539] "El crecimiento y desarrollo, la mayor competitividad y productividad que animan los poderes compartidos de intervención económica del Gobierno y el Legislador y que se afianzan como políticas económicas globales, claro que son bienvenidos siempre que no supongan el incremento de la pobreza de los campesinos y de la riqueza y acumulación de los impulsores de los Proyectos especiales de desarrollo agropecuario o forestal (PEDAF) o de las empresas en las zonas de explotación destinadas a ese propósito". Corte Constitucional. Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

[540] "La norma en estudio [L. 1450/11] demuestra un claro desbalance del modelo en la medida en que resulta benéfico para los inversionistas en proyectos productivos y, en cambio, en nada contribuye al campesino propietario. A partir de las nuevas reglas en estudio [arts. 60, 61 y 62 L. 1450/11] una persona natural o jurídica que no vive en estado de vulnerabilidad y cuya actividad agrícola no es definitiva en su *modus vivendi*, podrá adquirir la propiedad o el usufructo de tierras que tuvieron la naturaleza de baldías o que aún la tienen, aunque excedan la UAF, sin límite alguno". Sentencia C-644 del 2012 (M.P. Adriana Guillén).

criterios relacionados con la naturaleza productiva del proyecto y la capacidad financiera de su ejecutor (Art. 17). Estas medidas además de resultar contrarias al derecho de acceso progresivo de los campesinos y trabajadores rurales a la tierra, por imponer cargas desproporcionadas a sujetos que por su histórica condición de marginalidad demandan la protección reforzada del Estado, son incompatibles con la reserva legal establecida en materia de adjudicación de tierras baldías (Art. 150-18 C.P.).

Advierte la Corte que la facultad que se atribuye a los promotores del proyecto en el sentido de establecer un mecanismo orientado a la dotación ("hacerlos propietarios") de tierras a los campesinos, mujeres rurales y trabajadores agrarios que se vinculen al proyecto asociativo, que la Corte considera incompatible con el artículo 150.18 C.P., se encuentra contenido en el primer segmento del artículo 15 que prevé que *"Además de los requisitos generales previstos en el artículo 3°, los proyectos asociativos que vinculen a campesinos, mujer rural y/o trabajadores agrarios sin tierra deberán establecer un mecanismo que permita que, dentro de los tres (3) primeros años de iniciado el proyecto, estos se hagan propietarios de un porcentaje de tierra, fijado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de acuerdo al proyecto productivo y la capacidad financiera de quien lo adelante".* No obstante, a renglón seguido se establece un instrumento orientado al logro de ese propósito consistente en prever en el contrato de asociatividad una cláusula resolutoria de permanencia en el proyecto sujeta a la realización del mismo. Comoquiera que se trata de un dispositivo íntimamente relacionado con el mecanismo de dotación de tierras cuyo diseño se asigna a los promotores del proyecto, la inexequibilidad de extenderá a esta cláusula, toda vez que la misma está establecida en función de ("para tal efecto") ese mecanismo de definición del acceso a la propiedad. Se trata de una cláusula que no posee autonomía propia, forma parte integral del mecanismo de acceso a la propiedad que la norma contempla y por ende está afectada de la inconstitucionalidad predicada de este".

6. Con fundamento en la anterior argumentación, la ponencia proponía la inconstitucionalidad de los siguientes apartes normativos:

(i) El literal a) del inciso segundo del artículo 3° que establece:
"La determinación del terreno destinado a ser adquirido por los campesinos, los trabajadores agrarios y/o las mujeres rurales, sin tierra, asociados.

(ii) El literal c) del inciso segundo del artículo 3° que establece:
"c) Un plan de acción encaminado a apoyar a los campesinos y/o a los trabajadores agrarios en la gestión del crédito ante el sistema bancario, para la compra de la tierra y el establecimiento del proyecto".

(iii) Del parágrafo 1° del artículo 7° la expresión *"Solo"*.

(iv) Del parágrafo 2° del artículo 7° la expresión *"solo si garantizan que estos en desarrollo del proyecto pueden adquirir un determinado porcentaje de tierra agrícola, calculado con base en sus posibilidades de explotación"*.

(v) El artículo 17 en su integridad.

La sentencia solo acogió la inconstitucionalidad de la expresión transcrita del parágrafo 2º del artículo 7º, y del artículo 17, en su integridad.

(iii) La inexequibilidad del parágrafo 4º del artículo 3º y del inciso primero del artículo 15 de la Ley 1776

7. Sustentaba la ponencia original la incompatibilidad de los preceptos mencionados con algunos de los objetivos del desarrollo previstos en el artículo 334 de la Constitución, en particular con aquél que exige la intervención del Estado en la economía con miras a asegurar una distribución equitativa de cargas y beneficios entre los asociados, y a garantizar de manera progresiva el acceso al conjunto de bienes y servicios con especial énfasis en los ciudadanos que cuentan con menores ingresos. A continuación se expone la argumentación en que se fundamentaba esta postura:

"175. En cuanto al parágrafo 4° del artículo 3° observa la Corte que esta disposición extiende a los proyectos productivos que a la entrada en vigencia de la ley se encontraren en ejecución en áreas rurales de propiedad privada, ubicados en zonas Zidres, los incentivos, estímulos y beneficios que establece la ley[541], siempre y cuando se inscriban ante el MADR, y promuevan la asociatividad con campesinos y trabajadores agrarios, con el fin de transferir tecnología y mejorar su calidad de vida (art. 3°, parágrafo 4°).

A propósito de esta configuración normativa, recuerda la Corte que si bien la Constitución reconoce al legislador una amplia potestad de configuración normativa para definir el modelo de desarrollo que debe orientar las políticas sociales y económicas en materia agraria, dicha

---

541 "**ARTÍCULO 7o. DE LOS INCENTIVOS Y ESTÍMULOS.** Los proyectos productivos aprobados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en las Zidres recibirán, como mínimo, los siguientes incentivos y estímulos: //a) Líneas de crédito especiales para campesinos, trabajadores agrarios, mujeres rurales y empresarios. //b) Mecanismos especiales de garantía sobre la producción de los proyectos productivos. //c) Estímulos a la promoción, formación y capacitación de los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales. //d) Incentivos para las empresas que resulten de las alianzas que se conciban para el desarrollo del proyecto productivo. //e) Respaldo hasta del 100% de los recursos de los proyectos productivos a través del Fondo Agropecuario de Garantías, cuando se requiera. Para establecer el porcentaje de la garantía, se tendrá en cuenta el perfil del tomador del crédito, el número de pequeños y medianos productores incorporados al proyecto como asociados, y se realizará un análisis completo del proyecto a efectos de establecer principalmente los riesgos de siniestralidad derivados del mismo."

potestad debe ejercerse en el marco de los postulados que informan el Estado social de derecho, en especial la equidad, la participación y la distribución equitativa de cargas y beneficios entre los ciudadanos.

Al respecto advierte la Corte que el parágrafo 4° del artículo 3° extiende la aplicación de los incentivos, estímulos y beneficios que establece la ley a los proyectos productivos que a la entrada en vigencia de la ley se encontraren en ejecución en áreas rurales de propiedad privada, ubicados en zonas Zidres. Sin embargo, el precepto no condiciona estos beneficios a una efectiva y genuina participación de campesinos, pequeños o medianos productores en dicho proyecto.

La razón de ser de los beneficios, incentivos y estímulos previstos en la ley, radica en promover la inserción social y productiva de los campesinos y pequeños productores en un modelo de desarrollo del agro que mejore sus condiciones de vida, les provea de medios para adquirir autonomía y libertad para la gestión de sus propios intereses frente a una relación, por definición asimétrica como la que deben enfrentar en el modelo asociativo con los productores a gran escala. La política de incentivos, plasma una intervención del Estado que tiene como propósito equilibrar la posición dominante en que se encuentran los empresarios, y además estimular una auténtica incorporación de los campesinos y trabajadores agrarios al modelo asociativo y productivo previsto en la ley.

Los mencionados objetivos no se identifican con claridad en el precepto examinado, comoquiera que este extiende la política estatal de incentivos, estímulos y beneficios a los proyectos productivos que al momento de expedición de la ley, se encontraren en ejecución en áreas rurales de propiedad privada, con la única condición que se inscriban ante el MADR, y **promuevan** la asociatividad.

No contempla la norma las exigencias que sí se prevén para los proyectos asociativos que se establezcan a partir de la vigencia de la ley Zidres, y con base en ella, como son los de: *(i)* proponer un sistema (sustentado en la normatividad sobre reforma agraria) que garantice que el grupo de campesinos y trabajadores agrarios, sin tierra, pueda adquirirla a través de los programas de dotación de tierras adelantado por la entidad competente (Art. 3 inciso 2. b); (ii) incluir un plan que asegure el suministro de servicios permanentes de capacitación empresarial y técnica, formación de capacidades y acompañamiento en aspectos personales y de dinámica grupal (Art. 3 inciso 2. c); *(iii)* establecer un mecanismo que asegure la disponibilidad de servicios de asistencia técnica a los campesinos y/o trabajadores agrarios por un período igual al ciclo total del proyecto y que garantice la provisión de los paquetes tecnológicos que correspondan Art. 3 inciso 2. d).

> Tampoco se contempla en la norma una genuina participación de los campesinos y/o trabajadores agrarios en los proyectos productivos, como tampoco una autentica inclusión social y productiva en el proyecto. Los estímulos, beneficios e incentivos se otorgarían a condición de que "promuevan" la asociatividad. Es esta una fórmula ambigua que no refleja una verdadera vinculación de los empresarios a los propósitos de la ley orientada a promover la inclusión social y productiva de campesinos, trabajadores agrarios, mujeres rurales como agentes sociales productivos y emprendedores. Tampoco exige requisitos relacionados con la responsabilidad social empresarial (RSE) la responsabilidad ambiental empresarial (RAE) de las personas jurídicas que se encuentren desarrollando proyectos productivos en las zonas Zidres.
>
> Esta concesión de beneficios, incentivos y estímulos a las empresas que ya operan en las zonas Zidres, promueve la actividad empresarial pero no vincula de manera efectiva a las empresas al interés social que va implícito en las medidas de intervención previstas en la ley, lo que se traduce en un tratamiento privilegiado para dichas empresas, incompatible con los objetivos de distribución equitativa de cargas y beneficios entre los ciudadanos, previstos en el artículo 334 de la Carta.
>
> La decisión legislativa de extender los incentivos, beneficios y estímulos a las empresas que desarrollen proyectos productivos en zonas Zidres a la entrada en vigencia de la ley, con la única condición de que "promuevan" la asociatividad, no responde al principio de equidad que debe informar la actividad económica y la dirección general de la economía en cabeza del Estado, por el contrario contribuye a incrementar las brechas sociales y a crear mayores desigualdades entre los distintos actores involucrados en el sector rural.
>
> El diseño plasmado en la norma bajo examen favorece, sin duda, la productividad del campo y la iniciativa privada, pero no introduce elementos que equilibren la relación asimétrica entre empresarios y campesinos, y que promuevan una participación auténtica de los trabajadores agrarios en los proyectos productivos orientada a la plena realización de sus derechos sociales constitucionalmente reconocidos y a superar progresivamente las desigualdades entre los distintos actores rurales.

Con base en lo señalado la ponencia proponía:

> "Comoquiera que, conforme a lo señalado, el parágrafo 4° del artículo 3° resulta incompatible con algunos de los objetivos del desarrollo previstos en el artículo 334 de la Constitución, en particular con aquel que exige la intervención del Estado en la economía con miras a asegurar una distribución equitativa de cargas y beneficios entre los

ciudadanos, y asegurar de manera progresiva el acceso al conjunto de bienes y servicios, con especial énfasis en los ciudadanos que cuentan con menores ingresos, la Corte declara su inexequibilidad.”

La inexequibilidad del inciso primero del artículo 15 de la Ley 1776.

8. La incompatibilidad de este precepto con la Constitución fue sustentada así en la ponencia original:

“179. La censura por presunto desconocimiento de la libertad de asociación (38) y otras garantías afines como la dignidad (1°), el libre desarrollo de la personalidad (16) y la libertad de escoger profesión u oficio (26); así como los objetivos del desarrollo previstos en el art. 334 de la Carta, se predica así mismo del segmento final del artículo 15 que establece *“asociarse con los propietarios que no deseen desprenderse del derecho de dominio, posesión, uso o usufructo, hasta completar el área requerida para el proyecto productivo”.*

Advierte la Corte que el segmento normativo acusado carece de un ámbito regulador propio, que aislado del contexto normativo en el cual se inserta (Art. 15) carece de un sentido autónomo, por lo que se requiere acudir a la técnica de la integración normativa[542]con el resto del contenido del artículo del cual forma parte. En consecuencia, la Corte se pronunciará sobre la totalidad del inciso primero del artículo 15, a efecto de establecer si quebranta los preceptos superiores invocados en este cargo.

En este orden de ideas, encuentra la Corte que el inciso primero del artículo 15 de la ley examinada, regula el tema de “Los aportes” y establece que el ejecutor del proyecto “**aprobado”** por el MADR podrá arrendar, utilizar, explotar, adquirir, recibir en aporte predios lícitamente obtenidos, o **asociarse** con los propietarios que no deseen desprenderse del derecho de dominio, posesión, uso o usufructo hasta completar el área requerida para el proyecto productivo.

---

[542] De conformidad con reiterada jurisprudencia de esta Corte, la integración de unidad normativa sólo procede de manera excepcional en tres eventos: *“En primer lugar, es posible apelar a la unidad normativa (i) cuando el artículo que se impugna carece “(…) de un contenido deóntico claro unívoco o de un ámbito regulador propio, aislado del contexto en el cual están insertadas, y se requiere precisar su alcance incluyendo en el juicio de constitucionalidad otros enunciados normativos”[542]. En segundo lugar, es procedente (ii) cuando la disposición demandada o la norma que de ella se desprende, está mencionada o referida en otros artículos del ordenamiento jurídico de manera que para asegurar la efectividad de la decisión que se tome, es necesario también examinarlos. Ha explicado la Corte que en este caso las normas tienen “un sentido regulador propio y autónomo (…) pero el estudio de constitucionalidad de la disposición acusada impone el examen (…) de algunos elementos normativos a los cuales hace referencia, que están contenidos en otras disposiciones no demandadas”[542]. En tercer lugar, resulta posible acudir a ella (iii) cuando la norma que se juzga tiene una relación íntima o intrínseca con otra que, prima facie, plantea serias dudas de constitucionalidad”* (Sentencia C-500 de 2014 M.P. Mauricio González Cuervo, reiterada en C-182 de 2016, M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

180. Sobre esta configuración normativa es preciso hacer varias consideraciones. La primera, que la norma autoriza a los ejecutores de un proyecto que **ya ha sido aprobado** por el MADR para que arriende, utilice, explote adquiera o reciba en aporte otros predios, distintos a aquellos identificados conforme al artículo 3° inciso primer literal g)[543] de la ley, como área sobre la cual pretende desarrollar el proyecto. La segunda, que autoriza a los gestores del proyecto, para que, con posterioridad a **su aprobación**, se asocien con propietarios de predios, que por la ubicación características de las zonas Zidres son normalmente campesinos y/o pequeños y medianos productores.

Este diseño normativo presenta dificultades de índole constitucional, específicamente en relación con los principios que conforme al artículo 334 de la Carta deben orientar la búsqueda del desarrollo agrario e informar la actividad económica y la dirección general de la economía a cargo del Estado, quien intervendrá en la misma para lograr "la distribución equitativa de las oportunidades y beneficios del desarrollo". Ha insistido la Corte, en otros apartes de esta sentencia, que la posibilidad *excepcional* de aprovechamiento de bienes baldíos para el desarrollo de proyectos productivos, condicionado a la asociatividad con pequeños y medianos productores, así como el reconocimiento del carácter asimétrico de las relaciones entre empresarios, de un aparte, y campesinos y trabajadores agrarios, de la otra, demanda una vigorosa y eficaz intervención por parte del Estado a fin de controlar que terrenos que podrían ser aptos para reforma agraria sean destinados a la actividad empresarial, y en procura de adoptar medidas orientadas a equilibrar esas relaciones asimétricas.

181. Bajo ese enfoque encuentra la Corte que los requisitos que se contemplan en el inciso primero del artículo 3°, literales a) a g)[544],

---

[543] Artículo 3° (…) g): "Identificación de los predios sobre los cuales se va a adelantar el proyecto productivo y, si es el caso, la descripción de loa figura jurídica mediante la que se pretende acceder a la tierra requerida para el desarrollo de este".

[544] **"ARTÍCULO 3o. COMPONENTES DE LOS PROYECTOS PRODUCTIVOS.** Personas jurídicas, naturales o empresas asociativas que decidan adelantar proyectos productivos en las Zidres, deberán inscribir el respectivo proyecto ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y deberán contener, por lo menos, los siguientes elementos: a) Un enfoque territorial que armonice los: Plan de Ordenamiento Territorial (POT), Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) con los criterios de ordenamiento productivo y social de la propiedad, definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) para el área de influencia de las Zidres, en consonancia con el numeral 9 del artículo 6 o de la Ley 1551 de 2012, o la que haga sus veces. //b) Un esquema de viabilidad administrativa, financiera, jurídica y de sostenibilidad ambiental. //c) Un sistema que garantice la compra de la totalidad de la producción a precios de mercado por todo el ciclo del proyecto. //d) **Un plan que asegure la compatibilidad del proyecto con las políticas de seguridad alimentaria del país.** //e) Un sistema que permita que los recursos recibidos a través de los créditos de fomento, sean administrados a través de fiducias u otros mecanismos que generen transparencia en la operación. //f) **Estudio de títulos de los predios que se tengan identificados y se requieran para el establecimiento del proyecto. //g) Identificación de los predios sobre los cuales se va a adelantar el proyecto productivo y, si es el caso, la descripción de la figura jurídica mediante la que se pretende acceder a la tierra requerida para el desarrollo de este".**

cumplen con la finalidad de establecer controles relativos a la compatibilidad del proyecto con los planes de ordenamiento territorial, a la contribución del mismo al desarrollo de la seguridad alimentaria, a la clarificación de la titulación y el origen y extensión de los inmuebles postulados para el proyecto. Así mismo, los requisitos específicos que se contemplan en el inciso 2° del artículo 3°, cuando se trata de proyectos asociativos de empresarios con campesinos, trabajadores agrarios y/o mujeres rurales, cumplen el propósito de reducir las distancias y asimetrías consustanciales a esa relación, e introducir medidas de protección y promoción en favor de la parte más vulnerable de la misma, atinentes al acceso a la tierra, a capacitación técnica, a líneas de crédito especiales y a paquetes tecnológicos.

182. El hecho de que la norma bajo examen autorice que el proyecto **ya aprobado,** bajo determinadas condiciones y requisitos se amplíe a otros terrenos que no han sido sometidos a la previa valoración del Ministerio, y que con posterioridad a la aprobación se convierta en **asociativo,** sin ser sometido previamente al escrutinio que prevé el artículo 3° inciso segundo, que insistimos contempla una serie de exigencias adicionales para los empresarios, encaminadas a introducir elementos equilibrantes en la relación, por naturaleza asimétrica, ente empresarios y campesinos, torna **inconstitucional** la medida legislativa.

En efecto, el diseño normativo examinado conduce a que se sustraiga de los controles previstos en la ley la ampliación de determinados proyectos a territorios no declarados en la propuesta ya aprobada por el Ministerio, y que el proyecto se convierta en **asociativo** sin someterlo previamente al escrutinio específico que la ley contempla, y que impone unos requisitos adicionales a los promotores en aras equilibrar la relación, promover el acceso de los campesinos a condiciones especiales de crédito, tecnología y capacitación, y por esa vía propender por una distribución equitativa de las oportunidades y beneficios del desarrollo (Art. 334 C.P.).

La cláusula que se establece en el inciso segundo del precepto examinado en el sentido que *"El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en compañía del Ministerio Público, vigilarán el proceso de adquisición, aporte de los predios y la vinculación del campesino, trabajador agrario y mujer rural al proyecto",* no supera la omisión de control que genera la inconstitucionalidad señalada, toda vez que el control que debe ser ejercido por el MADR cobra pleno sentido en el momento en que examina si el proyecto cumple con todos los requisitos generales y específicos (para proyectos asociativos). La vigilancia posterior que desplieguen el órgano gubernamental y el organismo de control debe tener como marco la ley, y las condiciones bajo las cuales

> fue aprobado el proyecto, de manera que resulta inane una vigilancia posterior a la aprobación del proyecto, cuando es el control sobre la fase previa a la aprobación del proyecto lo que determina que este se ajuste no solamente a criterios de viabilidad económica y productiva, sino que respete, acoja e involucre los requerimientos adicionales orientados garantizar las razones de interés público y utilidad social que subyacen en estos proyectos.
>
> La vigilancia en la fase de ejecución del proyecto es importante pero no sustituye la que debe operar, con especial celo, en la etapa previa de aprobación del mismo, escenario en el que la autoridad administrativa y el organismo de control deben velar, mancomunadamente, porque la propuesta en su conjunto respete los imperativos derivados del ordenamiento territorial, la sostenibilidad social y ambiental del proyecto, el origen lícito y la extensión de los inmuebles postulados, así como las condiciones promocionales en favor de los campesinos y trabajadores agrarios que deben incorporar los proyectos asociativos que involucren a estos sujetos de protección constitucional reforzada.”

Sobre esa base argumentativa se proponía a la Sala la declaratoria de inconstitucionalidad del inciso primero del artículo 15 de la Ley 1776 de 2016, propuesta que no fue aceptada por la mayoría de la Sala.

9. A juicio del suscrito magistrado la exclusión de los segmentos normativos reseñados, tal como fue presentado de manera sustentada en la ponencia original, resultaba imprescindible para adecuar la ley Zidres a los imperativos constitucionales insertos en el *corpus iuris* de los derechos de los campesinos y trabajadores agrarios, así como a los mandatos superiores que exigen al legislador ajustar sus actuaciones, más que a la productividad del campo en términos brutos, a la plena realización de los derechos sociales constitucionalmente reconocidos a los campesinos, mujeres, jóvenes rurales y trabajadores agrarios.

Con fundamento en todo lo expuesto, salvo parcialmente mi voto a la presente providencia.

Fecha *ut supra*

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA
Magistrado