

AUTORIZACIONES EN PLAN NACIONAL DE DESARROLLO A PERSONA NATURAL O JURIDICA PARA ADQUISICION, APORTE, USO O APROVECHAMIENTO DE TIERRAS BALDIAS ADJUDICADAS INICIALMENTE COMO BALDIOS O ADQUIRIDAS POR SUBSIDIO INTEGRAL-Constituyen medidas regresivas frente a las restricciones establecidas en la Ley 160 de 1994, que desconocen el deber del Estado de promover el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios

Los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1450, por la cual se establece el Plan de Desarrollo 2010-2014, son inexecutable en tanto regresivos respecto de los mecanismo de protección hasta entonces garantizados por el Estado con el fin de asegurar los mandatos constitucionales relacionados con el derecho de acceso a la propiedad rural de los trabajadores del campo y los derechos inherentes a éste como la vocación de permanencia sobre la misma, la vivienda campesina, la productividad de su parcela a partir del apoyo financiero, técnico y científico del Estado y, regresivo respecto del derecho de seguridad alimentaria en el mediano y largo plazo, es decir, el derecho a acceder en condiciones dignas a las fuentes de actividad económica agroindustrial para asegurar su subsistencia. Lo anterior por cuanto al modificar los mecanismos de protección que sobre la propiedad de la tierra se venía garantizando, el Estado se limitó a liberar las medidas restrictivas de enajenación de baldíos adjudicados o de tierras financiadas mediante subsidios a campesinos de escasos recursos, así como a modificar el orden de prelación respecto de la disposición de baldíos de forma que éstos pudiesen ser aplicados a zonas de desarrollo empresarial sin ningún tipo de límite o criterio frente a empresarios nacionales o extranjeros. Es decir, todas estas medidas regresivas no vinieron acompañadas de justificación suficiente para sacrificar los logros hasta ahora alcanzados por la población campesina y fueron establecidos sin presentar mecanismo proporcional alguno dirigido a asegurar un balance entre empresas agroindustriales y campesinos. Nada se señaló respecto de la creación de zonas de reserva campesina, nada se puntualizó sobre el alcance de las alianzas productivas ¿es realmente necesario el aporte de la tierra para desarrollar este modelo asociativo? ¿No pueden los campesinos ser incluidos dentro de la cadena productiva a través del aporte de su fuerza de trabajo, su conocimiento e incluso sus parcelas sin necesidad de desprenderse del derecho de dominio? ¿Qué exigió el Estado a favor de la población campesina por parte de las empresas agroindustriales? ¿Cómo protege el Estado a los campesinos que enajenan sus parcelas? ¿Qué exige el Estado a las Empresas Agroindustriales a favor de las regiones en las cuales operan? ¿Cómo controla o limita el Estado el proceso de concentración de la tierra, más aún en manos de personas extranjeras? ¿Por qué se justifica que no exista límite alguno en cuanto al número de UAF a adquirir por parte de las empresas agroindustriales?. Lamentablemente ninguno de estos interrogantes y, otros más expuestos a lo largo de esta providencia fueron absueltos, razón por la cual se confirma la regresividad de sus contenidos en la medida en que estas disposiciones por sí solas dejan al campesino enajenante o desposeído en manifiesta situación de debilidad. De otra parte, el Legislador en materia tan importante cede a la Administración la concreción del mecanismo creado, olvidando el contenido del artículo 150 numeral 18 Superior. De forma que la pobre regulación sobre estos mecanismos, incrementa la vulnerabilidad del campesino mientras el Congreso deslegaliza materias que imperativamente le corresponde definir y garantizar. Ocurre lo mismo respecto del artículo 62 de la Ley en estudio, en lo que se refiere al artículo 83 de la Ley 160 de 1994, pues aunque ciertamente se activa una figura preexistente aún no

explorada de modo suficiente por el Estado colombiano, se estableció para su funcionamiento un régimen jurídico incierto desde el cual se desconoce por completo la contraprestación que debe recibir el Estado por permitir que se disponga de parte de su riqueza en tierras, sobre todo cuando se tiene un número dramático de población campesina desplazada por la violencia y una comprobada escasez de tierra disponible. Ningún argumento presentó el Gobierno nacional para defender este planteamiento. Por lo anterior, las disposiciones según sus contenidos específicos son inexecutable por cuanto no superaron ni el test de no regresividad aplicable a los derechos sociales configurados por la ley, desde los artículos 64, 65 y 66 de la Carta, en consonancia con los artículos 1º, 13, 58, 333, 334, 365, 366 de la misma, ni el test de la suficiencia en la configuración normativa de materias que tanto dependen del desarrollo de una reserva de ley específica como la prevista en el artículo 150, numeral 18 de la Carta, es decir, por suprimir las garantías mínimas previstas en los artículos 25, 72 y 83 de la Ley 160 de 1994 de 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 de 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.

PROPIEDAD AGRARIA-Antecedentes históricos/EL CAMPO EN COLOMBIA/CAMPESINO Y RELACION CON LA TIERRA/ADQUISICION DE TIERRAS-Desarrollo normativo/DERECHOS PERSONALES EN TORNO AL CAMPO/CAMPESINOS Y PRODUCCION ALIMENTARIA-Enfoque del Estado interventor

ORDEN ECONOMICO CONSTITUCIONAL-Jurisprudencia constitucional

RESERVA DE LEY-Contenido/CLAUSULA GENERAL DE COMPETENCIA LEGISLATIVA-Jurisprudencia constitucional/CONSTITUCION ECONOMICA/NEUTRALIDAD ECONOMICA CONSTITUCIONAL-No responde a una degradación de la supremacía de la Constitución

PODER DE CONFIGURACION LEGISLATIVA-Límites materiales

DERECHOS SOCIALES Y ECONOMICOS-Principio de progresividad

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD-Mandato al legislador en el sentido de erradicar las injusticias presentes, de corregir las visibles desigualdades sociales y estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y NO REGRESIVIDAD AL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS NORMATIVAS DEL LEGISLADOR-Limitación/MEDIDA DE CARACTER REGRESIVO-No desconoce el principio de progresividad cuando se justifique de manera suficiente conforme al principio de proporcionalidad o cuando las autoridades demuestren que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo

PROTECCION DE LA PROPIEDAD, DE LA EMPRESA, DE LA COMPETITIVIDAD Y DESARROLLO SOSTENIBLE-Contenido

PROMOCION DE LA INTERNACIONALIZACION DE LAS RELACIONES POLITICAS, ECONOMICAS, SOCIALES Y ECOLOGICAS-Contenido

MODIFICACIONES DE ORDEN ECONOMICO-No deben ser en principio regresivas en cuanto a la protección o reconocimiento de derechos, salvo que esté precedido de una justificación incontrovertible a la luz de los derechos y principios

EL CAMPO-Bien jurídico especialmente protegido por la Constitución

La jurisprudencia constitucional, ha ido reconociendo a través de los casos objetivos y concretos, las características específicas que posee el campo como bien jurídico de especial protección constitucional, 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 natural de la población campesina, fuente natural de riqueza del Estado y sus asociados. Este bien jurídico en tanto tal encuentra protección constitucional a partir de los artículos 60, 64 y 66 C.P. (4.2.1.), 65 (4.2.2.) y 150, numeral 18 de la Carta (4.2.3.), desde los cuales se advierte el valor constitucional específico y privilegiado de la propiedad rural y del campesino propietario (4.2.4.).

PROTECCION CONSTITUCIONAL DE LA PROPIEDAD AGRARIA-Contenido y alcance/INTERVENCION DEL ESTADO EN LA PROPIEDAD RURAL-Finalidad/PROTECCION CONSTITUCIONAL DE LA PROPIEDAD AGRARIA-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

TRABAJADOR DEL CAMPO-Garantías

POBLACION CAMPESINA-Desarrolla particulares formas de interrelación con el medio ambiente y los recursos naturales

DERECHOS A LA ALIMENTACION ADECUADA Y A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA-Sentido y alcance

DERECHO A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA-Instrumentos internacionales

DERECHO A LA SEGURIDAD ALIMENTARIA-Jurisprudencia constitucional

NORMAS SOBRE APROPIACION O ADJUDICACION Y RECUPERACION DE TIERRAS BALDIAS-Configuración legislativa/BALDIOS RURALES-Disposiciones de competencia y función del legislador

JUICIO DE NO REGRESIVIDAD Y SUFICIENCIA-Jurisprudencia constitucional

SUFICIENCIA DE REGULACION-Jurisprudencia constitucional

TEST DE PROGRESIVIDAD O NO REGRESIVIDAD-Jurisprudencia constitucional

TEST DE PROGRESIVIDAD O NO REGRESIVIDAD-Elementos que se deben verificar para establecer si se ha cumplido con el régimen de protección constitucional de los derechos sociales

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.

NORMAS ACUSADAS-Inclusión de medidas regresivas/REGRESIVIDAD-Afecta los contenidos mínimos de derechos constitucionales/NORMAS ACUSADAS-Falta de justificación y de proporcionalidad de medidas

AUTORIZACIONES EN PLAN NACIONAL DE DESARROLLO A PERSONA NATURAL O JURIDICA PARA ADQUISICION, APORTE, USO O APROVECHAMIENTO DE TIERRAS BALDIAS ADJUDICADAS INICIALMENTE COMO BALDIOS O ADQUIRIDAS POR SUBSIDIO INTEGRAL-Inconstitucionalidad por insuficiencia en el cumplimiento de los deberes constitucionales de la reserva legal general y específica en la configuración legislativa y delegación excesiva en el Gobierno y en la Administración

Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 60, 61 y 62 de la ley 1450 de 2011.

Referencia: Expediente D-8924

Actores: Jorge Enrique Robledo Castillo y Wilson Neber Arias Castillo

ADRIANA MARIA GUILLEN ARANGO

Bogotá, D.C., veintitrés (23) de agosto de dos mil doce (2012)

## I. ANTECEDENTES

### 1. Texto normativo demandado

Los ciudadanos Jorge Enrique Robledo Castillo y Wilson Neber Arias Castillo demandan la inconstitucionalidad de los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1450 de 2011. Las disposiciones cuya constitucionalidad se cuestiona son las siguientes:

“LEY 1450 DE 2011

“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”

ARTÍCULO 60. PROYECTOS ESPECIALES AGROPECUARIOS O FORESTALES. Adiciónese la Ley 160 de 1994 con el siguiente artículo:

“Artículo 72A. Proyectos especiales agropecuarios o forestales. A solicitud del interesado se podrán autorizar actos o contratos en virtud de los cuales una persona natural o jurídica adquiera o reciba el aporte de la propiedad de tierras que originalmente fueron adjudicadas

como baldíos o adquiridas a través de subsidio integral de tierras, aun cuando como resultado de ello se consoliden propiedades de superficies que excedan a la fijada para las Unidades Agrícolas Familiares UAF por el Incoder, siempre y cuando los predios objeto de la solicitud estén vinculados a un proyecto de desarrollo agropecuario o forestal que justifique la operación”.

**ARTÍCULO 61. COMISIÓN DE PROYECTOS ESPECIALES DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y FORESTAL.** Adiciónese la Ley 160 de 1994 con el siguiente artículo:

“Artículo 72B. Comisión de Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal. Créase la Comisión de Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal, con el objeto de recibir, evaluar y aprobar los proyectos especiales agropecuarios y forestales, autorizar las solicitudes de los actos o contratos relacionados con estos proyectos cuando con ellos se consolide la propiedad de superficies que excedan 10 UAF, y de hacer el seguimiento para garantizar el cumplimiento de lo aprobado y autorizado.

La Comisión estará integrada por los Ministros de Agricultura y Desarrollo Rural, de Hacienda y Crédito Público, de Comercio, de Ambiente, Vivienda y desarrollo Territorial, o quien haga sus veces, de Industria y Turismo, el Director del Departamento Nacional de Planeación Nacional y el Alto Consejero(a) para la Gestión Pública y Privada de la Presidencia de la República. El Gerente del INCODER ejercerá la Secretaría Técnica.

Al reglamentar la materia el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los criterios para la aprobación de los proyectos y para la autorización de los actos y contratos sometidos a consideración de la Comisión, incluyendo la generación de inversión y empleo, su aporte a la innovación, la transferencia tecnológica y el porcentaje de predios aportados al proyecto. La reglamentación respectiva será expedida dentro de los seis meses siguientes a la aprobación de la presente ley.

Al considerar los proyectos, la Comisión dará preferencia a los casos en los cuales se aportan predios y a aquellos en los cuales se configuran alianzas o asociaciones entre pequeños, medianos y/o grandes productores. Las solicitudes que se presenten a consideración de la Comisión, deberán incluir la descripción del proyecto que se desarrollará en el predio consolidado, con la identificación precisa de los predios para los cuales se solicita la autorización.

En caso de terminación o liquidación anticipada de cualquier proyecto que haya implicado el aporte de predios adjudicados o adquiridos mediante el subsidio integral de tierras, los adjudicatarios y/o beneficiarios del subsidio tendrán la primera opción para recuperar la propiedad del predio aportado.

**PARÁGRAFO 1o.** En aquellos casos en los cuales la superficie sobre la cual se consolida la propiedad sea igual o inferior a 10 UAF los proyectos y las transacciones sobre la tierra no requerirán autorización ni aprobación por parte de la comisión, pero esta será informada sobre el proyecto a realizar con su descripción y sobre las transacciones, con la identificación precisa de cada uno de los predios sobre los cuales dichas transacciones se efectuarán.

**PARÁGRAFO 2o.** El término mínimo del contrato de operación y funcionamiento de que trata

el artículo 22 de la Ley 160 de 1994 y la condición resolutoria de que trata el artículo 25 de la misma ley, no serán aplicables a los beneficiarios del subsidio integral de tierras cuando se trate de predios aportados o vendidos para el desarrollo de los Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal”.

ARTÍCULO 62o. Modifíquese el artículo 83 de la Ley 160 de 1994, el cual quedará así:

“Artículo 83. Las sociedades de cualquier índole que sean reconocidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como empresas especializadas del sector agropecuario y forestal, podrán solicitar autorización para el uso y aprovechamiento de terrenos baldíos en las Zonas de Desarrollo Empresarial establecidas en el artículo anterior, en las extensiones y con las condiciones que al efecto determine el Consejo Directivo del INCODER, de acuerdo con la reglamentación del Gobierno Nacional.

Tal autorización se hará efectiva previa presentación y aprobación del proyecto a desarrollar en los terrenos baldíos y mediante contrato celebrado con el Instituto. En todo caso, el incumplimiento de las obligaciones del contrato celebrado dará lugar a la reversión de la autorización de los terrenos baldíos.

La autorización para el aprovechamiento de los terrenos baldíos se efectuará a través de contratos de leasing, arriendos de largo plazo, concesión u otras modalidades que no impliquen la transferencia de la propiedad, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expedirá el Gobierno Nacional.

## 2. Demanda de inconstitucionalidad<sup>1</sup>

Los demandantes proponen la declaración de inconstitucionalidad de las normas demandadas, por las siguientes razones:

### 2.1. Vulneración de la Constitución -artículos 60 y 64- por los artículos 60, 61 y 62 de la ley 1450 de 2011

2.1.1. Los artículos 60 y 64 de la Constitución prevén el deber del Estado de promover, de manera general, el acceso a la propiedad y, de manera especial, el acceso progresivo a ella por los trabajadores agrarios. Siendo los baldíos -

en términos de la Corte Constitucional- bienes públicos de la Nación catalogados de bienes fiscales adjudicables, su adjudicación debe ajustarse a las disposiciones constitucionales, debiendo dirigirse a los trabajadores agrarios. Además, ello se deduce del principio democrático, pues una sociedad democrática no es sólo aquella en la que los ciudadanos eligen a sus gobernantes, sino también aquella en la que se materializan principios esenciales como la prevalencia del interés general, la igualdad y la justicia social.

2.1.3. Señalan los demandantes que las normas acusadas son contrarias a los mandatos constitucionales porque permiten la venta de tierras originalmente baldías y facultan su aporte a sociedades comerciales autorizando la posibilidad de consolidar una propiedad con áreas superiores a las fijadas para las UAF, prohibiciones -contempladas originalmente en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994- norma que se apoya en mandatos constitucionales que no pueden ser desconocidas por el Legislador. Igual conclusión realizan en relación con la

eliminación de la restricción a la enajenación -por los primeros 12 años- de predios adquiridos con subsidios, pues se permite con ello que los recursos públicos invertidos por el Estado en su compra se pierdan en favor de la adquisición de predios por terceros que no requieren de una medida prestacional del Estado.

2.1.4. Similar cuestionamiento realizan los demandantes respecto del artículo 62 de la norma cuestionada, dado que la entrega en usufructo allí contemplada tiene idénticos efectos a los que se derivan de la transferencia de la propiedad. Por ello, aunque el bien no salga del dominio del Estado, su explotación excluye a los trabajadores agrarios y, adicionalmente, reduce la cantidad de hectáreas que podrían ser adjudicados a éstos. Así las cosas, señalan los actores que “los artículos demandados profundizarán la preocupante concentración de la propiedad rural”. Si bien la Constitución ampara la libertad de empresa, “también señala que las políticas públicas deberán promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución así como la vigencia de un orden justo”.

2.2. Vulneración del artículo 65 de la Constitución por desconocimiento del principio de seguridad alimentaria: por los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1450 de 2011

2.2.1. El artículo 65 de la Constitución dispone que la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Con ello está previendo la seguridad alimentaria como principio y, por esa vía, exigiendo del Estado la protección e impulso de la producción de alimentos. Adicionalmente, de tal disposición se desprende un deber orientado a la satisfacción de las necesidades del mercado interno y no puede entenderse, en consecuencia, que la Constitución privilegie la exportación de comida. En esta dirección, la jurisprudencia constitucional, en sentencia T-506 de 1992, reiterada en la sentencia C-864 de 2006 indicó que 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”. La población es la sociedad colombiana y, por tal circunstancia, en la producción de alimentos debe primar el mercado interno, mandato desconocido por las normas demandadas.

2.2.2. Además, estas disposiciones desconocen la soberanía nacional y su capacidad de autodeterminación, con fundamento en el riesgo de la adquisición de tierras por parte de empresas y gobiernos extranjeros con el propósito de emplearlas en la producción de alimentos destinados a otros países<sup>3</sup>. Así, la posibilidad de exceder el límite establecido por la Unidad Agrícola Familiar y la permisión de enajenación de predios adquiridos con subsidios entregados por el Estado antes de 12 años, hace factible la extranjerización de los terrenos baldíos, situación que viola la seguridad alimentaria y la soberanía nacional.

2.3. Vulneración del artículo 150 -numeral 18- de la Constitución sobre reserva legal en materia de baldíos por el artículo 62 de la Ley 1450 de 2011

2.3.1. El artículo 150 de la Constitución -numeral 18- establece que al Congreso le corresponde dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras

baldías; el establecimiento de esta reserva legal en la Constitución, exige que el Congreso determine el marco jurídico aplicable a una materia, a fin de asegurar la imposición de límites al Gobierno en el proceso de reglamentación. Por su parte, el artículo 62 de la Ley 1450 autoriza al ejecutivo para establecer los criterios que deben considerarse para entregar a las sociedades el uso y aprovechamiento de bienes baldíos, sin imponerle ninguna restricción.

2.3.2. El artículo 62 ha debido incluir los criterios que permitan definir con exactitud los requisitos que deben cumplir las empresas que solicitan el usufructo y las condiciones bajo las cuales deben explotar el inmueble. Así, por ejemplo, la duración máxima de los contratos de leasing, arrendamiento y concesión no es objeto de definición legislativa.

### 3. Intervenciones

3.1. Intervenciones respecto de la vulneración de la Constitución -artículos 60 y 64- por los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1450 de 2011

3.1.1. Intervención del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

3.1.1.1. La Corte debe declararse inhibida para pronunciarse. El actor interpreta que la garantía de acceso a la propiedad de la tierra para los trabajadores rurales, implica que la totalidad de baldíos de la Nación están destinados constitucionalmente a la adjudicación en favor de población campesina, precepto que no se encuentra en la Constitución Política. El objetivo de autorizar la consolidación de extensiones superiores a la UAF se vincula a la necesidad de dar cumplimiento a los postulados constitucionales que regulan lo relativo al beneficio social, económico y ecológico de la reforma agraria, según se prevé en los artículos 60, 64, 65, 66 y 334 de la Constitución.

3.1.1.2. Los artículos 60 y 64 de la Constitución son normas con carácter programático. Ello implica que confieren una habilitación amplia para que el legislador regule la materia de acuerdo con sus posibilidades fácticas y jurídicas, confiriéndole un margen de apreciación extendido. Así, el legislador puede promover el acceso de los trabajadores agrarios a través de los más diversos medios, por ejemplo, la creación de un subsidio integral de tierras. Los artículos 60 y 61 de la Ley 1450 de 2011, hacen posible la compra de tierras privadas cuyo origen fue la adjudicación de un baldío o la asignación del subsidio integral de tierras, sin que ello implique la imposibilidad de acceso a la propiedad de la tierra por parte de otros trabajadores agrarios. En síntesis, la regulación demandada recae sobre la autorización de actos y contratos que puedan surgir con posterioridad a la adjudicación de los baldíos o de las tierras adquiridas con recursos públicos vía asignación del Subsidio Integral de Tierras, esto es, de bienes sobre los cuales se ejerce la propiedad.

3.1.2. Intervención del Ministerio de Hacienda

3.1.2.1. Las sentencias de la Corte Constitucional invocadas por los demandantes, interpretan los artículos incorporados en la Ley 160 de 1994, y no los artículos 60 y 64 de la Constitución. El artículo 60 de la Ley 1450 permite que se adjudiquen tierras que excedan los límites establecidos para las Unidades Agrícolas Familiares, previo cumplimiento de requisitos como que (i) los predios se encuentren vinculados a un proyecto de desarrollo

agropecuario o forestal que justifique la operación, (ii) el proyecto incluya la generación de inversión y empleo, (iii) y aporte a la innovación y a la transferencia tecnológica. Regulación que resulta plenamente compatible con los artículos 60, 64, 65 y 334 de la Constitución Política.

3.1.2.2. De acuerdo con la definición dada por la Corte Constitucional, no existe una obligación específica de adjudicar los baldíos a una población determinada, sino a quienes cumplan con las exigencias establecidas por la ley. El artículo 62 de la Ley 1450 amplía la adjudicación, no solo a personas naturales sino también a sociedades reconocidas, especializadas para el uso y aprovechamiento de terrenos baldíos en zonas de desarrollo empresarial.

3.1.2.3. Considerando la jurisprudencia constitucional -en particular, la sentencia C-595 de 1995-, las normas demandadas son compatibles con la función social de la propiedad: ella se traduce, en el caso de las tierras baldías, en su explotación económica y en su destinación al desarrollo de actividades agrícolas. Y son compatibles con el inciso segundo del artículo 334 de la Constitución, constituyendo, adicionalmente, una forma de promoción del acceso a la propiedad por parte de las asociaciones.

### 3.1.3. Intervención del Departamento Nacional de Planeación

3.1.3.1. Los artículos 60 y 61 de la Ley 1450 habilitan la compra de tierras privadas cuyo origen fue la adjudicación de un baldío o la asignación del subsidio integral de tierras. Ello no constituye una limitación para acceder a la tierra por parte de los trabajadores agrarios, sino que permite la disposición de tales bienes por motivos de utilidad y beneficio social, únicamente para el desarrollo de proyectos especiales de desarrollo agropecuario y forestal.

3.1.3.2. Los artículos 60 y 64 de la Constitución política no establecen restricción alguna sobre las tierras que se entregan a los trabajadores agrarios ni tampoco implica que el legislador deba hacerlo. A pesar de que las sentencias de la Corte Constitucional destacan la validez de una medida como la adjudicación de tierras por ocupación previa, a favor de campesinos de escasos recursos, no excluyen la utilización de tierras baldías de la Nación para otros fines de política pública como el consistente en promover el desarrollo rural. De esta manera, autorizar la concentración de unidades agrícolas familiares con el único fin de desarrollar proyectos de desarrollo agropecuario o forestal, es potestad del legislador según lo establece el numeral 18 del artículo 150 de la Constitución.

### 3.1.4. Intervención de la Universidad del Rosario

3.1.4.1. Las normas demandadas no constituyen, en sí mismas, impedimentos para acceder a la propiedad por parte de los pequeños agricultores. Allí no se dispone que los campesinos queden forzados de cualquier manera a vender o aportar sus parcelas adjudicadas, ni que puedan hacerlo de no tratarse de proyectos que requieran la formación de un terreno de mayor extensión.

3.1.4.2. La norma demandada permite al pequeño agricultor asociarse en proyectos de desarrollo agropecuario y forestal, pasando a ser propietario de una alícuota del mismo

mediante el aporte de su tierra. No podría excluirse al pequeño agricultor de tal posibilidad, por el hecho de que su parcela haya sido originariamente un baldío o adquirida a través de subsidio. Máxime cuando no puede desconocerse que cierto tipo de producción agrícola o forestal mejora su eficiencia en una extensión que permita las economías de escala, así como la realización de obras de infraestructura de adecuación de tierras, mecanización o utilización de tecnologías de producción especializadas.

3.1.4.3. Las Zonas de Desarrollo Empresarial a las que alude el artículo 62 se encontraban ya contempladas en el artículo 82 de la Ley 160 de 1994, y no puede afirmarse que estuvieran destinadas a ser entregadas exclusivamente a los trabajadores agrícolas. No puede entenderse que la Constitución impida la exploración de otras modalidades de desarrollo del campo compatibles con el acceso a la propiedad, a las que se pueda recurrir en beneficio del campesino.

3.1.5. Intervención del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad -Dejusticia-

3.1.5.1. Los artículos 60 y 61 de la Ley 1450 de 2011 desconocen la prohibición de regresividad aplicable a la garantía del derecho de acceso progresivo a la propiedad de la tierra, establecido en el artículo 64 de la Constitución: son un retroceso debido a que permiten la concentración de la tierra, favorece la conversión de los trabajadores agrarios en asalariados en lugar de propietarios y, adicionalmente, puede revertir los esfuerzos estatales que se han llevado a cabo hasta ahora en materia de titulación de tierras. Dado que el artículo 64 superior debe garantizar el acceso a la tierra de manera progresiva, resultan prima facie inconstitucionales estas medidas que retroceden la protección y no satisfacen el test de juicio estricto: (i) no se trata de medidas necesarias si se tiene en cuenta que el legislador hubiera podido emplear alternativas menos lesivas -por ejemplo, consolidar las denominadas Zonas de Reserva Campesina-; (ii) tampoco son medidas proporcionadas, puesto que generan un daño mayor al beneficio que pueden alcanzar; (iii) el legislador no cumplió las exigencias argumentativas que se requieren para la adopción de una medida que constituye un retroceso; (iv) se trata de grupos especialmente protegidos, como son los trabajadores agrarios que suelen ser parte de grupos de población desplazada o en extrema pobreza.

3.1.5.3. Las disposiciones persiguen una finalidad constitucionalmente imperiosa -el aumento de la productividad según los artículos 65 y 334 de la Constitución, relacionado con los fines esenciales del Estado-, mas no resulta posible asegurar que la producción a escala pretendida por las normas demandadas logre aumentar sustancialmente la productividad agropecuaria.

3.1.5.4. Los proyectos a los que se refieren las normas demandadas podrían promover la vinculación de los trabajadores agrarios a grandes proyectos agroindustriales, pero la reducción de las posibilidades de ser propietarios tiene varios efectos desfavorables en los derechos de los trabajadores. La propiedad de la tierra permite la generación de ingresos con mayor autonomía y de forma compatible con las prácticas culturales propias de la economía campesina; hace posible el acceso al crédito y permite reducir los riesgos de despojo. Con los artículos acusados se pretende alcanzar la productividad a partir de un costo muy alto para la democratización de la propiedad.

### 3.1.6. Intervención de la Corporación Colectivo de Abogados

3.1.6.1. El objetivo primordial de la adjudicación de los bienes de la Nación consiste en permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella, debiendo el Estado adjudicar sus tierras baldías a las trabajadoras y trabajadores que no las tienen y no cuentan con los recursos para adquirirlas. Así, la exigencia de limitación de ingresos y no posesión de otros bienes rurales para poder acceder a bienes originalmente baldíos o adquiridos mediante subsidio, tiene fundamento constitucional.

3.1.6.2. Los artículos demandados eliminan garantías de transferencia de las tierras de la Nación a familias campesinas, que evitan la apropiación por grandes propietarios y poseedores de enormes capitales. Tales parámetros son imperativos, como medios idóneos para poder dar cumplimiento a los deberes atribuidos al Estado en los artículos 64, 333 y 334 de la Constitución.

3.1.6.3. Las disposiciones demandadas implican la violación de la exigencia de progresividad y, de manera particular, el desconocimiento de la prohibición de disminuir el nivel de protección conferido a los trabajadores agrarios.

### 3.1.7. Intervención del ciudadano Juan Eduardo Gómez Londoño

3.1.7.1. Las condiciones de adjudicación de un bien baldío no sufrieron modificación alguna con la adopción del artículo 72A de la Ley 160 de 1994. El artículo 60 eliminó la limitación a la negociación y transferencia de bienes ya adjudicados como baldíos. Las transferencias de propiedad sobre un bien adjudicado, en nada incumben a quienes pretenden la propiedad de un bien baldío por medio de la adjudicación, pues el mismo ya no es objeto de estos procedimientos. Así, no existe una violación a las garantías de acceso a la propiedad de las tierras de los trabajadores agrícolas, dado que las condiciones y tierras adjudicables no se ven afectadas con las negociaciones que se realicen sobre bienes que ya tienen dueño.

3.1.7.2. La eliminación de las restricciones en términos de las Unidades Agrícolas Familiares que pueden ser objeto de las adquisiciones o aportes, se prevé para el evento específico en el que se presente un proyecto especial agropecuario o forestal. Ello encuentra apoyo en la función social de la propiedad.

3.1.7.3. El artículo 62, que permite la entrega de bienes baldíos sin transferencia de la propiedad, a fin de que sean explotados por la sociedad correspondiente, sí restringe la posibilidad de adjudicación a un trabajador agrario. En efecto, aquella sociedad que reciba el baldío tendrá un derecho legítimo sobre el mismo, y no podrá ser despojado del bien para favorecer a personas con protección constitucional especial. Debe declararse inexecutable.

### 3.1.8. Intervención de la ciudadana Adriana Zapata de Arbeláez

3.1.8.1. De los artículos 60 y 64 constitucionales que se invocan como vulnerados, no es posible derivar que la destinación o vocación de los bienes baldíos sólo puede consistir en su adjudicación a campesinos o personas carentes de tierra. Si bien disponen que el Estado debe promover el acceso a la propiedad de la tierra, dando prioridad a los trabajadores

agrarios antes que a otros, existe una enorme diferencia entre señalar que tales bienes tienen una destinación prioritaria y advertir que es esa la única y exclusiva destinación.

3.1.8.2. El planteamiento de los demandantes es equivocado en tanto las normas demandadas no regulan la adjudicación de bienes baldíos; la norma regula, de una parte, la adquisición de predios que pertenecen a particulares y que en el pasado fueron bienes baldíos. Los artículos demandados no están derogando el régimen de tierras; por el contrario, están desarrollando los objetivos de la ley, esto es, regular el aprovechamiento y ocupación de las tierras baldías de la Nación permitiendo la acumulación equitativa de tierras bajo un enfoque claramente social, dado su componente productivo y generador de trabajo, que compagina con lo establecido en los mandatos constitucionales.

3.1.8.3. Conforme a la Ley 160 de 1994 y a su interpretación a la luz de la Constitución, no puede concluirse que la adjudicación de bienes baldíos deba vincularse únicamente a los trabajadores agrarios dado que, aunque es posible garantizar a través de este medio el derecho consagrado en el artículo 64 de la Constitución, ello también puede lograrse a través de una política que haga efectivo el uso del suelo que genere trabajo y otra serie de beneficios e ingresos que permitan a los campesinos acceder a una mejor calidad de vida.

3.2. Intervenciones respecto de la vulneración del artículo 65 de la Constitución por desconocimiento del principio de seguridad alimentaria: por los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1450 de 2011

3.2.1. Intervención del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

La Corte debe declararse inhibida para pronunciarse de fondo. Los demandantes asumen que la totalidad de Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal y proyectos al interior de las Zonas de Desarrollo Empresarial, no solo serán acaparados por extranjeros sino que además estos los utilizarán para retirar los productos del país, sin tener en cuenta que tanto unos como otros requieren de la aprobación estricta de una Comisión del Gobierno Nacional en un caso, y del Incoder en el otro. Los cargos formulados se fundamentan en hipótesis sobre la ejecución o implementación de las normas pero no contrastan el texto de la norma con las disposiciones constitucionales. Cabe hacer la misma consideración respecto de los proyectos que se autoricen en las Zonas de Desarrollo Empresarial, si se tiene en cuenta que el Consejo Directivo del Incoder deberá aprobar, en un primer momento, la delimitación de la zona. Posteriormente, tal entidad deberá analizar y si es del caso aprobar o rechazar, los proyectos presentados.

Se impone una inhibición respecto del cargo formulado por violación del artículo 65 de la Constitución dado que el cargo carece de claridad, certeza, pertinencia y suficiencia. En efecto (i) no existe coherencia argumentativa que le permita a la Corte identificar la violación de las normas constitucionales, (ii) no presentan una proposición jurídica real y existente, (iii) la interpretación planteada en la demanda es netamente subjetiva y en ningún momento se refiere al contenido de la norma ni se contrasta con la norma constitucional que se señala como infringida y (iv) el contenido de la demanda no despierta ninguna duda acerca de la constitucionalidad de la disposición acusada.

3.2.3. Intervención del Departamento Nacional de Planeación

La Corte debe declararse inhibida para pronunciarse con este cargo. Ello es así dado que el cuestionamiento constitucional formulado: (i) se fundamenta en la particular interpretación que los actores hacen de las normas acusadas; (ii) no presenta un argumento claro y específico, dado que la posible violación de la seguridad alimentaria se apoya en la aplicación indebida de la norma; y (iii) no se formula un problema de naturaleza constitucional sino un problema asociado a la indebida aplicación de las disposiciones acusadas.

#### 3.2.4. Intervención de la Corporación Colectivo de Abogados

3.2.4.1. El acceso a la tierra constituye una de las condiciones que viabilizan la garantía del derecho a la soberanía y la seguridad alimentarias, por cuanto este comprende el derecho de acceder a los recursos y a los medios de asegurarse la propia subsistencia, incluida la tierra, la irrigación en pequeña escala y las semillas, el crédito, la tecnología y los mercados locales y regionales, en particular en zonas rurales y para los grupos vulnerables y discriminados. Entre las consideraciones de la Observación General No. 12 del Comité del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, referido al derecho a una alimentación adecuada, se señala que la obligación de respetar el acceso a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso.

3.2.4.2. Las normas demandadas tienen el propósito de entregar la tierra del Estado a multinacionales agropecuarias, fondos de pensiones y otros países, en desmedro de la soberanía, la seguridad alimentaria y los derechos los campesinos y habitantes de las zonas rurales de Colombia.

#### 3.2.5. Intervención del ciudadano Juan Eduardo Gómez Londoño

El cargo formulado se apoya en posibles consecuencias económicas que pueda tener la disposición demandada. No se trata de una contraposición objetiva y verificable entre el texto legal y el contenido constitucional respecto de la seguridad alimentaria y la soberanía nacional. Así las cosas la posibilidad de que se generen algunas consecuencias, principalmente económicas, no implica un choque entre la norma demandada y la Constitución.

#### 3.2.6. Intervención de la ciudadana Adriana Zapata de Arbeláez

3.2.6.1. Concluir que la norma demandada permite la extranjerización de la tierra, termina siendo una apreciación personal de los demandantes que carece de sustento atendiendo lo señalado en la referida disposición -artículo 60-.

3.2.6.2. La Constitución establece la igualdad de trato para nacionales y extranjeros y el respeto de los derechos e inversiones de unos y otros.

3.2.6.3. Es un contrasentido argumentar que la implementación y desarrollo de megaproyectos en el sector agrario conduce a reducir la cantidad de alimentos para el consumo local. Lo que persigue la norma, por el contrario, es que a través del desarrollo de proyectos se exploten tierras que son improductivas lo cual permite, en consecuencia, el

incremento no solo de empleo y riqueza sino también de los productos alimenticios que se derivan de tales proyectos.

3.3. Intervenciones respecto de la vulneración del artículo 150 -numeral 18- sobre reserva legal en materia de baldíos: por el artículo 62 de la ley 1450 de 2011

3.3.1. Intervención del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

3.3.1.1. La Corte debe declararse inhibida para pronunciarse de fondo. Los actores fundan su ataque en una supuesta falencia del texto legal, que no se argumenta debidamente, puesto que no señalan cual es el núcleo esencial que debería encontrarse en la ley. La competencias al Congreso de la República para regular la apropiación, adjudicación y recuperación de baldíos no implica que todos los aspectos deban ser agotados en la ley, siendo posible el ejercicio de la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

3.3.1.2. En relación con las Zonas de Desarrollo Empresarial, el Congreso estableció criterios generales para el uso de las tierras baldías delimitadas en Zonas de Desarrollo Empresarial, en los artículos 82 de la Ley 160 de 1994 -no demandado- y en el artículo 62 de la Ley 1450 de 2011.

3.3.2. Intervención del Ministerio de Hacienda y Crédito Público

La reserva legal para la regulación de lo relativo a baldíos no implica que las disposiciones que expida el Congreso deban ocuparse de manera detallada y exhaustiva de toda la materia. Ello supone que el Congreso puede confiar en el Gobierno Nacional la reglamentación de algunos aspectos sobre la materia, conforme lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución.

3.3.3. Intervención del Departamento Nacional de Planeación

La regulación adoptada por el Congreso en relación con los baldíos no desconoce la existencia de una reserva legal en esta materia. El legislador, además de establecer pautas u orientaciones acerca de la manera en que deben aplicarse las disposiciones demandadas, asigna al Gobierno el ejercicio de la facultad reglamentaria estableciendo criterios específicos que deben orientar el contenido de la reglamentación correspondiente. Ello se deduce, por ejemplo, de lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 1450. Adicionalmente, las disposiciones demandadas deben ser leídas conjuntamente con los demás artículos de la Ley 160 de 1994 entre los que se encuentran, por ejemplo, el artículo 82 que alude a las denominadas Zonas de Desarrollo Empresarial.

3.3.4. Intervención del ciudadano Juan Eduardo Gómez Londoño

El numeral 18 del artículo 150 de la Constitución establece que por medio de las leyes se dictarán las normas sobre apropiación, adjudicación y recuperación de baldíos, correspondiendo al Congreso establecer, al menos, las pautas mínimas que han de tenerse en cuenta para entregar y permitir el uso del de los bienes baldíos que no hayan sido adjudicados. Así las cosas, se extrañan elementos esenciales que ha debido regular el Congreso, en relación con los contratos que se celebrarán entre el Incoder y la sociedad interesada en ser usufructuaria del bien respectivo. Así, por ejemplo, resultaba necesario

establecer los límites temporales de dichos contratos, en tanto existen presunciones legales que pueden derivar en usufructos vitalicios en cabeza de las sociedades interesadas y en contravención de los derechos de los trabajadores agrarios.

### 3.3.5. Intervención de la ciudadana Adriana Zapata de Arbeláez

La existencia de disposiciones legales que otorgan competencia regulatoria al ejecutivo no supone la violación de la reserva legal. Una infracción de tal reserva se produciría si se dejara en el ejecutivo de manera absoluta el ejercicio de la facultad de disciplinar una materia que debe ser abordada por el Congreso. En las normas demandadas se estableció la regulación sustancial de la materia en tanto: (i) autorizó el uso y aprovechamiento de bienes baldíos por parte de empresarios en Zonas de Desarrollo Empresarial; (ii) señaló que el uso permitido de los bienes baldíos no puede implicar la transferencia del derecho de dominio de las tierras y que debe efectuarse a través de modalidades que no impliquen tal transferencia; y (iii) estableció que para obtener la autorización se requiere la presentación y aprobación del proyecto por parte del Incoder. De acuerdo con lo anterior puede afirmarse que la materia quedó, en sus rasgos generales, claramente definida en la ley.

### 3.4.1. Intervención del ciudadano Iván Cepeda Castro

3.4.1.1. Compartiendo los argumentos formulados por los demandantes, afirma que las normas demandadas desconocen el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales y el principio de no regresividad integrados, uno y otro, al bloque de constitucionalidad.

3.4.1.2. Las disposiciones demandadas, al promover la concentración de la tierra, constituyen un retroceso en la protección de los derechos a acceder a la tierra, a la alimentación y a la vivienda digna. El acceso a la tierra constituye una condición indispensable para el aseguramiento del derecho a la alimentación y el derecho a una vivienda adecuada -artículo 11 del Pacto Internacional de derechos Económicos, Sociales y Culturales y de las observaciones 12 y 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas-. Adicionalmente, tal y como lo advirtió el Auto 092 de 2008 de la Corte Constitucional las medidas que restringen el acceso a la tierra desconocen también los derechos de las mujeres.

3.4.2. Intervenciones de Luis Enrique Amado Prieto (Director Ejecutivo de Pastoral Social Regional-Caritas Suroriente Colombiano), Laura Herrera, Leydy Yulieth Romero Romero, Ana Julieta Barbosa Rojas, Edilia Mendoza Roa, Francisco Ramírez Cuellar, Carlos Ancízar Rico Álvarez, Julio Armando Fuentes, Carlos A. Escobar, Rubén Vicente Aguilar (Capitán Mayor del Resguardo Indígena Awalibá), Germán Cabare (Capitán Mayor de la Parcialidad Indígena Campaña), Mario Germán Bonilla Romero (Director Ejecutivo de la Confederación de Prosumidores Agro Ecológicos - Agrosolidaria), Luz Alba Trujillo (Asociación para el futuro con manos de mujer - Asfumujer), Dianys Patricia Peraza Rojas (Corporación Desarrollo Solidario), José Vicente Revelo Salazar (Asociación para el Desarrollo Campesino), Santiago Ramírez (Presidente de la Asociación Indígena Unuma de Puerto Gaitán), Martha Aurora Currea Valderrama (Presidenta de la Asociación Municipal de Usuarios Campesinos de Puerto Gaitán), Carina Maloberti (Unión Internacional de Técnicos Rurales de Argentina-Amicus Curiae)

3.4.2.1. Las tierras baldías deben emplearse para garantizar el acceso a la tierra de los campesinos. Atendiendo lo dispuesto en las normas ahora demandadas, ellas podrán ser entregadas a empresarios a fin de que desarrollen proyectos agropecuarios o forestales de gran escala. Se trata entonces de una política de concentración de la propiedad que pretende entregar la tierra del Estado a multinacionales agropecuarias, a fondos de pensiones, a grupos económicos y a otros países.

3.4.2.2. Conforme a lo anterior el Estado renuncia al deber de garantizar el derecho al acceso a la tierra de campesinos y trabajadores rurales. De esta manera, la tierra será entregada a grandes conglomerados nacionales y extranjeros, mientras que al campesino se le borra su identidad ligada a la actividad histórica de producción en el sector rural. No será propietario sino peón en grandes proyectos forestales y agroindustriales.

3.4.3. Intervenciones de los ciudadanos Bibiana Stella Duarte Restrepo (Fundación para la Comunicación) y William Javier Castellanos Morales (Asociación de Trabajo Interdisciplinario ATI) y Eduardo Ramírez Gómez

3.4.3.1. El deber de proteger la producción de alimentos previsto en el artículo 65 de la Constitución se encuentra en riesgo, ya que un porcentaje significativo del consumo interno de alimentos en Colombia se encuentra en relación de dependencia con la pequeña y mediana producción campesina. Por ello, limitar sus posibilidades de acceso a la propiedad rural constituye una amenaza seria de la seguridad alimentaria. Adicionalmente el Comité de derechos Económicos, Sociales y Culturales advirtió en su recomendación No. 22 la necesidad de que Colombia formule políticas agrarias que den prioridad a la producción de alimentos, ponga en práctica programas de protección de la producción alimentaria nacional mediante la concesión de incentivos a los pequeños productores y garantice la restitución de las tierras de las que fueron desposeídos los pueblos indígenas y afrocolombianos así como las comunidades de campesinos.

3.4.3.2. El señor Ramírez Gómez, adicionalmente indica que los artículos demandados desconocen el principio de unidad de materia, considerando que lo relativo a la regulación de la adjudicación de baldíos debe corresponder a una ley diferente que podría articularse con las leyes de tierras o aquellas que regulan las funciones del INCODER.

3.4.4. Corporación Grupo Semillas

3.4.4.1. Las disposiciones demandadas desconocen la prevalencia del interés general y el derecho a la igualdad: solo podrían beneficiar a los que tengan una extendida capacidad de inversión; y la posibilidad de que pequeños trabajadores agrarios accedan a más de una unidad agrícola familiar es muy reducida.

3.4.4.2. Se desconoce el artículo 64 de la Constitución debido a que: (i) se promueve el acaparamiento de tierras; (ii) la concentración agudizada, disminuirá las tierras disponibles para trabajadores agrarios; y (iii) se hace posible la ejecución de proyectos sin control o autorización alguna -aquellas que se encuentran entre 1 y 10 unidades agrícolas familiares-.

3.4.4.3. Se establece un nuevo modelo de gestión de las tierras rurales, vulnerando los derechos fundamentales al territorio, a la autonomía y a la participación de los pueblos indígenas, de las comunidades afrodescendientes, negras, palenqueras y raizales, y sin un proceso de consulta previa que permitiera que las comunidades afectadas conocieran y se pronunciaran sobre las nuevas medidas.

3.4.4.4. Los artículos que se cuestionan pueden propiciar operaciones de legalización del despojo de tierras y la apropiación de tierras que fueron abandonadas por víctimas de la violencia, por la eliminación de las restricciones que traía la legislación.

3.4.4.5. Las normas demandadas se oponen a la función ecológica asignada a la propiedad así como al deber del Estado de proteger las riquezas naturales y evitar el deterioro ambiental, dado que la naturaleza de los proyectos desarrollados en extensiones de tierra superiores a una Unidad Agrícola Familiar posibilitan la generación de graves efectos ambientales asociados, por ejemplo, a la erosión y a la reducción de la fertilidad de las tierras.

#### 3.4.5. Intervención de Food First Information and Action Network (Fian Internacional<sup>4</sup>)

3.4.5.1. El acceso a la tierra es relevante para la garantía de varios derechos humanos: del derecho a la alimentación y del derecho a una vivienda adecuada. Adicionalmente, la protección del acceso a la tierra es relevante para garantizar derechos de indígenas, mujeres, afrodescendientes y comunidades campesinas.

3.4.5.2. Las obligaciones internacionales han sido violadas: (i) se incumple la obligación de adoptar medidas para la realización progresiva de los derechos hasta el máximo de los recursos disponibles, y su corolario, la prohibición de regresividad, ya que la adjudicación de baldíos a los campesinos constituye la medida más importante para asegurar su acceso a la tierra y no existen planes de redistribución diferentes; (ii) las medidas no prevén un tratamiento especial para los grupos vulnerables y, en consecuencia, desconocen la obligación de darles prioridad, dejando en la misma situación a las grandes empresas y a los campesinos en relación con el acceso a la tierra, siendo obligación del Estado darles trato diferenciado, atendiendo la desigualdad existente entre unos y otros; (iii) el aumento de la frontera agrícola, a través de un modelo marcadamente industrial, puede llevar a una afectación de bosques y ecosistemas, contra el deber de proteger el ambiental y asegurar la sostenibilidad de la agricultura.

#### 3.4.6. Intervención de Grain Internacional

Al presentar el Amicus Curiae, indica la importancia que tiene la adopción de medidas que tengan por objeto controlar el acaparamiento de tierras: dicho acaparamiento se encuentra documentado en sesenta y seis países y comprende 35 millones de hectáreas, y en Colombia se han presentado seis casos, por lo que se apoya a la petición de los demandantes.

#### 3.4.7. Intervención de la Asociación de Servidores Públicos de la Contraloría de Bogotá, el

## Sindicato de Trabajadores de la Contraloría de Bogotá y otros ciudadanos<sup>5</sup>

3.4.7.1. Las disposiciones acusadas pueden afectar seriamente la soberanía alimentaria, en tanto habilitan la concentración de tierras y su apropiación por parte de empresas extranjeras, e implica también la afectación de la soberanía nacional.

3.4.7.2. Los bienes baldíos deben ser entregados a los trabajadores agrarios, quienes son sus legítimos titulares. Promover su transferencia en grandes extensiones, impacta negativamente el mandato constitucional de protección del campesinado pobre de Colombia como población más vulnerable y, adicionalmente, atenta contra la Soberanía Popular y la democratización de la propiedad rural que el límite de una UAF favorecía.

## 4. Concepto del Procurador General de la Nación

4.1. Vulneración de la Constitución -artículos 60 y 64- por los artículos 60, 61 y 62 de la ley 1450 de 2011

4.1.1. La regulación de los proyectos especiales agropecuarios y forestales apunta a dos propósitos constitucionales: mejorar la productividad de las tierras y el ingreso y calidad de vida de los campesinos. No es posible ampliar la frontera agropecuaria sin vincular nuevas tierras a la dinámica de la producción y hacerlo en condiciones que resulten atractivas y rentables a los agricultores por medio de una explotación eficiente de las tierras.

4.1.2. Las normas demandadas no introducen modificación alguna al régimen de adquisición de los bienes baldíos. Regulan la posibilidad de los ya adjudicatarios de éstos, de disponer del derecho de dominio. Debe tenerse en cuenta que los límites derivados de la Unidad Agrícola Familiar pueden explicarse cuando se trata de la explotación familiar de un bien inmueble; tal extensión puede perder su significado en aquellos eventos en los cuales el proyecto, para resultar productivo y eficiente, requiere una superficie mayor de tierra.

4.1.3. El Estado puede implementar estrategias diferentes de promoción del acceso a la tierra, vía subsidios y créditos integrales de tierras, entre otros.

4.2. Vulneración del artículo 65 de la Constitución por desconocimiento del principio de seguridad alimentaria: por los artículos 60, 61 y 62 de la ley 1450 de 2011

El emprendimiento de proyectos especiales no afecta per se la seguridad alimentaria, y en sí mismos no ponen en riesgo la garantía de acceso oportuno y permanente a alimentos, ni el menoscabo del medio ambiente, para beneficio de las generaciones presentes y futuras. Estos proyectos, por el contrario y de acuerdo con las bases del Plan Nacional de Desarrollo, pretenden diversificar el mercado interno y externo con productos de calidad, de manera tal que se supere la dependencia de las importaciones y se avance en procesos de exportación.

4.3. Vulneración del artículo 150 -numeral 18- sobre reserva legal en materia de baldíos: por el artículo 62 de la ley 1450 de 2011.

En el contexto de la norma a la cual se incorporan las disposiciones demandadas -Ley 160 de 1994-, se concluye que la ley prevé las reglas aplicables a tales proyectos, la autoridad

encargada de autorizarlos y los criterios para hacerlo. Si bien la ley no se ocupa de manera puntual del procedimiento administrativo a seguir en cada uno de sus detalles, esta materia puede ser objeto de reglamento, conforme lo establece el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución,

## II. CONSIDERACIONES

### 1. Competencia

La Corte Constitucional es competente para conocer la demanda de inconstitucionalidad formulada en contra de los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1450 de 2011 -numeral 4 del artículo 241 de la Constitución-.

### 2. Cargos de inconstitucionalidad y problema jurídico-constitucional

La Corte se pronunciará en relación con los siguientes cargos, estructurados de la siguiente manera:

- Vulneración de los artículos 60 y 64 de la Constitución Política: ¿Desconocen el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de los trabajadores agrarios - Constitución, artículos 60 y 64-, las disposiciones legales de los artículos 60, 61 y 62 demandados que: (i) autorizan la venta o aporte -en cualquier tiempo- de tierras originalmente baldías adjudicadas por el Estado o adquiridas mediante subsidio integral en extensión superior a una Unidad Agrícola Familiar (en adelante UAF), para a partir de tales enajenaciones consolidar propiedades de gran extensión en las cuales se adelanten proyectos especiales de desarrollo agropecuario y forestal? (ii) autorizan el uso y aprovechamiento de terrenos baldíos en grandes extensiones ubicados en zonas de desarrollo empresarial a personas naturales o jurídicas -nacionales o extranjeras- reconocidas por la Administración como empresas especializadas del sector agropecuario y forestal?

- Vulneración del artículo 65 de la Constitución Política. ¿Vulnera el mandato constitucional de especial protección del Estado a la producción de alimentos -Constitución, art 65-, las disposiciones legales contenidas en los artículos demandados que levantan las restricciones a enajenaciones de tierras originalmente baldías o adquiridas con subsidios integrales, que hacen posible la consolidación de propiedades superiores a las extensiones de las UAF respectivas y que permiten el uso y aprovechamiento de baldíos por empresas especiales del sector?

- Vulneración del artículo 150, numeral 18 de la Constitución Política. ¿Desconoce la reserva legislativa prevista para dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de baldíos -Constitución, art 150, num 18-, la disposición legal del artículo 62 demandado que, al ocuparse de regular el uso y aprovechamiento de bienes baldíos en Zonas de Desarrollo Empresarial, sólo establece pautas generales acerca de las condiciones y formas de hacer posible tal uso y aprovechamiento?

Para atender los problemas jurídicos planteados, la Corte desarrollará previamente los siguientes aspectos:

En primer término, traerá a colación una breve reseña histórica de la legislación de tierras y propiedad agraria en Colombia, con énfasis en las últimas leyes que en el siglo XX marcaron los principales hitos normativos sobre la materia (1). Posteriormente, presentará lo señalado por la jurisprudencia sobre el trato ofrecido por el Estado desde la legislación, tanto a la propiedad agraria, como a la población campesina, en orden a develar las tendencias que han existido en el Derecho y reconocer cuáles han sido los resultados alcanzados con tales medidas normativas.(2).

Enseguida, para el análisis sobre el alcance de los preceptos constitucionales que se consideran vulnerados por los demandantes, serán reconocidos los ejes articuladores del orden económico constitucional, desde los cuales se comprenderá el significado de los artículos 64, 65 y 150-18 de la C.P. Con el estudio anterior, serán reconocidos los ingredientes normativos constitucionales desde los cuales se analicen los cargos formulados en la demanda y destacados por la Corte Constitucional (3).

Como parte de lo anterior, pero en tanto herramienta de aplicación de la justicia constitucional, se analizará especialmente el principio de progresividad y no regresividad que se aplica sobre los DESC. Y desde allí, se retomará en especial el test que la jurisprudencia de esta Corporación ha ido decantando para valorar las medidas que desarrollan y modifican esa tipología de derechos, dentro de ellos los artículos 64 y 65 constitucionales. Esto porque así lo determinan los contenidos normativos de los artículos 61 y 62 de la Ley 1450 de 2011, con relación a lo previsto en la Ley 160 de 1994 (4).

Con base en los anteriores elementos, serán abordarán los problemas jurídicos del caso (5 ).

### 3. Breves antecedentes históricos sobre la propiedad agraria, las leyes que lo acompañan y la protección de los campesinos

La “historia del campo” en Colombia, ha girado sustancialmente en torno de la propiedad de la tierra, es decir, respecto de los derechos que surgen de los diferentes modos en que los ciudadanos se vinculan con ella. Esta circunstancia se evidencia a partir de la documentación que registra la evolución de la propiedad desde el descubrimiento, la conquista y la colonia, hasta los primeros decenios de la vida republicana. Es así como la característica común es la discusión repetida frente a temas tales como su adquisición, posesión y titulación, o como se plantearía en términos de la doctrina civil clásica, cuestiones de título y modo.

Desde la Colonia hasta bien entrada la República, como manifestación viva de la fisiocracia criolla, la riqueza estaba en la tierra bien para cultivar o explotar, otorgando menor importancia a aquella destinada a la construcción y a la vida urbana. De allí que en esta relación no haya distinguos normativos sustanciales y se trate más bien de un recuento común, bajo fórmulas de organización política diversas (3.1.)

#### 3.1. Síntesis de la evolución histórica de la propiedad de la tierra

La concentración de la propiedad ha sido un fenómeno recurrente en nuestra historia reciente y tiene su origen en los sistemas de distribución y apropiación establecidos por España a continuación del descubrimiento a pesar de los muchos intentos realizados por

modificar este modelo de tenencia.

Así, la adquisición de la tierra sólo fue posible en los años de la conquista, la colonia y los primeros de vida independiente, por un acto de enajenación del Estado ejecutado con la plenitud de las formas señaladas por las leyes que según el momento histórico regían sobre el particular. Precisamente, sobre estos modelos la Sala de Negocios Generales de la Corte Suprema de Justicia realizó uno de los más valiosos estudios jurisprudenciales a través de sentencia del año 1942, Magistrado Ponente Aníbal Cardoso Gaitán<sup>6</sup>, de la cual se extracta a manera de resumen algunos de los hechos históricos que se presentan a continuación.

Pues bien, esta providencia detalla como por regla general, los reyes de España no solían desprenderse del dominio de sus tierras en América sino bajo la condición de ser explotados económicamente. Así, en la América Española imperó la simple posesión material ejercida sin título previo de adjudicación otorgado en repartimiento, merced, venta o composición, práctica conocida como “usurpación dolosa” que consistía en la detentación indebida de la tierra, forma que no llegó a constituir nunca, por sí sola, título de propiedad particular<sup>7</sup>.

De este modo se reitera la tesis de que conforme a la legislación indiana ni la ocupación de hecho ni la llamada “ocupación a título de justa prescripción” constituyeron por sí solos títulos de dominio particular sobre la tierra y, como ese principio, según lo reconoce el fallo antes citado, continuó rigiendo durante los primeros cincuenta años de la vida republicana. De esta forma, quienes en aquella época poseyeron a título de justa prescripción o simplemente ocuparon de hecho un determinado predio sin legalizar tal “status” jurídico, no adquirieron derecho de propiedad en los términos impuestos por la ley regente en las distintas épocas.

En principio, la adquisición de tierras se realizaba a través de Capitulaciones otorgadas por el Soberano a los descubridores y conquistadores y, mediante los repartimientos entre aquellos y los fundadores. Las tierras de labor se repartían fuera del circuito del poblado, de sus plazas, solares y ejidos, y podían serlo por peonías y caballerías de forma que si la tierra no se trabajaba, se perdía del repartimiento y, en cambio, mediante su cultivo tales predios podían entrar a formar parte del patrimonio particular; posteriormente la Ordenanza de Felipe II de 1563 resultó importante porque por primera vez se consagró la intervención de una autoridad pública en la adjudicación de tierras y en la expedición de despachos que era la fuente formal de las primeras adquisiciones privadas de tierras de la Colonia; le siguieron las Cédulas de Pardo de 1591 -dadas especialmente para su vigencia en el Nuevo Reino de Granada-, el Código de Leyes para la Indias de 1680, la Cédula de San Lorenzo de 1754, la de San Idelfonso de 1780, la Ley de 11 de octubre de 1821, la Ley de 1843, la Ley 70 de 1886 y el Código Fiscal Nacional de 1873, de forma que en todas ellas se señalaron las formas y oportunidades para constituir propiedad. Así las cosas, las ocupaciones de hecho fueron toleradas por las leyes de Indias -primero- y por La República -después- bajo la condición de que en unos plazos determinados se legalizaran mediante la expedición del correspondiente título de propiedad por parte del Estado<sup>8</sup>.

Para algunos historiadores el primer intento de modificar la estructura agraria se empezó a gestar en el año de 1819, en razón a las luchas de independencia en la cual muchos españoles perdieron sus propiedades, se confiscaron fundos de la Corona Española y a los

criollos seguidores del Rey, razón por la cual las tierras pasaron de nuevo a manos del Estado para ser adjudicadas en primera instancia, a miembros de los ejércitos patriotas. Sin embargo, instituciones como la amortización de bienes de “manos muertas” como figura de origen feudal consistente en la asignación de extensas propiedades al clero y a cierta aristocracia, continuó participando en el proceso de acumulación de la propiedad, a despecho de la formación de numerosos grupos de población marginada y empobrecida<sup>9</sup>.

La tranquilidad latifundista también fue perturbada por la aparición del café como producto de primer orden en las exportaciones, aspecto que favoreció la colonización de la zona cafetera central del país y que fue el origen de la modalidad de trabajo rural denominada aparcería, a través de la cual el campesino arrendaba la tierra y dejaba la mayor parte de su producción al propietario de la misma a cambio de un pago en especie (arriendo) o salario inferior al corriente. Sin embargo, debido a la presión campesina que reclamaba mejores salarios y acceso a la tierra que cultivaba, se empezó a desconocer el derecho de dominio a sus arrendadores, con fundamento en una sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 1926, según la cual quien se consideraba con derechos sobre una zona rural debía estar en capacidad de demostrar jurídicamente un título original que probará que dicho territorio había dejado de pertenecer al Estado (prueba diabólica del dominio)<sup>10</sup>.

Dicha presión se reflejó en la Ley 74 de 1926, en la cual se exigió a los propietarios la prueba judicial de los títulos de propiedad, de una parte. De otra, se fijó un procedimiento para el avalúo de mejoras introducidas por los campesinos en caso de que fuesen lanzados. Pero además, por primera vez se facultó al Estado la expropiación de tierras con destino a la parcelación, obligándose la Nación a consignar el valor total de la tierra al momento de ésta, práctica que llegó a superar las posibilidades fiscales del Estado.

Este fenómeno –el deseo de los aparceros de tener dominio sobre las tierras que trabajaba-, llevó al Estado a promover la colonización de diversas zonas marginadas y despobladas del país entre otras Caquetá, Arauca, Uraba, Putumayo, Vichada. Grandes terrenos inexplorados fueron ocupados por colonos que no reconocían propiedad diferente a la suya y que consideraron esas tierras como baldías. Esta situación dio origen a grandes enfrentamientos agravados por las deficiencias en la alinderación y mensura de las adjudicaciones realizadas en aquella época. Tales conflictos se extendieron a casi todo el sector rural asalariado que buscaba mejores condiciones de vida.

Durante ese período se produjeron los levantamientos indígenas acaudillados por Quintín Lame (Cauca 1916), las huelgas de los trabajadores en las bananeras (Magdalena 1928), la fundación de las ligas campesinas (Tolima y Sumapáz). Comenzaba así el movimiento campesino que con independencia de sus resultados<sup>11</sup>, sirvió de base para la gestación del cambio de enfoque, desde el derecho objetivo, de la ordenación del campo en Colombia.

3.2. Los derechos personales en torno del campo: campesinos y producción alimentaria. El enfoque del Estado interventor

Las transformaciones sociales que tuvieron lugar en Europa y que antecedieron el cambio constitucional que se produjo entre la segunda y la cuarta década del siglo XX influyeron

también el Estado colombiano, fenómeno que se materializó en la llamada Revolución en Marcha, auspiciada por el Gobierno de Alfonso López Pumarejo y la reforma constitucional introducida en 1936. Con ella, a más de otros elementos, se insertó en la disposición relativa al derecho de propiedad, la figura de la “función social de la propiedad”<sup>12</sup> que imprimió en la Constitución la consigna de que la propiedad debe servir no sólo al interés privado de su dueño o titular, sino también a los intereses sociales, en especial de los campesinos<sup>13</sup>. En caso de no cumplirse con estas premisas, resultaba admisible la aplicación de medidas extremas como las expropiatorias<sup>14</sup>.

Dicha noción, sirvió de base para expedir la muy anhelada y reclamada reforma agraria, desarrollada a través de la Ley 200 de 1936, cuyo lema de difusión fue el de la “tierra es para quien la trabaja”. Mediante esta ley se pretendió asegurar la propiedad en favor de los colonos que trabajaban la tierra y obligar una mejor explotación de la propiedad privada por parte de sus dueños. Lo anterior operaba mediante la expropiación de la tierra inexplorada durante 10 años consecutivos y la prescripción adquisitiva agraria del campesino, a partir del reconocimiento del dominio al ocupante de buena fe, que hubiese trabajado la tierra durante cinco (5) años, bajo la presunción de que se trataba de un terreno baldío.

La reacción a la Ley 200 no tardó en presentarse. Los propietarios que se vieron ante la posibilidad de perder sus tierras, iniciaron desalojos masivos de campesinos amparados en acciones posesorias y lanzamientos, también previstos por la ley. Estos hechos dieron paso a la reforma introducida por la Ley 100 de 1944, con la cual se declaró de conveniencia nacional del sistema de aparecía, de forma que volvió a abundar la mano de obra barata para trabajar las fincas que por efectos de la Ley 200 de 1936, habían disminuido su producción. Con esta ley, se persiguió el acercamiento entre propietarios y arrendatarios, consagrándose en Colombia de manera oficial el mencionado sistema, consistente en que el Estado compraba tierra de propiedad de particulares y la vendía a los campesinos en forma de parcelas a través de un mecanismo de subsidios. Así mismo, se crearon una serie de instrumentos que tenían por finalidad aumentar la producción de alimentos, como incentivos de orden fiscal y exenciones para la importación de maquinaria agrícola.

Con todo, ninguna de las anteriores medidas logró en definitiva que se mejoraran las precarias condiciones de la clase campesina, lo cual determinó un fenómeno de éxodo a las ciudades, con lo cual no sólo aumentaron las dificultades de los sectores urbanos, sino que adicionalmente se produjo una seria caída de la producción rural. De esta manera, al finalizar la década de los cincuenta el mayor reto consistía en enfrentar la necesidad de modernizar la producción rural y devolver el campesino al campo.

Dos hechos políticos facilitaron esta iniciativa, la formalización del Frente Nacional y la necesidad de un cambio estructural en el manejo de la tierra consignado en el Acta de Bogotá de 1960<sup>15</sup>. El interés sin embargo, no parecía estar tanto en clave del campesino pero sí de mejorar la producción alimentaria<sup>16</sup>.

En este contexto, fue que se aprobó en diciembre de 1961 la Ley 135 de 1961 conocida como la “Reforma Social Agraria”, modificada posteriormente por las leyes 1ª de 1968 y 4ª de 1973. Dicha ley definió aspectos trascendentales para el estudio que hoy corresponde realizar a la Corte Constitucional: 1. La aparcería, 2. el régimen de baldíos y 3. las relaciones

entre propiedad y producción, además de crear un organismo encargado de la política agraria, el Incora<sup>17</sup>.

Conviene destacar por la Corte Constitucional que, desde ese entonces, se discutía sobre el tipo de organización social y económica que era necesaria y más conveniente para el campo<sup>18</sup>. La Ley 135 de 1961 pues, optó por un modelo intermedio a partir de la definición de una Unidad Agrícola Familiar (UAF), dirigida a limitar aspectos como la concentración de la tierra en grandes latifundios, pero también a desarrollar la vida agrícola de una familia campesina a partir de su vinculación social a la tierra, esto es, la posibilidad de vivir en ella -habitarla-, obtener de ésta ingresos adecuados para su sostenimiento y el pago de deudas originadas en la compra de las tierras por el sistema de subsidio o la adecuación de las mismas, el acompañamiento técnico y asistencia para asegurar su productividad y la comercialización de productos derivados de ella. Lo anterior favorecido por los sistemas de aparcería y adjudicación de baldíos, por encima del sistema de "asalariados rurales" de grandes latifundios<sup>19</sup>. En todo caso las UAF se convirtieron en base fundamental para la asignación de la tierra, no obstante la previsión de específicas excepciones<sup>20</sup>.

Así mismo, la regla general establecía que la adjudicación de baldíos sólo procedía en favor de personas naturales. Con todo, teniendo en cuenta el propósito de desarrollo agropecuario que animaba intensamente esta reforma, fueron contempladas excepciones que facilitaron no sólo el acceso a la tierra de las sociedades y personas jurídicas en general, sino también la acumulación de tierras en extensiones mucho mayores que las UAF, así como el uso de diversos instrumentos, que comprendían además de la futura adjudicación según la explotación económica efectuada, la celebración de contratos de otra naturaleza destinados sólo a habilitar en el beneficiario tan sólo el usufructo<sup>21</sup>.

Ahora bien, como quiera que todas las limitaciones podían ser burladas si una misma persona natural o jurídica tenía la posibilidad de obtener varias adjudicaciones, se establecieron igualmente prohibiciones para frenar la concentración de la tierra<sup>22</sup>.

Estas y otras dificultades se detectaron hacia 1968, cuando se dictó la Ley 1ª de ese año, cuyo objetivo consistió en fortalecer los mecanismos institucionales para cumplir con los objetivos de la reforma agraria de 1960. Sin embargo, pocos años después, con ocasión de diversos acuerdos partidistas en alianza con los terratenientes (Pactos de Chicoral), se expidió la Ley 4ª de 1973, que significó a juicio de los analistas un retroceso en los avances alcanzados, al estimular en lugar de la redistribución de tierras, el fomento de la colonización, así como del acceso a la tierra a través de las negociaciones directas, al mismo tiempo que los propietarios de la tierra deberían pagar una mayor tributación a partir del establecimiento de la renta presuntiva agrícola, como forma de incentivar el uso productivo de la tierra y penalizar su apropiación improductiva. Como consecuencia, no se adelantaron expropiaciones, de modo que la actividad del INCORA se redujo sustancialmente. Se dictó también la Ley 6ª de 1975, que estimuló los contratos de aparecería. De tal suerte, se aprecia cómo esta legislación facilitó que en los años 70 el proceso de redistribución de la tierra no sólo se estancara sino que adicionalmente supusiera una mayor acumulación que la preexistente. La actividad del INCORA se reanimó en el año 1982, con motivo de la Ley 35 de ese año, conocida también como Ley de Amnistía, donde esa entidad fue encargada de la dotación de tierras y provisión de otros servicios a las personas indultadas. Finalmente a

finales de la década, se profirió la Ley 30 de 1988 que en términos generales fijaba como lineamientos, lograr una acción más coordinada de las instituciones gubernamentales, elevar el nivel de vida de la población campesina, simplificar los trámites para la adquisición y dotación de tierras eliminando la calificación de las tierras, a más de proveer una mayor cantidad de recursos al INCORA para el desarrollo de los programas de su competencia<sup>23</sup>.

Es en el anterior contexto que tiene lugar la Constitución de 1991 y con ella la expedición de la Ley 160 de 1994, por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. Esta ley cuyos contenidos pertinentes a los efectos de esta sentencia serán analizados adelante, respondía conforme lo manifestó el legislador<sup>24</sup> al interés de desarrollar los cánones de la Carta de 1991, al tiempo que corregir las dificultades que se presentaron con la aplicación de la normatividad agraria precedente, en particular la contenida en la Ley 135 de 1961.

De allí que en términos generales estimulara sustancialmente los procesos de adquisición, pero con las correcciones y modificaciones que se estimaron procedentes. Así, se favoreció el sistema de subsidios de un 70% del valor de la UAF y amortización del crédito restante a un plazo no inferior de 12 años. De este modo, la decisión de compra de predios a los campesinos operó mediante la venta directa por parte de los propietarios, con el fin dinamizar el mercado de tierras. A su turno, durante la redacción del proyecto, se estimó que resultaba excesiva la adjudicación de unidades agrícolas en una extensión de 450 hectáreas, toda vez que dicha extensión no consultaba las características agrológicas y topográficas que determinarían razonablemente, en cada caso, la superficie real requerida para lograr una explotación rentable. Sobre este punto en el proyecto de ley se consideró necesario tener en cuenta que la tecnología disponible permitía modificar las condiciones de los suelos, de manera que se contempló la incorporación de estos mejoramientos para potenciar el uso productivo y evitar la concentración ociosa. En ese orden, la UAF, se definió no a partir de una extensión sino a partir de la calidad de la tierra.

Pero además, para prevenir la concentración de la propiedad rural, se eliminó la modalidad prevista desde la misma Ley 135 de 1961, de permitir la adjudicación de baldíos sin ocupación previa. Es así como se puso en pie de igualdad a las sociedades comerciales y a los demás adjudicatarios posibles de tierras baldías, al exigirle a las primeras, que eran las beneficiarias de dicha modalidad, los mismos requisitos exigidos a las personas naturales, esto es, explotación efectiva de las dos terceras partes de la superficie solicitada en adjudicación. Para tales efectos, se contempló la celebración de un contrato de explotación de baldíos, sólo vencido el cual resultaría procedente la adjudicación, si además se cumplían las exigencias previstas por la ley.

Con respecto a los sujetos de titulación de baldíos, además de los tradicionales, esto es, los campesinos pobres y las sociedades interesadas en ampliar la frontera agrícola a través de inversiones de capital, la ley reincorporó a las sociedades de personas (colectivas o limitadas) como estaba consignado en la Ley 30 de 1988, así como a las fundaciones sin ánimo de lucro que prestaran servicio reconocido por la ley o beneficio social.

Igualmente y con relación a las tierras adjudicadas, se destaca cómo a partir de la Ley 160 sólo se permite el dominio o posesión y, por tanto posible adjudicación, de una UAF y no de

dos (2) como se encontraba previsto hasta la Ley 135 de 1961. También contempló dicha norma la prohibición de adjudicar tierras a personas naturales o jurídicas que fueran ya propietarias o poseedoras de otro bien rural en el territorio Nacional<sup>25</sup>. Así mismo, se estimuló el sistema de Subsidio Integral de Reforma Agraria que podía cubrir hasta el 100% del valor de la tierra para desarrollar el proyecto productivo agropecuario<sup>26</sup>, para lo cual se previó adicionalmente un contrato de operación y funcionamiento por el tiempo de ejecución del proyecto que en todo caso, no podía ser inferior a cinco años<sup>27</sup>. El beneficiario del subsidio, en adición, no podía vender o enajenar el bien dentro de los 12 años siguientes al otorgamiento del mismo, con las excepciones de ley y salvo que fuera a favor de otro beneficiario de los programas de reforma agraria<sup>28</sup>.

En fin, estas y otras figuras de la ley que se estudiarán con detalle en el momento de efectuar el análisis de constitucionalidad del caso, muestran como las instituciones de la Ley 160 de 1994, se concibieron para garantizar que el esfuerzo que realiza el Estado en identificar y adjudicar tierras baldías (o sea de su propiedad) o de subsidiar su compra, tuviese vocación de permanencia y llegase a campesinos de escasos recursos<sup>29</sup>.

Resulta claro de la anterior relación, que ha sido una preocupación constante del legislador colombiano establecer regímenes normativos que permitan mejorar la calidad de vida de los campesinos, así como la productividad de los sectores agrícolas. Con todo, las estadísticas recogidas tanto por instituciones públicas como por centros de investigación, muestran cómo el resultado de estos esfuerzos ha sido negativo. Sin duda, no sólo a causa de deficiencias en los modelos propuestos, sino como producto de la violencia también sostenida a que se ha visto enfrentado el Estado colombiano durante más de la mitad del siglo XX, la cual ha tenido como epicentro el campo y, como principales víctimas sus trabajadores campesinos. Sin entrar a distinguir la incidencia de unos y otros factores, baste con señalar que la concentración de la tierra en Colombia no ha cesado de crecer<sup>30</sup> y la población campesina, en todo caso, sigue siendo la población más pobre del país y la que vive en condiciones de mayor vulnerabilidad<sup>31</sup>.

De hecho, su situación ha empeorado durante los años de vigencia de la Constitución, con lo cual la deuda del Estado colombiano para con esta población, no puede ser ignorada por los poderes públicos ni desconocida por el juez constitucional en ejercicio de sus competencias. Así lo determina el mandato de supremacía constitucional, desde el cual no pueden ser sólo criterios de validez formal sino además criterios de eficacia y justicia, los que deben ilustrar la comprensión del orden legal y de los problemas jurídicos formulados en el presente asunto.

#### 4. El orden constitucional

Por los problemas jurídicos del caso y las disposiciones constitucionales sobre las que se formulan, es decir, porque se debe discutir sobre derechos económicos de igualdad de los campesinos, sobre una competencia especial del legislador respecto de ciertos bienes públicos y también sobre seguridad alimentaria, la Corte debe analizar el asunto desde la perspectiva del orden económico constitucional del Estado social de derecho (4.1.), y también, debe precisar de ese orden, la situación del campo como bien jurídico específico protegido por la Constitución, bajo un sistema de derechos sociales y económicos, de

libertad, de igualdad, de prestación y de protección (4.2.).

#### 4.1. El orden económico constitucional

Los interrogantes sobre la constitucionalidad de la sustitución de las medidas legislativas relacionadas con la tierra adjudicada o subsidiada por el Estado de los trabajadores campesinos en tanto sujetos de especial protección, ubica los problemas jurídicos por resolver en el centro de la Constitución económica, esto es, en el terreno de la ordenación económica constitucional del Estado social de derecho (art. 1º), en tanto definición del Estado.

Esta noción se reconocerá, en primer lugar desde el amplio poder de configuración normativa que se reconoce en cabeza del Legislador y la noción de relativa neutralidad de la Constitución económica (arts. 1º, 3º, 133, 150, num 18 C.P.), como manifestación procedimental del principio democrático representativo que resulta necesario y preeminente como poder constitucional para decantar el orden político, económico y social justo (preámbulo y art. 2º C.P.) (4.1.1.). Pero también se aprecia en sus manifestaciones sustanciales o de democracia material, que dispone los límites que define el marco económico público y privado que debe respetarse por la ley y los poderes públicos (4.1.2). Por lo anterior, también se analizarán las herramientas de juzgamiento que ha ido perfilando la jurisprudencia constitucional, de las medidas legales por las cuales el legislador configura la ordenación de la actividad económica, con referencia puntual a las que definen los derechos sociales en cuestión en los artículos 64 y 65 de la Constitución (4.1.3.).

##### 4.1.1. La reserva de ley y la relativa neutralidad de la Constitución económica

En el Estado constitucional de derecho, desde la supremacía constitucional y su fuerza normativa sobre la actuación del Estado y de los particulares (art. 6º, 95 C.P.), el legislador sigue cumpliendo un papel esencial en el desarrollo prácticamente de todos los ingredientes dogmáticos de la Constitución en general<sup>32</sup>.

Lo anterior responde a razones de carácter filosófico, por el significado que en el Estado constitucional posee el principio democrático en cuanto tal; pero también responde a una fisonomía y a unas determinadas condiciones de existencia y funcionamiento. Todos estos elementos de la configuración constitucional del Congreso de la República como cuerpo legislativo, le otorgan la legitimidad, capacidad y competencia de ser el poder llamado por excelencia a desarrollar la Constitución, con menor o mayor poder de configuración normativa. Así lo determina su composición, número y diversidad de origen, la estructura bicameral, articulación como democracia de partidos y movimientos políticos, sujeción a procedimientos públicos.

Este abanico amplio de atribuciones ha sido analizado a partir de dos categorías: Una, la del poder de configuración legislativa genérica, vinculada a ese origen marcadamente democrático, por el cual la regulación de todos aquellos asuntos (i) no disciplinados específicamente por la Constitución o (ii) no atribuidos de manera particular a una autoridad u órgano específico, se encuentra comprendido por la competencia general del Congreso.

Esta manifestación se ha conocido en la jurisprudencia constitucional bajo la expresión cláusula general de competencia<sup>33</sup>.

La segunda forma, ahora específica y vinculada a decisiones constituyentes precisas, indica que le corresponde al Congreso regular aquellas materias expresamente asignadas a la ley por disposiciones constitucionales particulares o por alguno de los numerales del artículo 150 de la Carta. Esta expresión de la adscripción de competencias al Congreso ha sido usualmente descrita bajo las expresiones: reserva legal, reserva de ley o reserva legislativa. En ella se ha distinguido, a su vez, una reserva legal ordinaria y una reserva legal especial, según el trámite de adopción de la ley correspondiente, sea el propio de la legislación ordinaria o se requieran procedimientos especiales que incorporen, por ejemplo, niveles de consenso más amplio o límites temporales para la adopción de la regulación<sup>34</sup>.

Cabría además distinguir una reserva legal sin prohibición de delegación y una reserva legal con tal prohibición<sup>35</sup>.

Estas consideraciones en asuntos económicos resultan aún más claras, tanto por las características de la realidad o realidades económicas, su naturaleza dinámica, volátil, en parte impredecible, interdependiente, como por la necesidad de imprimir representación pluralista en las discusiones y decisiones, dados los diferentes intereses y derechos comprometidos. En materias económicas destinadas a desarrollar la noción de Estado que diseña la Constitución, le corresponde entonces al legislador la concreción de los alcances de los derechos y libertades económicas, de las instituciones de intervención, la fijación de las políticas propuestas o el establecimiento de las reglas generales para el ejercicio y funcionamiento de unas y otras, además de toda la intervención para la distribución de la riqueza, la realización de los Derechos sociales, de los fines de mejora en la calidad de vida, prosperidad y bienestar (arts. 2º, 334 C.P.).

Bajo tales consideraciones se ha sostenido por esta Corte desde el principio de su jurisprudencia<sup>36</sup> que 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 modelos económicos, pues dicha tarea le corresponde establecerla a la ley. Lo anterior se ha reconocido así, porque es el Congreso de la República como Corporación Pública y como poder legislativo, cuya configuración constitucional favorece el debate equilibrado de mayorías y minorías, la deliberación pluralista, el foro idóneo para establecer las definiciones que cada sector e imponer, según sus exigencias, los aspectos de coyuntura o estructura que determine la situación económica por atender.

Con todo, es necesario precisar que el amplio poder de configuración legislativa y desde allí, la llamada neutralidad económica constitucional no responde a una degradación de la supremacía de la Constitución, menos aún en un área tan sensible para la vida del Estado y la sociedad, por la que se declina a favor del legislador y de la decisión enteramente disponible como *legibus solutus*. No. La neutralidad económica constitucional confiere al legislador el poder de decantar la mejor opción de orden económico justo del preámbulo constitucional y demás bienes constitucionales llamados a ser protegidos, pues así lo determina la pluralidad que lo caracteriza, su legitimidad democrático-electoral, el

procedimiento público de deliberación y decisión al que está sujeto. Fórmulas que racionalmente aseguran las más amplias garantías para articular con medidas de intervención de todo orden, los bienes constitucionales en juego, la solución de los conflictos, la protección efectiva de los ámbitos iusfundamentales existentes (art. 26, 58, 61, 333 C.P.) y los derechos prestacionales o de igualdad económica (arts. 43, 46,47, 48, 53, 60, 64, 65, 66 C.P.).

En materia económica, al legislador le corresponde la delimitación de los derechos y libertades económicas, de las instituciones de intervención, de las reglas generales para el ejercicio y funcionamiento de unas y otras, de los objetivos, finalidades, principios y controles necesarios para que las políticas diseñadas alcancen los resultados esperados. No es por eso superfluo el detalle con que el constituyente introdujo tales competencias al legislador; es así como el artículo 150 de la Carta arroja un variado catálogo de funciones para actuar a través de las leyes sobre: Libertades económicas (art. 150, num 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 num. 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, num 24), el régimen de baldíos (num 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 nums. 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 (num 19), o para el ejercicio de las funciones autónomas de la Banca Central (art. 150 num 22, conc. arts. 371 y 372 C.P.).

Es decir, en el orden económico del Estado social de derecho, dispuesto por la Constitución, se reconoce en el legislador un amplio poder de configuración normativa, porque así lo imponen las exigencias propias de los asuntos económicos por su inestabilidad y dinamismo, pero también, porque a través suyo es razonable concretar la más completa realización de los bienes constitucionales de carácter liberal, social y ambiental dispuestos, como conclusión que se obtiene de la aplicación de los ingredientes procedimentales de democracia.

#### 4.1.2. Los límites materiales al poder de configuración legislativa

La democracia procedimental como fundamento del constitucionalismo moderno y hoy dimensión esencial para el desarrollo de las Constituciones y los tratados internacionales de todo orden está, como ocurre quizás con la totalidad de las instituciones del Estado constitucional, sometida a unos límites materiales<sup>37</sup>. Por tanto, no obstante el amplio poder de configuración legislativa reconocido en cabeza del Legislador, esta atribución constitucional se sujeta al marco amplio pero al mismo tiempo nítido de imperativos que como principios, derechos y competencias, introducen el valor de la democracia sustancial.

La diversidad y multiplicidad de preceptos que puede involucrar la Constitución en su ordenación económica, pueden ser reagrupados, en torno de tres principios fundamentales, a saber: la igualdad material propia del Estado social de derecho (4.1.2.1.); el régimen de protección de las libertades y derechos económicos de la empresa como base del desarrollo y de la libre competencia económica como derecho de todos (4.1.2.2.); y la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas (4.1.2.3.):

#### 4.1.2.1. Igualdad material. Principio de progresividad de los derechos sociales y económicos

La consagración del Estado social de derecho como noción, no obstante su complejidad, puede reconocerse en sus señas de identidad como el tipo de Estado que busca dentro de sus finalidades principales alcanzar la libertad fáctica y, en ese sentido, crear condiciones de igualdad material que aseguren a todos los asociados el ejercicio efectivo de sus libertades y derechos.

De allí la importancia que adquieren en esta noción las diversas manifestaciones del principio de igualdad -formal, material, de trato- y de los derechos sociales -DESC38, capítulo II, Título II C.P., PIDESC, Protocolo de San Salvador39-. Así, como parte de estos elementos las funciones atribuidas al Estado a través de diversas cláusulas 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 (art. 334), pero así también se contempla en la estructura normativa de los derechos sociales (arts. 43, 46, 47, 48, 49, 60, 64, 66, por ejemplo) y desde la forma en que son reconocidos por el derecho internacional de los derechos humanos que vincula al Estado colombiano (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).

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 200040, 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 Constitución41. 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 sociales42.

El contenido normativo básico del principio de progresividad de los derechos sociales es la obligación que pesa sobre el Estado de “adoptar medidas, hasta el máximo de los recursos disponibles, a fin de lograr la plena efectividad de los derechos sociales.” (art. 1 Protocolo de San Salvador adicional a la CADH, art. 2.1 PIDESC).

A partir de este mandato, la jurisprudencia constitucional, por un lado, ha caracterizado el principio de progresividad a partir de dos facetas o “dos contenidos complementarios”: la gradualidad y el progreso en sentido estricto. Gradualidad, en el sentido en que “la plena realización de los derechos sociales no podrá lograrse en un corto período de tiempo” y Progreso, en el sentido “de la obligación estatal de mejorar las condiciones de goce y ejercicio de [tales derechos]”<sup>43</sup>. Y por el otro, ha concretado el principio de progresividad en una serie de prescripciones más precisas: obligación de actuar, prohibición de disminuir recursos, prohibición de aumentar costos de acceso, y prohibición de aumentar requisitos, todas vinculantes para el Estado en relación con el goce efectivo de los derechos sociales.<sup>44</sup>

En términos más generales, el principio de progresividad ha sido interpretado por esta Corte como un mandato al legislador en el sentido de “erradicar las injusticias presentes”<sup>45</sup>, de “corregir las visibles desigualdades sociales” y “estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos”<sup>46</sup>. En el mismo sentido, dicho principio también ha sido interpretado como un límite al ejercicio de las competencias del Legislador cuya amplia libertad de configuración en materia de derechos sociales se ve restringida, al menos en un aspecto: “todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado es constitucionalmente problemático y debe presumirse en principio inconstitucional”<sup>47</sup>.

Es que la limitación del principio de progresividad y no regresividad al ejercicio de las competencias normativas del legislador, es un resultado apenas lógico del orden constitucional. Ello en el entendido de que “[d]e la obligación de moverse lo más rápidamente hacia la meta se deriva la prohibición de regresividad”<sup>48</sup>.

Esta prohibición no tiene, sin embargo, un carácter absoluto. O sea, que no desconoce el principio de progresividad aquella medida de carácter regresivo que esté justificada de manera suficiente “conforme al principio de proporcionalidad”<sup>49</sup>; o cuando las autoridades demuestren “que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo”<sup>50</sup>. Por lo cual, “si bien un retroceso debe presumirse en principio inconstitucional, puede ser justificable a través, eso sí, de un control judicial más severo.”<sup>51</sup>

En conclusión, la noción de igualdad material que orienta una parte importante de los contenidos económicos de la Constitución, derivada de la noción de Estado social de derecho, se conforma tanto de libertades, derechos y deberes, como de responsabilidades, funciones y competencias para el Estado, así como de garantías para asegurar que la protección específica que se vaya garantizando, sea efectiva, avance o al menos mantenga los mínimos ya asegurados. Ahora bien, de haber regresividad en materia de derechos, la misma debe estar plenamente justificada frente al control constitucional conforme al principio de proporcionalidad.

4.1.2.2. Protección de la propiedad, de la empresa, de la competitividad y el desarrollo

sostenible

La protección de las libertades y derechos económicos, entre ellos, la libre iniciativa, libertad de empresa, competitividad y el desarrollo sostenible constituyen principio articulador del orden económico constitucional, por cuanto la Carta 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.).

4.1.2.3. La promoción de la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas.-

Un tercer elemento debe ser considerado para analizar la fisonomía constitucional del orden económico dispuesto por la Constitución, es el relacionado con la internacionalización de las relaciones políticas, sociales, económicas y ecológicas. Esta figura no sólo se determina desde el principio consagrado en el preámbulo y el artículo 9º de la Constitución, desde la inserción del Derecho Internacional de los Derechos Humanos a través del bloque de constitucionalidad y del Estatuto de Roma, sino desde el mandato expreso de su promoción mas sujeto a las bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional (art. 226, en concordancia con art. 150, num 16), y además de igualdad, con relación a los países de América latina y el Caribe (art. 227).

Con todos estos elementos, se introduce al Estado colombiano en un mundo cada vez más global y abierto, proponiendo acuerdos, acogiendo pactos y tendencias de política internacional, negociando tratados, limitando medidas, controlando su aplicación. Y aunque cada poder público conserva la soberanía reconocible en cabeza del Estado (art. 9º), es posible advertir, producto de ellas, que las decisiones adoptadas por el Estado, en particular en asuntos de carácter político y económico, tengan como fuente de ordenación no tanto la iniciativa propiamente dicha del Presidente de la República (art 189, C.P.), sino las tendencias que impone la política internacional y las tesis económicas imperantes (art. 9º, 226, 227 C.P.).

Esta consideración, empero, no determina ni la pérdida de soberanía ni la sujeción inevitable a decisiones foráneas, pues se impone la fuerza normativa de la propia Constitución, el valor de su principio democrático representativo y también las restricciones decantadas por la jurisprudencia constitucional y las bases de racionalidad dispuestas especialmente para las relaciones internacionales y la aprobación de los tratados -equidad, reciprocidad, igualdad, conveniencia-.

De esta forma, la fuerza normativa proveniente de la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas, en todo caso debe articularse con el conjunto de elementos que integran el orden económico de la Constitución.

4.1.2.4. Conclusiones previas

De lo anterior se deduce cómo toda intervención en la economía deviene de la reconocida y

reiterada neutralidad de la Constitución económica, justificada en las garantías que ofrece la legitimidad democrática, esto es, la elección y pluralidad de los congresistas, así como de los procedimientos para la toma de decisiones, de forma que es legislativo el foro idóneo y facultado por la Constitución para definir el orden justo económico y los elementos que lo integran. Pero este poder naturalmente no se ejerce bajo supuestos de discrecionalidad y libertad de configuración absolutas, pues a estos marcos amplios se imponen ingredientes de rigidez. Estos van desde la asignación de competencias compartidas y procedimientos exigentes, hasta la imposición de principios, objetivos y también de libertades, igualdades y derechos constitucionales prima facie, que en todo caso no pueden ser desconocidos.

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

#### 4.2. El “campo” como bien jurídico especialmente protegido por la Constitución

La jurisprudencia constitucional, ha ido reconociendo a través de los casos objetivos y concretos, las características específicas que posee el campo como bien jurídico de especial protección constitucional, 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 natural de la población campesina, fuente natural de riqueza del Estado y sus asociados.

Este bien jurídico en tanto tal encuentra protección constitucional a partir de los artículos 60, 64 y 66 C.P. (4.2.1.), 65 (4.2.2.) y 150, numeral 18 de la Carta (4.2.3.), desde los cuales se advierte el valor constitucional específico y privilegiado de la propiedad rural y del campesino propietario (4.2.4.).

##### 4.2.1. La protección constitucional de la propiedad agraria. Artículos 60, 64, 66 como especial construcción del orden económico de la Constitución.

La propiedad es un derecho que el constitucionalismo colombiano desde la primera república liberal ha reconocido<sup>52</sup> con las limitaciones y restricciones propias de su función social y ecológica. Si bien el derecho a la propiedad de la tierra es de carácter universal, la realidad impone obstáculos para garantizarla a todos los conciudadanos, convirtiéndolo en un derecho al cual es posible acceder pero de manera gradual y progresiva. De otra parte debe precisarse que todos aquellos elementos que definen el contenido específico del derecho de propiedad como sus atributos, alcances, disponibilidad plena o restringida, son de libre configuración legislativa.

Más allá del claro enunciado del deber general de promoción del acceso a la propiedad que contempla el artículo 60 superior, es el artículo 64 de la Carta el que contempla como deber del Estado garantizar el acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios,

mandato que no sólo persigue asegurar un título de propiedad sino “mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”, fin al que concurren otros elementos como el acceso a vivienda, tecnología, mercados, asistencia financiera y empresarial con miras a fortalecer su nivel de ingreso e incidir de esta manera en su “calidad de vida”. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha ido decantando el poder normativo de estas disposiciones, su alcance y naturaleza, como pasa a verse a continuación:

En relación con el alcance de los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución señaló la Sentencia C-021 de 1994 -a propósito de las medidas de carácter crediticio para la refinanciación de la deuda de los productores del sector agrario- que los derechos contenidos en tales artículos son de carácter programático, así<sup>53</sup>:

“El contenido normativo en cuestión, entraña 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 consecuentemente, un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural”. (subrayado fuera de texto)

Otro tanto se plasmó en la sentencia C-536 de 1997<sup>54</sup>, en la cual esta Corporación se ocupó de determinar si se oponía a la Constitución el inciso 9° del artículo 72 de la Ley 160 de 1994 que establece que ninguna persona puede adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación y, de otra, que 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<sup>55</sup>. Sobre el punto la Corte indicó lo siguiente:

“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.

“Las Unidades Agrícolas Familiares -UAF- encajan perfectamente dentro de este propósito, si se tiene en cuenta que están definidas en el artículo 38 de la Ley 160 de 1994 como “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(...)”.

En consecuencia, a través de las unidades agrícolas familiares el legislador buscó evitar que la parcelación de la tierra generara la proliferación de minifundios que la hicieran improductiva y que frustraran la realización de los postulados constitucionales relacionados con la producción agrícola y la función social de la propiedad agraria, puesto que los minifundios no le otorgaban la posibilidad al campesinado de obtener excedentes capitalizables dirigidos a mejorar sus condiciones de vida. Y, aunque no se estableció un único camino constitucionalmente impuesto para asegurar el cumplimiento del deber

mencionado en el artículo 64, se resaltó la compatibilidad constitucional de aquellas medidas que imponían límites a la negociación de predios rurales con la vocación de protección al campesino.

En este caso, observa la Corte, cómo el programa de intervención en los sectores rurales y agrarios previsto en la Constitución se reconoce aquí por (i) la importante función que cumplen las actividades desarrolladas en el campo, (ii) la necesidad de asegurar condiciones de igualdad real para el trabajador agrario, (iii) la configuración constitucional compleja que prevé, no sólo para asegurar el acceso a la propiedad y otros derechos de los campesinos sino también la protección de los intereses generales. Se encuentra igualmente (iv) el carácter programático de los mandatos allí incorporados y, en esa medida, (v) la importancia de la ley en la realización, concreción y cumplimiento de la Constitución como fuente normativa de configuración de los derechos constitucionales económicos y sociales de los campesinos.

De igual manera, la Corte en sentencia C-006 de 2002, nuevamente con ocasión del estudio de disposiciones de la Ley 160 de 1994 que imponen prohibiciones sobre la parcelación de las UAF (Art. 4456 y 45), retomó el anterior precedente para destacar el valor que la Constitución Política 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.

Específicamente, 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”.

Posteriormente, en la sentencia C-180 de 2005, por la cual se juzgó la constitucionalidad de los preceptos que establecen un régimen diferenciado de subsidios para campesinos pobres e indígenas<sup>57</sup>, se estableció en relación con el artículo 64 y siguientes:

“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<sup>58</sup>”.

También se reconoció que de los artículos 58, 60 y 64 se desprende un principio de democratización de la propiedad a favor de trabajadores agrarios y campesinos, con

fundamento en el cual es posible el establecimiento de restricciones a la enajenación de predios rurales. Por ello, en la sentencia C-189 de 200659, se retomaron las conclusiones trazadas en la sentencia C-536 de 1997 antes citada, en la medida en que en este caso ocurría algo semejante a lo que se determinó frente a la prohibición de enajenar bienes adjudicados por el INCORA mientras no hubieren transcurridos 15 años después de la primera adjudicación -a menos que dicha transferencia se realizara a favor de campesinos de escasos recursos-. En ella se señaló "(...) aun cuando las normas en cuestión establecen una prohibición temporal de enajenación, es claro que las mismas no resultan contrarias al núcleo esencial del derecho a la propiedad privada, pues no sólo mantienen intacto el ejercicio de los atributos de goce y explotación sobre los predios rurales debidamente adjudicados, sino que también propenden por la realización del principio de democratización de la propiedad a favor de trabajadores agrarios y campesinos, previsto -entre otros- en los artículos 58, 60 y 64 del Texto Superior (...)". (subraya del texto)

La referencia entonces al artículo 64 superior por la jurisprudencia, 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.

En este sentido:

\* es posible la segmentación de los atributos de la propiedad agraria para ofrecer un trato diverso a cada uno de ellos sin afectar los ámbitos iusfundamentales del derecho;

\* en igual sentido es posible el establecimiento de un régimen especial de ordenación y protección de la propiedad agraria en razón de la calidad de los bienes;

\* tales opciones normativas son posibles como forma de realizar los objetivos del Estado social de derecho, el adecuado funcionamiento de mercado y el ejercicio de las libertades económicas, bajo garantías de libre competencia, en cabeza de los campesinos.

Visto así, no cabe duda que el artículo 64 constitucional, en consonancia con los artículos 60 y 66, contempla una figura constitucional compleja, que ofrece variadas aristas y, en ese orden, puede ser creadora de posiciones jurídicas diferenciables.

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;

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

1. 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;

1. 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.

4.2.2. Artículo 65 de la Constitución y los derechos a la alimentación adecuada y a la seguridad alimentaria

Frente a lo anterior, es preciso señalar que como resultado de la internacionalización de las relaciones económicas y la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos [se ha reconocido la importancia de relacionar el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios al reconocimiento del derecho a la alimentación. En esta dirección parece encontrarse el artículo 11 del Pacto de Derechos Sociales, Económicos y Culturales que al establecer el derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre prescribe que los Estados adoptarán medidas que se orienten al mejoramiento de los métodos de producción,

conservación y distribución de alimentos mediante el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales.

Es así cómo en el Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación de las Naciones Unidas de 11 de agosto de 2010, se señaló que “El acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia son esenciales para asegurar el disfrute no solo del derecho a la alimentación, sino también de otros derechos humanos, incluido el derecho al trabajo (de los campesinos que no poseen tierras) y el derecho a la vivienda”. Este factor hizo que el ex Relator Especial sobre el derecho a una vivienda adecuada llegara a la conclusión de que el Consejo de Derechos Humanos debía “garantizar el reconocimiento de la tierra como un derecho humano en el derecho internacional relativo a los derechos humanos” (...). (Subrayas no hacen parte del texto original)

Así, el artículo 65 constitucional contempla una figura tan rica y poliédrica como la del artículo 64, al disponer que la 1) “producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado” 2) que se debe otorgar “prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales”, 3) de igual manera que “a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras” y que 4) todo ello debe dirigirse a “incrementar la productividad” además de promover “la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario (...)”.

Se trata sin duda de una disposición destinada a la salvaguarda de la producción que asegure la seguridad alimentaria interna. Al mismo tiempo, reconoce como prioridad el desarrollo integral del sector, es decir que por mandato constitucional, la cuestión agraria debe ingresar a la agenda pública de las autoridades del Estado, según sus competencias y facultades. Este apoyo estatal debe tener una visión de conjunto, como quiera que ese tipo de desarrollo se alcanza con la mejora del proceso productivo y la eficiente explotación de la tierra, sin descuidar la reducción de las extremas desigualdades y consiguiente mejora de las condiciones de vida de la población campesina.

La anterior descripción del precepto constitucional, cobra aún mayor sentido cuando se analiza la protección de la producción alimentaria como fundamento de dos derechos: el derecho social individual a la alimentación adecuada y a no tener hambre, y el derecho colectivo de la seguridad alimentaria, los cuales se pueden reconocer en la Constitución en diversos preceptos que ingresan con toda nitidez desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos.

En este orden de ideas, en la sentencia T-348 de 201260 se reconoce el derecho a la seguridad alimentaria tanto a partir del artículo 64 superior al proteger a los campesinos su derecho de acceder a la propiedad de la tierra que trabajan, como a partir de los artículos 65 y 66 al incluir como opción posible en la regulación crediticia el reglamentar “condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales”. Por último, se reconoce también a partir del artículo 78 superior, al reconocer como posiciones jurídicas fundamentales de los derechos del consumidor, el control de calidad de

los bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, y la responsabilidad en todo caso en que se produzcan y comercialicen bienes y servicios que, “atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios”.

Vale recordar que el derecho a la seguridad alimentaria ha sido acogido, concebido y establecido como obligación para los Estados en declaraciones de Naciones Unidas, como la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25), la Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición de 1974, la Declaración Mundial sobre la Nutrición de 1992, Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial de 1966<sup>61</sup> e igualmente en la Resolución 2004/19 de la Asamblea General. Así mismo, la organización especializada en alimentación y agricultura derivada de Naciones Unidas, la Organización para la Alimentación y la Agricultura -conocida por su sigla en inglés FAO-, al punto que en el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación (FAO, noviembre de 1996), se declaró que la seguridad alimentaria “a nivel individual, familiar, nacional, regional y mundial, se alcanza cuando todas las personas tienen en todo momento acceso físico y económico a suficientes alimentos inocuos y nutritivos para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias en cuanto a los alimentos a fin de llevar una vida activa y sana”<sup>62</sup>.

Como norma de carácter general, se consignó en el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC) que consagra en su artículo 11.1, el deber de los Estados de reconocer a toda persona una calidad de vida adecuada incluyendo una sana alimentación y el derecho fundamental de toda persona a ser protegida contra el hambre<sup>63</sup>. En sentido semejante se consignó en el 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).

En relación con su importancia, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, como intérprete principal del alcance del PIDESC, en su Observación General No. 12, señala que 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”. La Observación General en comento, adicionalmente reconoce que para erradicar el problema del hambre y la malnutrición, no basta con incrementar la producción de alimentos, sino que también es necesario garantizar que la población más vulnerable tenga disponibilidad y acceso a ellos. Por eso, el Comité precisó que el derecho a la alimentación tiene cuatro aristas: 1) la disponibilidad, 2) la accesibilidad, 3) la estabilidad y 4) la utilización de los alimentos.

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

Resultado de lo anterior, aparece el derecho a la seguridad alimentaria, cuya existencia 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. Al respecto, como también se apunta en la sentencia T-348 de 2012, la organización internacional encargada de la alimentación en el mundo, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura- FAO-, ha reconocido adicionalmente que tanto la disponibilidad de alimentos como el acceso sostenible a los mismos, están determinados por diversos factores que reclaman una gestión pública y comunitaria prudente, a fin de que se asegure la disponibilidad de alimentos a las generaciones presentes y futuras<sup>64</sup>. Así mismo, en la Cumbre Mundial sobre la Alimentación en 1996, la FAO acogió la iniciativa de un movimiento campesino internacional la “Vía Campesina” <sup>65</sup>, de introducir el concepto “soberanía alimentaria”, como derecho de cada pueblo a definir sus propias políticas y estrategias sustentables de producción, distribución y consumo de los alimentos que garanticen una alimentación sana. Lo anterior, con base en la pequeña y mediana producción, respetando sus propias culturas y la diversidad de los medios campesinos, pesqueros, étnicos e indígenas de producción agropecuaria, comercialización y gestión de recursos<sup>66</sup>. La seguridad y la soberanía alimentaria, son dimensiones objetiva o institucional y colectiva del derecho fundamental de alimentarse adecuadamente.

La jurisprudencia ha dicho que del artículo 65 se desprende el concepto de seguridad alimentaria. Así, prescribió en la sentencia T-506 de 1992 y posteriormente en la C-864 de 2006 que “(...)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 poder 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 futuras”.

La seguridad alimentaria también se ha resaltado como elemento especialmente valioso en el sistema de protección de las comunidades étnicas. En este sentido se expresó en la sentencia C-262 de 1996 al estudiar la Ley 243 de 1995 “Por medio de la cual se aprueba el Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales -UPOV”. Un convenio desde el cual se desprende, según la corte, “la obligación del Estado de promover la actividad científica para fomentar y mejorar la producción de alimentos y la protección de la propiedad intelectual sobre obtenciones vegetales como derecho colectivo de las comunidades étnicas para garantizar su soberanía y sostenibilidad alimentaria”. Con ello, ante todo se evidencia la estrecha “relación de subsistencia que tienen las comunidades étnicas y campesinas con los recursos naturales, y en esa medida, llamó la atención sobre la necesidad de que en los proyectos o decisiones sobre desarrollo sostenible, se de prevalencia a los intereses de estas comunidades cuando su alimento depende de los recursos que explotan y producen tradicionalmente”.

En línea con lo anterior, es que en múltiples decisiones se ha incluido como parte del problema de carácter iusfundamental que se plantea y por tanto como garantía concreta en sede de tutela de las comunidades indígenas y de las comunidades campesinas desplazadas forzosamente o por procesos de desarrollo, la explotación de recursos en los territorios que habitan, poseen u ocupan. Así, en sentencia T-602 de 2003, se precisaron los efectos nocivos

de los reasentamientos que provoca el desplazamiento forzado interno dentro de los que se destacan “(i) la pérdida de la tierra y de la vivienda, (ii) el desempleo, (iii) la pérdida del hogar, (iv) la marginación, (v) el incremento de la enfermedad y de la mortalidad, (vi) la inseguridad alimentaria, (vii) la pérdida del acceso a la propiedad entre comuneros, y (viii) la desarticulación social.”, así como el empobrecimiento y el deterioro acelerado de las condiciones de vida. También en los autos 174 de 2011 y 173 de 2012, como medida especialmente urgente para ciertas comunidades indígenas; o en los autos 383 y 385 de 2010, o 219 de 2011, frente a desplazados.

Dentro de esta misma perspectiva, la citada sentencia T-348 de 201267, se refiere al concepto de soberanía alimentaria en comunidades vulnerables, desde la perspectiva de las comunidades rurales que subsisten del cultivo, producción y distribución de alimentos obtenidos de la naturaleza y en particular señala: “La soberanía alimentaria, comprende, no sólo la libre potestad de los Estados y los pueblos de determinar sus procesos de producción de alimentos; también 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”.

En hilo de lo expuesto, 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.

4.2.3. La regulación sobre baldíos y en general las competencias de configuración normativa del legislador en asuntos agrarios y campesinos. Numeral 18 del artículo 150 de la Carta

Por último, es importante también destacar la descripción constitucional de los baldíos rurales desde las disposiciones de competencia y función del legislador.

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

En esta línea se ha pronunciado la Corte en diversas ocasiones. Así, en la sentencia C-595 de 1995, al examinar la constitucionalidad de algunas disposiciones que preveían limitaciones para la entrega de baldíos<sup>68</sup>, se destaca como (i) objeto primordial de la adjudicación de baldíos el acceso a la tierra de quien de ella carece y (ii) la existencia de otros mecanismos, diferentes de la entrega de baldíos, para lograrlo. Al respecto, la Corte indicó lo siguiente:

“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". De tal suerte enseguida se agrega que "si bien es cierto el Estado tiene el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra, especialmente, a quienes la trabajan, no es menos cierto que tal fin no se logra únicamente con la adjudicación de tierras baldías, que es una forma de hacerlo, sino también con otras políticas, como por ejemplo, la concesión de créditos a largo plazo y con facilidades de pago; la creación de subsidios para la compra de tierras, el fomento de las actividades agrícolas, etc, que también buscan esa finalidad"(subrayas fuera de texto).

En la sentencia C-536 de 1997 la Corte, siguiendo la misma orientación puesta de presente en la sentencia C-595 de 1995, aludió al alcance general de la competencia de regulación prevista en el numeral 18 del artículo 150 de la Constitución, así: "En la Constitución de 1991 se mantuvo el sentido prescriptivo del artículo 76-21 de la Carta de 1886, en el sentido de que el legislador está autorizado para "dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías". En tal virtud, en desarrollo de dicha atribución le es dado regular lo relacionado con la forma como se adquiere la propiedad de los baldíos, las limitaciones a su adjudicación, las restricciones que reclaman su disposición o enajenación una vez adjudicados, los procedimientos administrativos a través de los cuales se hacen efectivas tales limitaciones o restricciones y, en general, las cargas a las cuales puede someterse su aprovechamiento económico, con el fin de lograr los objetivos sociales y económicos a los cuales se hizo alusión anteriormente.

Así pues, se aprecia con claridad que la función del legislador prevista en el artículo 150, numeral 18 de la Constitución, constituye sin duda una competencia propia 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.

Por lo demás, las variables anteriores confirman la necesidad de que sea esta una competencia del legislador, un poder de configuración normativo que opere en cabeza del Congreso de la República pues de nuevo, es la pluralidad de actores, de debates, el procedimiento de formación de la ley, la publicidad, en definitiva la herramienta de la democracia procedimental la que favorece el espacio de discusión y de adopción de medidas que mejor aseguren el correcto uso de los recursos del Estado como es el caso de los baldíos, de cara a mejorar las condiciones de vida de los campesinos.

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

turno, con el riesgo que ello entraña para la seguridad jurídica de los habitantes del campo y la estabilidad macroeconómica.

En este orden de ideas, esas temáticas deben ser reguladas en una ley ordinaria y particular, producto de un procedimiento legislativo independiente, con un margen amplio de deliberación, en tiempos ordinarios, y cuya configuración corresponda a la competencia amplia otorgada por la Constitución al legislador en el numeral 18 del artículo 150. Esto es, en el marco de un trámite legislativo no reducido.

En definitiva, como se advierte de lo expuesto, el orden constitucional establecido con relación al campo destaca al campesino como sujeto de especial protección constitucional, como personas vulnerables por sus condiciones sociales y económicas. En no pocos aspectos en todo caso, su tratamiento jurídico constitucional y legal es diverso y no sobre todo ello habrá de pronunciarse la Corte en esta ocasión. Con todo, esta precisión debe servir para entender el valor que los trabajadores de la tierra poseen en el Estado colombiano y para su discurso constitucional.

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

5. Poder de configuración legislativa, desarrollo de deberes constitucionales del Estado: juicios de no regresividad y suficiencia

Dado el marco económico constitucional general y el amplio poder de configuración legislativa reconocido en todas las materias para el Congreso, la jurisprudencia constitucional ha ido decantando herramientas analíticas destinadas a verificar el cumplimiento de estos mandatos y competencias, en términos de respeto a los límites constitucionalmente previstos en términos de no regresividad (5.1.) y también, en términos de suficiencia de la regulación dispuesta o de los reglas legales con que se procura la realización de los mandatos de la Constitución (5.2.). Y, además, ha determinado las herramientas de análisis para la valoración que realiza el juez constitucional sobre los desarrollos legislativos de la Constitución económica.

5.1. El test de progresividad o no regresividad.-

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.

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”<sup>69</sup>.

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 puede 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.”<sup>70</sup>

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 en los tratados internacionales pertinentes<sup>71</sup>. 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<sup>72</sup>.

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 mediante leyes formales “promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general” y en la medida “en que no contradigan el propósito y razón” de los derechos sociales (art. 4 del Protocolo de San Salvador) 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.”<sup>73</sup>

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 costo beneficio”.<sup>74</sup> 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.”<sup>75</sup> O también que las medidas regresivas “fueron cuidadosamente estudiadas y justificadas, y representan medidas adecuadas y proporcionadas para alcanzar un propósito constitucional de particular importancia” bajo la premisa de que “no es necesario que la restricción promueva todos los derechos [del PIDESC].”<sup>76</sup> 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].”<sup>77</sup> 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.”<sup>78</sup>

Esta herramienta sin embargo, conduce también a considerar las exigencias sobre la configuración legislativa en cuanto tal, como forma en que se va completando el ámbito de protección de los derechos en general, pero particularmente de los DESC, incluidos los derechos de los trabajadores del campo.

## 5.2. La suficiencia de la regulación

El ejercicio de la competencia general o de las competencias específicas se encuentra sometido a diferentes límites. Así, (1) las leyes no pueden desconocer los mandatos o prohibiciones establecidos por la Constitución o por las normas internacionales que, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 93 de la Constitución, integran el bloque de

constitucionalidad y que por ello constituyen parámetro para evaluar su pertenencia al sistema jurídico colombiano. Igualmente las leyes no pueden adoptar regulaciones, que por omitir elementos o sujetos que deberían encontrarse contemplados en ellas, desconocen deberes constitucionales específicos. Adicionalmente, (2) las leyes deben alcanzar un mínimo básico de regulación que impida que la competencia del Congreso sea objeto de absorción por parte de un órgano incompetente. Finalmente, (3) las leyes pueden regular hasta el máximo habilitado por la Constitución. La obligación de adoptar una regulación suficiente, como se ha dicho, es un límite que prohíbe al Congreso renunciar al ejercicio de competencias constitucionalmente asignadas y, por esa vía, transferir su ejercicio a otros órganos que ostentan capacidades subsidiarias de regulación.

Este problema plantea en realidad una dificultad relativa al reparto de competencias entre el Congreso de la República y otras autoridades cuando aquél la ha ejercido de alguna manera. En este contexto la jurisprudencia constitucional ha destacado que esta obligación constitucional de regulación suficiente se proyecta de manera diferente según se trate de una materia amparada por la cláusula general de competencia o por un asunto respecto del cual exista una reserva legal dado que, en el segundo de los eventos, la obligación de regulación suficiente opera con mayor fuerza<sup>79</sup>. Además de ello en los casos de reserva la Corte también ha admitido que “es posible distinguir, siguiendo la jurisprudencia de la Corte, entre reservas más o menos estrictas, en relación con la posibilidad de concreción administrativa de los elementos contenidos en la ley”.

Conforme con lo expuesto, la obligación de regulación a cargo del Congreso puede imponer cargas diferentes. Cabe enunciar algunos criterios, que pueden derivarse de la jurisprudencia constitucional y que pueden ser relevantes para determinar su cumplimiento por parte del Congreso<sup>80</sup>. En primer lugar, habrá de considerarse si se trata de una materia que haga parte de la cláusula general de competencia o si es un asunto propio de una reserva legal. En segundo lugar, deberá evaluarse si la regulación se vincula o no estrechamente con el ejercicio de derechos constitucionales. En tercer lugar, deberá considerarse si la disposición examinada adopta o no las decisiones políticas fundamentales relativas a la materia regulada. En cuarto lugar, deberá determinarse si la regulación examinada deja o no al reglamento “en la posibilidad de erigirse en una fuente autónoma de deberes, obligaciones o limitaciones a la actuación de los asociados”<sup>81</sup>. Adicionalmente deberá establecerse, si la regulación examinada establece los contenidos mínimos en función de la materia de que se trate.

Así, por ejemplo y como caso límite, podría afirmarse la infracción del deber de regulación suficiente a cargo del Congreso cuando (1) se trata de una regulación que se ocupa de un asunto sometido a una reserva legislativa estrechamente vinculada con al ejercicio de derechos constitucionales, (2) las normas examinadas y que serán objeto de reglamentación no contienen las decisiones políticas fundamentales y (3) la regulación evaluada renuncia a la fijación de los contenidos básicos permitiendo, por ejemplo, que el reglamento defina -sin parámetro alguno- determinadas cargas o límites a la libertad de las personas.

En cada caso entonces deberá establecer el intérprete si la regulación legal adoptada resulta suficiente atendiendo, entre otros, a los criterios acabados de mencionar. Cabe advertir, en todo caso, que existen materias como las propias de las leyes marco - art.150.19- en las que

el reparto de competencias de regulación adquiere una fisonomía diferente. Otro tanto ocurre con relación a la competencia de regulación sobre la Banca Central -art. 150.22-, frente a las que la autonomía que le reconoce a la misma la Constitución -arts.371 y 372-.

De lo que se trata es de asegurar que la función se cumpla de modo tal que satisfaga tanto el poder de configuración a través de los modelos que se consideren para cada intervención, para cada reserva de ley, pero que al mismo tiempo en el ejercicio de esa competencia incluya como normas, la totalidad de los elementos de modo suficiente, satisfactorio y lo más garantista posible. Ello, para que se cumpla con el cometido de la Constitución de dejarlo en manos del Legislador. Así, tal como se mencionaba antes, en desarrollo del artículo 150.18 de la Carta y del marco constitucional, internacional y jurisprudencial sobre garantías para grupos de vulnerables y sobre protección de los DESC -particularmente sobre derechos de los la población campesina-, los asuntos relacionados con la adjudicación y manejo de tierras deben estar contenidos en un cuerpo normativo que haya surgido de una deliberación amplia e íntegra por parte del Congreso de la República, como manifestación de su libertad de configuración normativa y del principio democrático.

Con base en las consideraciones que anteceden y desde las herramientas de análisis reconocidas, pasa la Corte a resolver los problemas jurídicos del caso.

## 6. La solución de los problemas jurídicos del caso

Los problemas jurídicos planteados giran en torno de tres bienes jurídicos especialmente protegidos por la Constitución: el acceso a la propiedad de la tierra por los trabajadores agrarios, el deber de protección estatal a la producción agrícola -seguridad alimentaria- y la reserva legal sobre baldíos, de forma que se trata de verificar si estos bienes han sido vulnerados por causa de lo dispuesto en los artículos 60, 61 y 62 de la ley 1540 de 201182.

Para los efectos de su resolución, se analizará, en primer lugar, el alcance normativo de los artículos acusados y en qué medida estos han sustituido o modificado la Ley 160 de 1994 (6.1.). Con base en la valoración normativa anterior, se aplicará el test de no regresividad, así como el test de suficiencia, según lo impongan las medidas adoptadas por los preceptos demandados adoptados en ejercicio del poder de configuración legislativa de derechos sociales (6.2.) y de reservas de ley general y específicas (6.3.). A partir de lo anterior, se formularán las conclusiones pertinentes.

### 6.1. Análisis del alcance o contenido normativo de los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1450 de 2011. "Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014" y modificaciones del régimen anterior

Los preceptos que se aducen violatorios del deber de promoción del acceso progresivo a la propiedad rural, crean reglas de carácter sustancial relacionadas con la disposición del derecho de propiedad por parte de los campesinos cuando el origen de tal derecho se deriva directamente de la adjudicación de baldíos o compras de tierra que realiza el Estado en desarrollo de los distintos mecanismos de reforma agraria con el fin de que dichos predios sean explotados por parte de empresas agrícolas. En ese orden, las normas reprochadas contienen textos normativos que pueden clasificarse según su alcance de dos maneras:

1. La autorización de enajenaciones -venta o aporte societario- de predios inicialmente adjudicados como baldíos o adquiridos mediante subsidio integral, con consolidación de propiedades en extensiones superiores a las fijadas para la Unidad Agrícola Familiar, en tanto estén vinculadas a proyectos especiales -art 60-

En ese orden, se establece la exoneración de aprobación previa de proyectos y enajenaciones, cuando la propiedad consolidada no excede las 10 UAF -parágrafo 1º del artículo 61 demandado de la Ley 1450 de 2011-, es decir que, la propiedad consolidada igual o inferior a 10 Unidades Agrícolas Familiares no requerirá la autorización previa de la Comisión, la cual sólo se requiere cuando exceda esta extensión.

1. La autorización de entrega de baldíos en Zonas de Desarrollo Empresarial, para uso y aprovechamiento de empresas especiales del sector -art 62-

Hacen parte de esta norma, los siguientes elementos sustanciales:

6.1.2.1 El derecho de prelación en la readquisición de los predios aportados al proyecto por parte del aportante en virtud de adjudicación o con apoyo en el subsidio integral de tierras, y

6.1.2.2 La preferencia que debe dar la Comisión a los proyectos que prevean la aportación de predios y la formación de alianzas o asociaciones entre pequeños, medianos y/o grandes productores, carecen de autonomía normativa al depender de los supuestos principales.

Las normas restantes, definen la competencia y criterios para el ejercicio de estas facultades y, específicamente hacen referencia a la creación de la Comisión de Proyectos Especiales, sus funciones y composición; los criterios para la autorización de las enajenaciones y el uso o aprovechamiento de los baldíos; las preferencias o prelación establecidas y el levantamiento de nulidades y restricciones a los beneficiarios de subsidios en los contratos de operación y funcionamiento o la condición resolutoria -art 61- ; así como las modalidades enunciativas de contratos de baldíos no traslaticios del dominio; lo referente a las condiciones de autorización de los mismos y la reversión de la autorización -art 62-. Éstas, aunque disposiciones complementarias a los mandatos principales descritos en el párrafo anterior, serán analizadas de manera puntual, sólo en la medida en que los argumentos señalados para las primeras, resulten insuficientes para determinar su exequibilidad o inexecutable.

Sin embargo, por razón de los cargos formulados, en particular el relativo a la violación del principio de no regresividad, los anteriores contenidos deben ser analizados no sólo de cara a los preceptos constitucionales que se estiman vulnerados, sino además en relación con las normas legales que están sustituyendo, adicionando y modificando. Para tales efectos, en un cuadro comparativo, se presentarán los preceptos demandados, confrontados con las disposiciones de la Ley 160 de 1994 que contienen las normas objeto de modificación. Esto permite al mismo tiempo reconocer el alcance de los artículos objeto de control, frente a los

reformados, para establecer el resultado de esta evolución cronológica normativa de los derechos sociales y las garantías institucionales en juego.

“Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones”.

LEY 1450 DE 2011

“Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”.

CAPÍTULO I.

OBJETO DE LA LEY

ARTÍCULO 1o. 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, esta Ley tiene por objeto:

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 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.

PARÁGRAFO. Los fines que este artículo enumera servirán de guía para la reglamentación, interpretación y ejecución de la presente Ley.

Las disposiciones de esta Ley, y en general las normas que se dicten en materia agraria, tendrán efecto general inmediato de conformidad con lo establecido en la Ley 153 de 1887, salvo las disposiciones expresas en contrario.

(...)

#### CAPÍTULO IV.

#### DEL SUBSIDIO, EL CRÉDITO Y LOS BENEFICIARIOS

(...)

ARTÍCULO 22. <Artículo modificado por el artículo 26 de la Ley 812 de 2003. El nuevo texto es el siguiente:> El otorgamiento del subsidio integral se hará efectivo siempre que el proyecto productivo presente condiciones de viabilidad técnica, económica y social que garanticen su competitividad, equidad y sostenibilidad, condiciones que serán evaluadas y certificadas por el Incora o quien haga sus veces, y de conformidad con la disponibilidad presupuestal.

Para garantizar el destino y la eficiencia de la inversión pública, los beneficiarios del subsidio deberán suscribir un contrato de operación y funcionamiento en el cual se determinen sus compromisos y responsabilidades, durante un período no inferior al definido en el proyecto productivo y en ningún caso menor a cinco (5) años. El incumplimiento del contrato generará

el retiro inmediato del subsidio y la pérdida de sus derechos patrimoniales generados dentro del proyecto productivo.

El monto del subsidio integral para comprar tierra podrá ser del ciento por ciento del valor del predio.

ARTÍCULO 24. Serán elegibles como beneficiarios de los programas de reforma agraria los hombres y mujeres campesinos que no sean propietarios de tierras y que tengan tradición en las labores rurales, que se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad o deriven de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos.

Dentro de los criterios de selección que establezca la Junta Directiva deberá darse atención preferencial a la situación en que se hallan las mujeres campesinas jefes de hogar y las que se encuentren en estado de desprotección social y económica por causa de la violencia, el abandono o la viudez y carezcan de tierra propia o suficiente.

La Junta Directiva establecerá los criterios de selección, las prioridades y los requisitos que deben cumplir los campesinos y señalará la forma en que debe otorgarse el subsidio para la adquisición de inmuebles rurales.

Los títulos de propiedad de los predios adquiridos mediante el subsidio deberán hacerse conjuntamente a nombre de los cónyuges o compañeros permanentes cuando a ello hubiere lugar.

ARTÍCULO 25. Los beneficiarios de los programas de reforma agraria deberán restituir al INCORA el subsidio, reajustado a su valor presente, en los casos en que enajene o arriende el terreno adquirido con el subsidio dentro de los doce (12) años siguientes a su otorgamiento sin la autorización expresa e indelegable de la Junta Directiva del INCORA, o si se estableciere que el predio no está siendo explotado adecuadamente por el campesino a juicio del Instituto, o se comprobare que incurrió en falsedades para acreditar los requisitos como beneficiario de la reforma agraria. La autorización para la enajenación solo podrá comprender a quienes tengan la condición de sujetos de reforma agraria y en ningún caso se permitirá el arrendamiento de la unidad agrícola familiar.

En las escrituras de adquisición de predios subsidiados por parte del Estado se anotará esta circunstancia, así como la obligación del propietario de adelantar directamente su explotación, y deberá establecerse una condición resolutoria del subsidio en favor del INCORA por el término de 12 años, cuando ocurran los eventos previstos en el inciso anterior. La Junta Directiva reglamentará lo relativo a la recuperación de la cuantía entregada a título de subsidio bajo condición resolutoria.

Quien transfiera la propiedad, posesión o tenencia de la parcela adquirida mediante subsidio, no podrá ser nuevamente beneficiario de los programas de Reforma Agraria. El nuevo adquirente o cesionario será considerado poseedor de mala fe y en consecuencia no habrá reconocimiento de las mejoras que hubiere introducido en el predio.

El subsidio de tierras previsto en este Capítulo no es incompatible con otra clase de subsidios

que en favor de los campesinos de escasos recursos se establezcan.

PARÁGRAFO. Los Notarios y Registradores de Instrumentos Públicos, so pena de incurrir en causal de mala conducta sancionable con la destitución, se abstendrán de otorgar e inscribir escrituras públicas que contengan la transmisión del dominio o la posesión de predios adquiridos con subsidio en las que no se protocolice la autorización expresa y escrita del INCORA para llevar a cabo la enajenación, dentro del término previsto en este artículo.

Serán absolutamente nulos los actos o contratos que se celebren en contravención a lo aquí dispuesto.

(...)

## CAPÍTULO XII.

### BALDÍOS NACIONALES

(...)

ARTÍCULO 72. No se podrán efectuar titulaciones de terrenos baldíos en favor de personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional.

Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el inciso anterior, en el momento de presentar la solicitud de titulación el peticionario deberá manifestar, bajo la gravedad del juramento, si es o no propietario o poseedor de otros inmuebles rurales en el territorio nacional.

Serán absolutamente nulas las adjudicaciones que se efectúen con violación de la prohibición establecida en este artículo.

La acción de nulidad contra las resoluciones de adjudicación de baldíos podrá intentarse por el INCORA, por los Procuradores Agrarios o cualquier persona ante el correspondiente Tribunal Administrativo, dentro de los dos (2) años siguientes a su ejecutoria o desde su publicación en el "Diario Oficial", según el caso.

La procedencia de esta acción se hará constar en todas las resoluciones de titulación de baldíos que expida el INCORA.

Sin perjuicio de lo dispuesto en los incisos anteriores, el INCORA podrá revocar directamente,

en cualquier tiempo, las resoluciones de adjudicación de tierras baldías proferidas con violación a lo establecido en las normas legales o reglamentarias vigentes sobre baldíos.

En este caso no se exigirá el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular. En lo demás, el procedimiento de revocación se surtirá con arreglo a las prescripciones del Código de lo Contencioso Administrativo.

Para la aplicación de las prohibiciones previstas en el presente artículo, se tendrán en cuenta, además, las adjudicaciones de terrenos baldíos efectuadas a sociedades de las que los interesados formen parte, lo mismo que las que figuren en cabeza de su cónyuge, compañero permanente e hijos menores que no hayan obtenido habilitación de edad.

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.

Quien siendo adjudicatario de tierras baldías las hubiere enajenado, no podrá obtener una nueva adjudicación antes de transcurridos quince (15) años desde la fecha de la titulación anterior.

Los terrenos baldíos adjudicados no podrán fraccionarse en extensión inferior a la señalada por el INCORA como Unidad Agrícola Familiar para la respectiva zona o municipio, salvo las excepciones previstas en esta Ley.

Los Registradores de Instrumentos Públicos se abstendrán de registrar actos o contratos de tradición de inmuebles, cuyo dominio inicial provenga de adjudicaciones de baldíos nacionales, en los que no se protocolice la autorización del INCORA cuando con tales actos o contratos se fraccionen dichos inmuebles.

La declaratoria de caducidad de los contratos relacionados con baldíos y la reversión al dominio de la Nación se harán sin perjuicio de los derechos de terceros.

Las prohibiciones y limitaciones señaladas en los incisos anteriores, deberán consignarse en los títulos de adjudicación que se expidan. (Subraya fuera de texto)".

(...)

### CAPÍTULO XIII.

#### COLONIZACIONES, ZONAS DE RESERVA CAMPESINA Y DESARROLLO EMPRESARIAL

(...)

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”.

Por su parte, el artículo 66 señala que el régimen general de titulación de tierras baldías se efectuará a través de la medida UAF, cuyas dimensiones distintas serán determinadas por la Administración, con base en múltiples criterios objetivos.

[y a los efectos de la concordancia de Capítulo XII sobre Baldíos Nacionales]

ARTÍCULO 66. A partir de la vigencia de esta Ley y como regla general, salvo las excepciones que establezca la Junta Directiva, las tierras baldías se titularán en Unidades Agrícolas Familiares, según el concepto definido en el Capítulo IX de este estatuto. El INCORA señalará para cada caso, región o municipio, las extensiones máximas y mínimas adjudicables de las empresas básicas de producción y declarará, en caso de exceso del área permitida, que hay indebida ocupación de las tierras de la Nación.

El INCORA cobrará el valor del área que exceda el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar establecida para las tierras baldías en la región o municipio, mediante el procedimiento de avalúo señalado para la adquisición de tierras.

Para expedir las reglamentaciones sobre las extensiones máximas y mínimas adjudicables, el Instituto deberá tener en cuenta, entre otras, las condiciones agrológicas, fisiográficas, disponibilidad de aguas, cercanía a poblados de más de 3.000 habitantes y vías de comunicación de las zonas correspondientes. También se considerarán la composición y concentración de la propiedad territorial, los índices de producción y productividad, la aptitud y las características del desarrollo sostenible de la región.

TÍTULO III.

CAPÍTULO II.

(...)

2.3AGROPECUARIA Y DESARROLLO RURAL.

ARTÍCULO 60. PROYECTOS ESPECIALES AGROPECUARIOS O FORESTALES. Adiciónese la Ley 160 de 1994 con el siguiente artículo:

“Artículo 72A. Proyectos especiales agropecuarios o forestales. A solicitud del interesado se podrán autorizar actos o contratos en virtud de los cuales una persona natural o jurídica adquiera o reciba el aporte de la propiedad de tierras que originalmente fueron adjudicadas como baldíos o adquiridas a través de subsidio integral de tierras, aún cuando como resultado de ello se consoliden propiedades de superficies que excedan a la fijada para las Unidades Agrícolas Familiares UAF por el Incoder, siempre y cuando los predios objeto de la solicitud estén vinculados a un proyecto de desarrollo agropecuario o forestal que justifique la operación”.

**ARTÍCULO 61. COMISIÓN DE PROYECTOS ESPECIALES DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y FORESTAL.** Adiciónese la Ley 160 de 1994 con el siguiente artículo:

“Artículo 72B. Comisión de Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal. Créase la Comisión de Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal, con el objeto de recibir, evaluar y aprobar los proyectos especiales agropecuarios y forestales, autorizar las solicitudes de los actos o contratos relacionados con estos proyectos cuando con ellos se consolide la propiedad de superficies que excedan 10 UAF, y de hacer el seguimiento para garantizar el cumplimiento de lo aprobado y autorizado.

La Comisión estará integrada por los Ministros de Agricultura y Desarrollo Rural, de Hacienda y Crédito Público, de Comercio, de Ambiente, Vivienda y desarrollo Territorial, o quien haga sus veces, de Industria y Turismo, el Director del Departamento Nacional de Planeación Nacional y el Alto Consejero(a) para la Gestión Pública y Privada de la Presidencia de la República. El Gerente del INCODER ejercerá la Secretaría Técnica.

Al reglamentar la materia el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los criterios para la aprobación de los proyectos y para la autorización de los actos y contratos sometidos a consideración de la Comisión, incluyendo la generación de inversión y empleo, su aporte a la innovación, la transferencia tecnológica y el porcentaje de predios aportados al proyecto. La reglamentación respectiva será expedida dentro de los seis meses siguientes a la aprobación de la presente ley.

Al considerar los proyectos, la Comisión dará preferencia a los casos en los cuales se aportan predios y a aquellos en los cuales se configuran alianzas o asociaciones entre pequeños, medianos y/o grandes productores.

Las solicitudes que se presenten a consideración de la Comisión, deberán incluir la descripción del proyecto que se desarrollará en el predio consolidado, con la identificación precisa de los predios para los cuales se solicita la autorización.

En caso de terminación o liquidación anticipada de cualquier proyecto que haya implicado el aporte de predios adjudicados o adquiridos mediante el subsidio integral de tierras, los adjudicatarios y/o beneficiarios del subsidio tendrán la primera opción para recuperar la propiedad del predio aportado.

PARÁGRAFO 1o. En aquellos casos en los cuales la superficie sobre la cual se consolida la propiedad sea igual o inferior a 10 UAF los proyectos y las transacciones sobre la tierra no requerirán autorización ni aprobación por parte de la comisión, pero esta será informada sobre el proyecto a realizar con su descripción y sobre las transacciones, con la identificación precisa de cada uno de los predios sobre los cuales dichas transacciones se efectuarán.

PARÁGRAFO 2o. El término mínimo del contrato de operación y funcionamiento de que trata el artículo 22 de la Ley 160 de 1994 y la condición resolutoria de que trata el artículo 25 de la misma ley, no serán aplicables a los beneficiarios del subsidio integral de tierras cuando se trate de predios aportados o vendidos para el desarrollo de los Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal”.

















(...)

ARTÍCULO 62o. Modifíquese el artículo 83 de la Ley 160 de 1994, el cual quedará así:

“Artículo 83. Las sociedades de cualquier índole que sean reconocidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como empresas especializadas del sector agropecuario y forestal, podrán solicitar autorización para el uso y aprovechamiento de terrenos baldíos en las Zonas de Desarrollo Empresarial establecidas en el artículo anterior, en las extensiones y con las condiciones que al efecto determine el Consejo Directivo del INCODER, de acuerdo con la reglamentación del Gobierno Nacional.

Tal autorización se hará efectiva previa presentación y aprobación del proyecto a desarrollar en los terrenos baldíos y mediante contrato celebrado con el Instituto. En todo caso, el incumplimiento de las obligaciones del contrato celebrado dará lugar a la reversión de la autorización de los terrenos baldíos.

La autorización para el aprovechamiento de los terrenos baldíos se efectuará a través de contratos de leasing, arriendos de largo plazo, concesión u otras modalidades que no impliquen la transferencia de la propiedad, de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expedirá el Gobierno Nacional”.

Se trata en efecto de dos leyes de distinta textura y significado, aunque ambas ordinarias. La primera, la Ley 160 de 1994, ordinaria y sectorial, que crea “el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, (...) establece un subsidio para la adquisición de tierras” y reforma el INCORA. En este orden como se aprecia en su art. 1º, está fue concebida sustancialmente para desarrollar el artículo 64 superior, así como el tratamiento de baldíos, en acatamiento de lo dispuesto en la reserva legal contenida en el artículo 150, numeral 18 de la Carta. La otra, la Ley 1450 de 2011, también ordinaria, por “la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”, es decir, la ley que en aplicación de la Constitución, y la Ley Orgánica 152 de 1994, establece la herramienta de política macroeconómica de mayor envergadura en la Constitución.

Por su parte, la Ley 160 de 1994 tiene como propósito crear un sistema normativo e institucional para cumplir con los mandatos constitucionales destinados a proteger la población campesina, tanto en lo que se refiere al acceso a la propiedad de la tierra, como a

los demás derechos y bienes jurídicos que mejoren sus condiciones de vida, su capacidad productiva y su patrimonio (art. 1º). Por tal razón, los campesinos de escasos recursos aparecen como beneficiarios directos y principales de la Reforma Agraria y en ese marco de carácter subjetivo se estructuran medidas específicas dispuestas para asegurar a estos la propiedad (art. 24). De allí que la ley desarrolle quienes pueden ser adjudicatarios de baldíos (arts. 69-72), el régimen de subsidios y sus beneficiarios (capítulo IV), la política de Estado dirigida a buscar y negociar tierras aptas para la reforma agraria (capítulos VI y VII) y, la definición de aspectos dirigidos a evitar la concentración de la tierra o su uso improductivo a través de la regulación de las unidades agrícolas familiares y el sistema de parcelaciones (capítulo IX) y finalmente se adoptan medidas de apoyo a la actividad empresarial campesina (art. 40).

Así pues, uno de los principales mecanismos previstos por el legislador para facilitar el acceso a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores campesinos, se encuentra en la figura del subsidio con la cual el Estado paga al solicitante un porcentaje del valor del terreno en el porcentaje fijado por el artículo 20 de la Ley 160 de 1994. Para otorgar este subsidio, a más de otras exigencias, se imponía una importante restricción que pesaba sobre la libre disposición del terreno, en la medida en que como lo establecía el artículo 25 de la Ley 160 de 1994, se prohibía dentro de los doce (12) años siguientes al otorgamiento del subsidio la venta del predio, salvo que contara con la autorización expresa e indelegable del Incora después Incoder<sup>84</sup> y que además el comprador tuviese también la condición de sujeto de reforma agraria.

También se establecía como garantía adicional para que la anterior prohibición se acatara que quien “transfiera la propiedad, posesión o tenencia de la parcela adquirida mediante subsidio”, no podría “ser nuevamente beneficiario de los programas de Reforma Agraria”. Y además el nuevo adquirente o cesionario sería considerado poseedor de mala fe y en consecuencia no habrá reconocimiento de las mejoras que hubiere introducido en el predio”. Ello junto con las restantes previsiones de ese precepto, incluida la nulidad absoluta “de los actos o contratos que se celebren en contravención a lo aquí dispuesto”<sup>85</sup>.

Las normas anteriores constituían sin duda una restricción a la libertad de disposición del propietario sobre el bien adquirido con subsidio frente a los atributos predicables del derecho de propiedad en el régimen común. Sin embargo, bajo el contexto de una Reforma Agraria que pretendía asegurar el acceso a la tierra a los trabajadores del campo, así como a su distribución equitativa, tales límites operaban como garantía 1) a la propiedad rural para campesinos de escasos recursos, 2) a la no concentración de la tierra, y 3) como modo de asegurar que los esfuerzos del Estado por conseguir tierra para la población campesina y asegurar toda una infraestructura de apoyo tecnológico y financiero no terminará en fracaso o en manos de actores económicos con capacidad de proveerse sus propias tierras y por tanto no llamados a ser destinatarios especialmente protegidos de la mencionada reforma.

De otro lado, en los preceptos de la Ley 160 de 1994 también se contempló como mecanismo para el acceso a la propiedad de los trabajadores del campo, la adjudicación de tierras baldías que pertenecen al Estado y que son parte de su patrimonio, así como la disponibilidad de recursos para alcanzar los objetivos y finalidades constitucionales de igualdad material, crecimiento y desarrollo sostenible. En efecto, el régimen general de

adjudicación operado por el INCODER y regulado por los artículos 65 a 78 de esta Ley, se concibe en torno del campesino ocupante -de escasos recursos- y dentro de los límites de las Unidades Agrícolas Familiares (UAF). Sólo como 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.

Así pues dentro de este régimen destinado a campesinos sujetos de la reforma agraria, se estableció en el artículo 72 la restricción de que ninguna persona podía “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”. Es decir, que aunque las tierras adjudicadas podían ser vendidas por el campesino beneficiario en cualquier tiempo<sup>86</sup>, los contratos y actos que se celebrasen en contravía de este mandato prohibición, consolidando la propiedad sobre terrenos en superficies que excedieran a la fijada por el Instituto para la Unidad Agrícola Familiar, serían nulos.

Esta restricción, por demás, se estimó conforme a la Constitución en sentencia C-536 de 1997, como quiera que constituía una garantía para que la medida alcanzara sus propósitos constitucionales y adicionalmente permitiera al Estado contar con tierras suficientes para los efectos redistributivos de la propiedad<sup>87</sup>, dicho de otro modo, con tal medida se garantiza la permanencia de la titularidad campesina sobre predios adjudicados, piezas con las cuales se articula el mandato de igualdad material, de apuesta por el crecimiento y desarrollo sostenible desde la protección de derechos y libertades económicas.

Es decir que tales restricciones se vinculaban a varias finalidades pretendidas por el Estado: 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, siempre que tal propiedad estuviese acompañada técnica y financieramente para asegurar su productividad. En tal sentido, las restricciones jurídicas a la enajenación y los efectos que se atribuyen al incumplimiento de los contratos de operación y funcionamiento así como la fijación de una condición resolutoria por la enajenación anticipada del predio rural, pretendían la promoción del desarrollo de proyectos productivos sostenibles así como el control a 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 terminaran beneficiando a personas no destinatarias de la reforma implementada en la Ley 160 de 1994.

Por su parte los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1450 de 2011 forman parte de un nutrido conjunto de disposiciones que se incorporan en el Plan Nacional de Desarrollo del actual período presidencial, para regular asuntos agrarios relativos a la disposición de baldíos. En efecto, aparece este conjunto de normas en el título III de la Ley 1450 de 2011 relativo a los “Mecanismos para la ejecución del plan”, Capítulo II sobre “Crecimiento sostenible y

competitividad” en el cual se ubica el numeral “2.3. Agropecuaria y Desarrollo Rural”. En las Bases del Plan Nacional de Desarrollo se fijó la necesidad de examinar las restricciones vigentes en materia de Unidad Agrícola Familiar, y al efecto se advirtió: “En cuanto al uso productivo de la tierra, será necesario alinear los instrumentos sectoriales con los objetivos de competitividad, con el fin de que el Estado promueva el uso eficiente de la tierra, para lograr así la expansión de la producción y cuando sea necesario, la reconversión en equilibrio con el medio ambiente. De la misma manera, se desarrollarán mecanismos que faciliten la inversión privada en proyectos agroindustriales, complementados con esquemas de negocios inclusivos que ‘(...) incorporen las tierras ‘(...) de los pequeños productores a proyectos sostenibles (...)’”(subrayado fuera de texto).

Y en línea con lo anterior, dispone esta misma Ley que: “Dentro de estos objetivos, es importante también considerar que, en un contexto de creciente inserción en la economía mundial y apertura de mercados, mejorar la competitividad de la producción agropecuaria también requiere aumentar las escalas de la producción bajo un enfoque de conglomerados productivos que integren vertical y horizontalmente la producción, transformación y comercialización. Adicionalmente, es necesario involucrar a los pequeños productores en esquemas asociativos y de economía solidaria’ ‘(...) que faciliten su incorporación en procesos de empresarización y articulación con inversionistas privados (negocios inclusivos), que mejoren su productividad y capacidad de negociación, y de esta manera faciliten su inserción en los mercados. En un contexto de precios internacionales de las materias primas al alza, es fundamental que el sector productivo colombiano sea más dinámico para que pueda aprovechar estas oportunidades.”

Con todo y la innegable importancia estratégica que estos proyectos representan para el país y, que por supuesto deben impulsarse, pues la Corte Constitucional no puede negar su importancia y vigencia, lo cierto es que los preceptos acusados constituyen tal como aparecen planteados, 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, sin que la Ley acusada cree de manera paralela mecanismos de derecho que compensen o sustituyan la afectación cierta del derecho a la propiedad de la tierra por parte de los campesinos.

Y es que la eliminación de las restricciones estudiadas por la norma demandada, no se acompaña de manera alterna de una forma de protección específica a la población campesina que enajena por venta o aporte su derecho a la tierra, en el cual el Estado invirtió esfuerzo y recursos y, no sólo eso sino que el Estado olvida motivar de manera suficiente las razones por las cuales resulta más importante al país priorizar el aumento de escalas de producción rural sobre el esquema de acceso a la propiedad rural por el sistema de UAF a pequeños propietarios rurales. Es así como con las reformas introducidas, los campesinos adjudicatarios pasan a segundo plano para priorizar a las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras con capacidad jurídica y económica para formular proyectos de desarrollo agropecuario o forestal, a partir de una exposición de motivos casi inexistente.

Por virtud de esta nueva norma el campesino propietario de un bien baldío adjudicado o adquirido con subsidio integral, puede solicitar a una Comisión creada y reglada en el artículo

61 de la ley juzgada, la autorización para transferir la propiedad o entregarla como aporte a un proyecto agrícola o forestal, eliminando la limitación en la extensión que puede ser adquirida para las tierras adjudicadas, así como el límite en el tiempo para el caso de las obtenidas con subsidio. El fundamento de la solicitud y por tanto de la sustitución de reglas, se encuentra en el objetivo de adelantar proyectos especiales agropecuarios o forestales PEAFF. En este caso, según se precisa en el párrafo 2º del art. 61 de la Ley 1450 de 2011, no serán aplicables ni el “término mínimo del contrato de operación y funcionamiento de que trata el artículo 22 de la Ley 160 de 1994”, esto es de cinco (5) años, ni “la condición resolutoria de que trata el artículo 25 de la misma ley”, es decir la que resultaba de enajenar el terreno adquirido con el subsidio dentro de los doce (12) años siguientes a su otorgamiento. Pero en este caso no porque así lo autorice el Consejo Directivo del Incoder para transferirla a favor de otro sujeto de reforma agraria, sino porque así lo justifican los “Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal”.

La valoración de que la solicitud de adquisición de la/las UAF o predios adquiridos con subsidio para efectos de los PEAFF, la debe efectuar una Comisión de Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal, cuando se consolide la propiedad de superficies que excedan 10 UAF, quien deberá hacer el seguimiento para garantizar el cumplimiento de lo aprobado y autorizado. Las solicitudes que se presenten a consideración de la Comisión, deberán incluir la descripción del proyecto que se desarrollará en el predio consolidado, con la identificación precisa de los inmuebles frente a los cuales se solicita la autorización. Al considerar los proyectos, la Comisión dará preferencia a las solicitudes que incluyan aporte de predios y aquellos en los cuales se configuran alianzas o asociaciones entre pequeños, medianos y/o grandes productores. Esta cópula disyuntiva bien puede implicar que los proyectos de desarrollo agropecuario o forestal que pretendan realizarse en bienes adjudicados como baldíos o que fueron adquiridos mediante el subsidio integral de tierras podrán ser adjudicados sólo a asociaciones de grandes productores, con lo cual se abre a favor de los empresarios la condición de beneficiario de los programas de reforma agraria del artículo 22 de la Ley 160 de 1994, que sólo tenía por tales a los pequeños productores rurales.

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

Al reglamentar la materia el Gobierno Nacional tendrá en cuenta los criterios para la aprobación de los proyectos y para la autorización de los actos y contratos sometidos a consideración de la Comisión, incluyendo la generación de inversión y empleo, su aporte a la innovación, la transferencia tecnológica y el porcentaje de predios aportados al proyecto. La reglamentación respectiva será expedida dentro de los seis meses siguientes a la aprobación de la ley materia de análisis constitucional.

Como se nota, se crea una modalidad especialmente liberalizada frente al régimen anterior.

Es la del párrafo 1º del art. 61 de la Ley 1450 de 2011, que incorpora el artículo 72B a la Ley 160 de 1994. El caso es aquel en que “la superficie sobre la cual se consolida la propiedad sea igual o inferior a 10 UAF”, pues si es inferior “los proyectos y las transacciones sobre la tierra no requerirán autorización ni aprobación por parte de la comisión”. Sólo esta última deberá ser “informada” sobre tres puntos:

- i. el proyecto a realizar con su descripción,
- ii. las transacciones, y
- iii. la “identificación precisa de cada uno de los predios sobre los cuales dichas transacciones se efectuarán”.

Finalmente se encuentra lo ordenado por el artículo 62 de la Ley 1450 de 2011, frente al precepto reformado, el artículo 83 de la Ley 160 de 1994. Este último, recogía una figura que incluso también había prevista por la Ley 135 de 196188. Como precepto del Capítulo XIII sobre “Colonizaciones, zonas de reserva campesina y desarrollo empresarial”, por virtud de ésta se incorporaban las empresas o sociedades como sujetos de adjudicación de terrenos baldíos, mediante su explotación, previa la suscripción de un contrato con obligaciones específicas y consecuencias jurídicas frente al incumplimiento. Éstas eran:

- i. empresas especializadas del sector agropecuario o
- ii. que se dedicaran a la explotación de cultivos agrícolas o a la ganadería,
- iii. quienes podían “solicitar la adjudicación de terrenos baldíos en las Zonas de Desarrollo Empresarial”, esto es, las que aún son delimitadas por el Incoder, según estudios, con regulación propia y objetivos específicos<sup>89</sup>;
- iv. Estas zonas además tendrían la extensión que “al efecto” determinará la Junta Directiva del Incora (Incoder), según lo previsto en el artículo 66 de la Ley 16090. De tal suerte que, para “expedir las reglamentaciones sobre las extensiones máximas y mínimas adjudicables”<sup>91</sup>, “el Instituto [ahora el Incoder] deberá tener en cuenta, entre otras, las condiciones agrológicas, fisiográficas, disponibilidad de aguas, cercanía a poblados de más de 3.000 habitantes y vías de comunicación de las zonas correspondientes. También se considerarán la composición y concentración de la propiedad territorial, los índices de producción y productividad, la aptitud y las características del desarrollo sostenible de la región”.
- v. La adjudicación a favor de las empresas, para el caso de las zonas de desarrollo empresarial, sólo era procedente, cuando la explotación del baldío se hubiere “llevado a efecto en virtud de un contrato celebrado con el Instituto, mediante el cual la sociedad” se comprometía
- a. “a explotar una superficie no menor de las dos terceras partes de la extensión solicitada,

en los cultivos o actividad ganadera convenida”,

b. “dentro de los cinco (5) años siguientes a la fecha del contrato respectivo” y

c. en caso de que la sociedad adjudicataria requiriera para su explotación “una extensión adicional a la inicialmente adjudicada”, podía permitirse por una sola vez la elaboración de un nuevo contrato de explotación en favor de la sociedad. Lo anterior, sólo hasta por una extensión igual, por un término de dos (2) años más al vencimiento del cual, si hubiere dado cumplimiento a las obligaciones contraídas, se autorizaría la venta del terreno baldío conforme al precio señalado por la Junta Directiva.

Esta figura, en suma, disciplinaba la forma en que las empresas, en determinadas zonas sustraídas del régimen de adjudicación común a campesinos como sujetos de especial protección agraria, permitía la adjudicación, siempre y cuando existiere previamente contrato, por un término reducido y sometida a un conjunto de parámetros respecto de la extensión y criterios de selección.

Por el contrario, el artículo 62 de la Ley 1450 de 2011, contempla las siguientes reglas:

i. Es posible que sociedades reconocidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, como empresas especializadas del sector agropecuario y forestal se les asigne tierras baldías;

ii. Estas empresas deben solicitar autorización para usar y aprovechar terrenos baldíos en aquellas zonas calificadas como de desarrollo empresarial;

iii. la autorización para el uso y aprovechamiento allí previsto se ajustará a las extensiones y condiciones que precise el Consejo Directivo del INCODER con sujeción, a su vez, a la reglamentación adoptada por el Gobierno Nacional.

iv. La autorización que se imparta se encuentra condicionada a) a la presentación y aprobación del proyecto que será desarrollado en los terrenos baldíos, y b) a la celebración de un contrato con el INCODER cuyo incumplimiento implicará la reversión de la autorización otorgada para el uso y aprovechamiento de los terrenos baldíos.

v. Los contratos a los que se condiciona el uso y la explotación de los terrenos baldíos serán “contratos de leasing, contratos de arrendamiento a largo plazo, contratos de concesión y otros contratos que no impliquen la transferencia de la propiedad.

vi. En todo caso, la instrumentación contractual prevista se llevará a cabo de acuerdo con la reglamentación que para el efecto expida el Gobierno Nacional.

Es decir, que nuevamente se afectan elementos esenciales de la excepción a la regla de adjudicación a favor de empresas, pues el alcance de la norma respecto de plazos, extensiones, condiciones a que se someten las personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras están llamados a ser precisados por la Administración mediante reglamento, es decir, donde todas las reglas de concreción se definen por el Gobierno y la Administración.

De tal suerte, que resulta ostensible cómo el conjunto de normas contenidas en los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1450 de 2011, introducen ingredientes de carácter sustancial y procedimental en el sistema de Reforma Agraria, cuya construcción altera de manera frontal el régimen preexistente, pues sus 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.

Con base en estos elementos primarios y generales del análisis normativo, procede la Corte a aplicar los test antes anunciados a las disposiciones que se demandan.

## 6.2. Inconstitucionalidad de los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1450 de 2011, por regresividad en la configuración de los derechos sociales

En aplicación de los tres elementos que involucran el test de no regresividad, los artículos acusados de cara al desarrollo de los derechos sociales involucrados, resultan inconstitucionales, como se vera a continuación.

### 6.2.1. Las normas demandadas incluyen medidas regresivas

Las normas sustanciales objeto de demanda modifican condiciones jurídicas preexistentes de manera regresiva en razón a que: por un lado, reducen los radios de protección de los derechos sociales previstos en los artículos 64 y 65 Superiores, éstos son, el derecho de acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y el de seguridad alimentaria individual y familiar del campesino. De otro, retroceden por la vía de una figura jurídica borrosa, en la medida en que crea posiciones jurídicas visiblemente desiguales en relación con el nivel de satisfacción de los derechos de los trabajadores rurales.

En efecto, las excepciones a las prohibiciones contenidas en la Ley 160 de 1994, relativas a la posibilidad de adquirir tierras que en principio eran baldías y que fueron adjudicadas a campesinos pobres o tierras adquiridas por éstos a través de subsidios otorgados por el Estado por encima de la UAF o sin completar el término de amortización del subsidio, constituyen un retroceso para la población rural en cuanto al acceso a la tierra y a la vocación de permanencia sobre ésta. Del contenido de las normas demandadas se evidencia claramente cómo las tierras baldías, destinadas bajo el anterior modelo normativo a garantizar la calidad de vida de los campesinos en situación de pobreza y vulnerabilidad, pueden pasar, sin límite alguno, a manos de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras con capacidad económica para generar proyectos productivos. Este modelo agrario privilegia la competitividad de la producción agrícola por encima del dominio de la tierra por el trabajador rural. A simple vista, este modelo resulta regresivo porque incumple no sólo la obligación constitucional de garantizar acceso a la tierra de los trabajadores del campo sino de recibir otros beneficios inherentes a esa propiedad también contemplados en el artículo 64 Superior, para inclinarse a favor del crecimiento nudo, la competitividad agrícola y las tendencias económicas de acumulación de la tierra en el mundo. Tendencias ajenas a los mandatos constitucionales de pluralidad de actores en el mercado, equilibrio en las contraprestaciones, garantías de igualdad material y acciones afirmativas de distinción positiva que ameritan los sujetos de especial protección.

Con las medidas señaladas, sin calificarlas como buenas o malas, es claro que el legislador se

aparta del sentido de la plena realización de los derechos sociales constitucionalmente previstos y legisla en favor del aumento de la productividad del campo en un entorno de escasez de tierra, sin reparar en el presente y futuro de los pequeños campesinos que venden sus parcelas, entre otras cosas, por no haber recibido la ayuda técnica y financiera del Estado para hacerlos productivos, como tampoco se ocupa de los nuevos “accionistas” de los proyectos productivos, campesinos que bajo la legislación anterior eran objeto central de las políticas agrarias, entre otras cosas, porque las normas en estudio se concentraron en asegurar la productividad del campo pero olvidaron mantener un adecuado balance entre zonas de desarrollo empresarial y zonas de reserva campesina, con lo cual se dejó la puerta abierta a que en cualquier sitio productivo o no tan productivo del país y al arbitrio de la Administración de turno, la regla sea la constitución de zonas de desarrollo empresarial, sin miramiento sobre el futuro de quienes en un momento fueron destinatarios de la reforma agraria en desarrollo del artículo 64 de la Carta y sin reparo en que el recurso público y esfuerzo material invertido por el Estado en la población rural de escasos recursos pase sin mayores explicaciones a manos de personas con capacidad económica.

Lo anterior en tanto, el levantamiento de las restricciones, opera según lo plantea la norma demandada sin compensaciones efectivas y equiparables a cambio de los campesinos enajenantes, por tanto las disposiciones acusadas:

i. 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.

ii. También se restringe la posibilidad de acceso a la adjudicación de baldíos por parte de campesinos pobres, al 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;

iii. dificulta la adquisición de los baldíos ya adjudicados, por otros trabajadores agrarios no propietarios, al permitir su venta o aporte para la consolidación de extensiones superiores a una UAF vinculadas a proyectos especiales.

Ello se observa cuando los artículos 60 y 61 de la Ley 1450 de 2011, se ocupan de levantar los límites hasta ahora establecidos para la disposición de baldíos ya adjudicados o de tierras subsidiadas, pues como lo advierten algunas de las intervenciones, reducen la oferta de predios rurales para los trabajadores agrarios, dado que 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, sin que a cambio se abran opciones de mejoramiento en su ingreso y calidad de vida a largo plazo. Cabe señalar que aunque no es éste un efecto necesario de lo previsto en las normas demandadas, sí resulta altamente probable, por cuanto el mercado de tierras para el campesino no propietario deja de estar intervenido y la protección dispensada mediante restricciones jurídicas desaparece. En síntesis, no puede desconocerse que la liberación jurídica condicionada de estos predios, exigencia prevista en los artículos 60 y 61 de la Ley

1450/11, constituyen una excepción a las reglas generales previstas originalmente en la Ley 160 de 1994, en cuanto a la protección del estatus de propietario del campesino.

Es que quizás donde resultan más regresivas las disposiciones, o al menos de manera más evidente, es en relación con 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. Derecho reconocido desde el art. 64 C.P. y desarrollado por la Ley 160 de 1994, de la cual, por un tiempo importante, no podía desprenderse el campesino, a pesar de sí mismo y en razón de la propia vulnerabilidad de la cual es víctima, del ánimo de preservar su oficio, conocimiento y proyecto de vida, valioso para sí mismo y para la sociedad.

La posibilidad de venta otorgada al campesino adjudicatario de baldío o subsidiado por el Estado en cualquier tiempo y de que los particulares puedan acumular la propiedad inicialmente destinada al trabajador de la tierra sin ningún límite, conduce a la literal pérdida del derecho social configurado por el legislador en el año 1994, a cambio de un derecho de crédito en el caso de "aporte" o de un derecho a una mínima retribución que seguramente no redundara en un mejor nivel de vida al campesino vendedor. La ley en estudio crea un nuevo modelo agrario y de distribución de baldíos en el cual se extrañan medidas que concreten mejoras en favor del campesino. Por lo pronto la norma en estudio arrebató conquistas y, a cambio no asegura al campesino calidad de vida, no reafirma sus lazos con la tierra, no se compromete con los antes destinatarios de la reforma agraria sino que los deja al garete privados de condiciones que les permita mantener su forma de vida rural.

Ahora bien, además de la venta, los preceptos en estudio admiten la posibilidad de que la propiedad del campesino se enajene a título de "aporte" en sociedades (art. 60). Además, también se establece que la "Comisión dará preferencia a los casos en los cuales se aportan predios y a aquellos en los cuales se configuran alianzas o asociaciones entre pequeños, medianos y/o grandes productores". 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 estímulo 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 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.

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

Algo semejante ocurre con el artículo 62 de la Ley 1450 de 2011, al menos desde el punto de vista de la ausencia de límites específicos a los procesos de concentración, así como de uso, usufructo y concesión de baldíos, esta norma se torna regresiva, pues sin límite alguno respecto de áreas y destinatarios bien nacionales bien extranjeros, las Administraciones de turno preferirán siempre inversionistas que campesinos como destinatarios de la tierra. Adicionalmente, el artículo 83 de la Ley 160 de 1994, sí establecía un límite en cuanto a la superficie que podía ser explotada así como el tiempo en que podía ser desarrollada dicha actividad por parte de las empresas.

Teniendo en cuenta que la norma no determina un período fijo de tiempo en que podrá realizarse dicha explotación como tampoco consagra un límite referente a la superficie a usar o usufructuar, es posible concluir, al igual que los demandantes, que se está privilegiando una visión empresarial del campo en desmedro de la explotación campesina y la preservación de su cultura y forma de vida.

Sumado a lo anterior, también estima la Corte que las medidas de carácter sustancial previstas en los artículos 60, 61 y 62, han supuesto igualmente regresividad desde el punto

de vista de la seguridad alimentaria. Pues 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.

La regresividad normativa que aquí se reconoce, no hace presuponer que el nuevo modelo que persigue el Estado sea per se inconstitucional. Sin embargo, al enfrentar el estudio de la regulación demandada por la cual se modifican los parámetros legislativos previos ampliamente garantistas, debe la Corte concluir que ellas no contienen garantías para que no obstante la inclusión de intensas modificaciones se aseguren los mínimos hasta ahora alcanzados por los trabajadores del campo, más aún cuando aquellos ya han sido beneficiarios reales de la reforma agraria.

#### 6.2.2. La regresividad afecta los contenidos mínimos de derechos constitucionales.

Agotado el análisis del primer elemento habilitante para la aplicación del test de no regresividad, se verifica además el segundo elemento, a saber, que las medidas analizadas de los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1450 de 2011, se vinculan estrechamente con el ejercicio de derechos constitucionales. Lo anterior, como quiera que las disposiciones en cuestión, alteran el ejercicio de los derechos de configuración legislativa previstos en los artículos 64, 65, 66 de la C.P., que se habían concretado sustancialmente en la Ley 160 de 1994 a través de la adjudicación y el subsidio y la preferencia por los campesinos como sujetos de especial protección.

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. Porque ninguna de las medidas relacionadas con la supresión de las restricciones para la venta de propiedades, y para la acumulación de UAFS o de tierras baldías para la explotación en cabeza de un único gran productor ni tampoco los procedimientos y pautas muy generales señaladas, aseguran la propiedad -así sea en otra zona o en otras condiciones- ni siquiera contempla el acceso a los servicios de “educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos” (art. 64 C.P.). Tampoco concreta 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, ni 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.

Y es que si bien no existen parámetros estrechos y con poder vinculante definitivo para el Estado, diversas fuentes del Derecho internacional establecen que la concreción de tales mandatos de protección sobre la población campesina y su seguridad alimentaria y la del resto de los asociados y que la protección de la tierra como recurso escaso, riqueza pública y

privada, resultan cada vez más necesarios, como formas de proteger derechos individuales, sociales y colectivos<sup>92</sup>. De esta forma, ninguna de las normas jurídicas analizadas, se preocupó en absoluto por asegurar lo que allí se consagra, en perfecta concordancia con las previsiones de la Constitución tantas veces relacionadas.

### 6.2.3. Falta de justificación y de proporcionalidad de las medidas.

Los artículos objeto de demanda, hacen parte de una ley del plan de desarrollo, que en su componente de planes de inversión tiene prelación sobre las demás leyes (art. 341 C.P.), se apreciaría promulgada para preservar el bienestar general desde la protección a la inversión privada en el campo, opción que resulta admisible desde los elementos liberales y de mercado de la Constitución económica, pero que en sí contradicen el propósito y razón de la configuración de los derechos de los campesinos como sujetos de especial protección. Empero, no se trata de finalidades constitucionalmente imperiosas, como sucede con los derechos de los niños (art. 44 C.P.), en el sentido que deban prevalecer sobre otros bienes constitucionales como los DESC reconocidos a los campesinos -sujetos de especial protección-.

Antes bien, las medidas en todo caso deben orientarse a favor de aquél, no porque sea la medida más eficiente desde el punto de vista económico, sino porque es la medida más sostenible 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.

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 PEDAF o de las empresas en las zonas de explotación destinadas a ese propósito.

Tratándose de tierras ya destinadas por el Estado en favor de los campesinos, bien baldíos bien adquiridas pero subsidiadas, en tanto acciones positivas para cumplir con el deber de protección del artículo 64 Superior y, de acuerdo con la reserva legal establecida por el art. 150, numeral 18 de la 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. Así mismo, la opción de concentración de la propiedad de la tierra rural en general, pero en especial de los campesinos, proveniente de los recursos escasos del Estado, tampoco resulta justificada a la luz del deber de protección de la producción alimentaria (art. 65).

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

Lo anterior además, porque no se presentó ante la Corte ni por parte del Congreso ni por el Ministerio de Agricultura ni por quienes participaron del proceso, 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.

No aparece tampoco en el expediente, a pesar de haber sido requerida, constancia expresa de que en los debates surtidos en el Congreso se hubiese discutido por qué tales medidas ciertamente regresivas eran necesarias e impostergables ni se encontró constancia del estudio de otras alternativas menos lesivas, que articularan todos los bienes jurídicos en juego<sup>93</sup>, con posiciones jurídicas de derecho claras y garantistas tanto para el campesino como para el empresario del campo y menos incertidumbre en la regulación de las condiciones en que los grandes capitales y firmas de la economía nacional e internacional accederán como propietarios o como usufructuarios de las tierras del Estado para cumplir con los derechos sociales de los artículos. 60, 64 y 65 de la C.P. y concordantes.

Por lo demás, 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. Baste con mirar modelos actualmente en desarrollo en el país en que los empresarios del campo no necesariamente adquieren el derecho a la propiedad de estos pequeños campesinos, sino que celebran con ellos alianzas mediante las cuales aportan tecnología de alto impacto (semillas, maquinaria, asistencia etc) y a cambio obtienen la cosecha por la cual pagan un precio razonable al agricultor, de forma que aquellos comercializan grandes cantidades del producto acordado sin perder el dominio de su parcela con lo cual todos ganan dentro de la cadena productiva.

Así 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 baldíos 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.

Todo esto, sin que sean suficientes los poderes ni la preferencia otorgada a los PEDAF en los que existen alianzas entre empresarios y campesinos, al carecer la ley de regulación de

mínimos que, en cambio fueron otorgados al reglamento. Tampoco resulta protección suficiente la preferencia de recompra a favor del propietario del terreno adjudicado o comprado con subsidio, pues las opciones de que no cuente con dinero para readquirir la tierra son muy altas.

Por lo anterior, encuentra la Corte que frente al test de regresividad las medidas contenidas en las disposiciones que se demandan no fueron debidas y suficientemente justificadas ni resultaron proporcionales pues en la ponderación formulada sólo prevalece el uso eficiente de la tierra sin atender la garantía del acceso a la propiedad de la misma por parte del trabajador campesino.

6.3. Inconstitucionalidad de los artículos 60, 61 y 62, por insuficiencia en el cumplimiento de los deberes constitucionales de la reserva legal general y específica en la configuración legislativa y delegación excesiva en el gobierno y en la Administración.-

Como últimos componentes de análisis del test de regresividad se analiza otro elemento analítico destacado que tiene que ver con la suficiencia en la regulación del legislador, en asuntos donde posee un amplio margen de configuración legislativa.

En efecto en las disposiciones acusadas, no se adoptan las decisiones políticas y jurídicas fundamentales relativas a la materia regulada, esto es, de la protección del campesino, de asegurar su derecho de propiedad y la calidad de los proyectos que habilitan la compra. Ni establece los contenidos mínimos de legalidad, en función de las materias de que se trata, sometidas a la reserva de ley por doble vía, la configuración de los derechos sociales y la regulación de los baldíos (arts. 64, 65, 150-num 18).

Y además, la regulación examinada deja al reglamento en la posibilidad de erigirse en una fuente autónoma del poder de la Comisión de Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal o del Consejo Directivo del INCODER, así como de los deberes, obligaciones o limitaciones a la actuación de los particulares, de los campesinos y en definitiva del Estado, sobre la tierra de los trabajadores agrarios.

Así pues, desde el art. 60 de la Ley 1450 de 2011, se advierte la importancia de la Comisión en la autorización de los actos o contratos para adelantar PEDAF que alcancen más de diez (10) UAF, o para supervisar, los que no superen tal monto (art. 61, párrafo 1º Ley 1450 de 2011). Esta comisión gubernamental tanto en lo político como en lo técnico, Comisión de Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal, tiene por objeto, i) recibir, evaluar y aprobar los proyectos especiales agropecuarios y forestales, ii) autorizar las solicitudes de los actos o contratos relacionados con estos proyectos cuando con ellos se consolide la propiedad de superficies que excedan 10 UAF, y de recibir “información sobre el proyecto a realizar con su descripción y sobre las transacciones, con la identificación precisa de cada uno de los predios sobre los cuales dichas transacciones se efectuarán” (par. 1º art. 61), cuando apenas alcancen esta dimensión; iii) esta autoridad empero, atenderá la reglamentación del gobierno, el que tendrá en cuenta “los criterios para la aprobación de los proyectos y para la autorización de los actos y contratos sometidos a consideración de la Comisión, incluyendo la generación de inversión y empleo, su aporte a la innovación, la transferencia tecnológica y el porcentaje de predios aportados al proyecto”; iv) aún así, dispone un criterio de preferencia a los proyectos en los que se evidencia alianzas o

asociaciones entre pequeños, medianos y/o grandes productores.

En lo que hace a las zonas de desarrollo empresarial, artículo 62, es en primer lugar el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el que determina las empresas habilitadas para solicitar autorización para el uso y aprovechamiento de terrenos baldíos en dichas Zonas. Y es el Consejo Directivo del INCODER, el que determina las extensiones y condiciones correspondientes, según la reglamentación del Gobierno Nacional. Sólo se establece que la autorización responderá a la solicitud de la empresa interesada, y se formaliza con un contrato de múltiple naturaleza que no implique transferencia de propiedad, cuyo incumplimiento “dará lugar a la reversión de la autorización de los terrenos baldíos”. También sobre este aspecto el Gobierno debe reglamentar.

Son en consecuencia muchos los ingredientes normativos que omite la ley. La remisión a las disposiciones adoptadas por el Gobierno Nacional, previstas en los incisos primero y tercero del artículo cuestionado, constituye una deficiencia que desconoce la reserva legal en la medida que precisa las condiciones de ejecución.

El reenvío a la reglamentación por parte la ley en cabeza del Gobierno Nacional en tanto instrumento que no precisa criterios sino que establece aspectos sustanciales, desconoce abiertamente la reserva de ley.

No se definen los criterios generales a los que deberá sujetarse el Gobierno nacional en todas las materias a las que se remite ni para los PEDAF ni para el uso y usufructo de las zonas de desarrollo empresarial. En tal sentido no se formulan las decisiones legislativas básicas relativas a la ejecución de este tipo de proyectos, propias al debate deliberativo, pluralista y democrático que se espera para adoptar decisiones justas.

No se establece cómo valorar la demanda de autorización o si debe ser comparada con otras demandas, no se diseñan elementos de juicio que aseguren la verdadera capacidad del proyecto o de la empresa para el uso y usufructo y las formas cómo se decantan los derechos de las partes: de campesinos, empresarios y Estado. No trata en absoluto los precios por pagar, o las compensaciones de los inversionistas, de cara a los trabajadores de la tierra y de cara al Estado y la cesión temporal de su riqueza.

La decisión fundamental relativa a la prohibición consistente en que los contratos que se celebren para el uso y aprovechamiento de los bienes baldíos impliquen transferencia de la propiedad, no se acompaña sin embargo, de la claridad de los contratos que se pueden celebrar a cambio.

No prever la duración máxima de los contratos de leasing, arrendamiento y concesión, desconoce el valor que estas limitaciones poseen en el ejercicio de una prerrogativa excepcional como la que aquí se trata, con valoraciones que sólo el foro del Congreso puede asegurar, según los objetivos y bienes jurídicos que se pretende proteger. Y no incluir los criterios que permitan definir con exactitud los requisitos que deben cumplir las empresas que solicitan el usufructo y las condiciones bajo las cuales deben explotar el inmueble, también defiere en el reglamento y en la autoridad administrativa de aplicación, decisiones

trascendentales para el Estado, su economía, la realización del Estado social de derecho, es decir que desarrolla de modo insuficiente las reservas de ley atribuidas.

Pues nada aclara que deba tratarse de sociedades especializadas en el desarrollo de actividades propias del sector agropecuario y forestal, ni de sociedades reconocidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Tampoco sirve a tales propósitos, la necesidad de presentación de los proyectos respectivos, pues no se ha determinado ningún objetivo concreto, ninguna meta específica para el cumplimiento de los mandatos constitucionales todos.

Además de los aspectos señalados en el estudio de regresividad, no se establecen en los PEDAF, la retribución al Estado, no se determina un área límite o criterios para fijarla, no se asegura un proceso permanente de evaluación del proyecto, no sólo para su estudio previo, sino durante y ex post. Y en las zonas de desarrollo empresarial, no se establece ninguna referencia a la posible situación de solicitudes concurrentes: por ejemplo una comunidad y una empresa, no establece criterios para seleccionar los beneficiarios. No atiende en absoluto la realidad de que el baldío esté ocupado y sus ocupantes tengan el derecho adquirido o la expectativa legítima de que les fuese adjudicado. ¿Cómo atender este conflicto de intereses?

Las normas legales, por lo demás, no incluyen exigencias relacionadas con metas y resultados, que revistan de seriedad al proyecto, sentido a las excepciones que se creen, equidad en las relaciones que tejan, resultados o el impacto eficiente pero al mismo tiempo redistribuidor de los beneficios y costos del proyecto.

No se establecen tampoco, consecuencias económicas frente al incumplimiento, al destino de las tierras apropiadas o usufructuadas. No incluye la ordenación medular sobre la solución de conflictos entre derechos e intereses de empresarios, colonos, ocupantes, campesinos propietarios.

En relación con relación los incentivos o estímulos de asociatividad, no se contemplan los diseños normativos que aseguren una participación efectiva del trabajador de la tierra en el proceso productivo y competitivo por emprender. Sea aquél en el que contribuye con su propiedad, no necesariamente cediendo su disponibilidad, sino los demás atributos, sea con su trabajo, mejoras, ocupación legítima, para los baldíos no adjudicados formalmente que sean demandados por las empresas. No define cómo sortear la necesidad de asegurar en todo caso, la subsistencia y seguridad alimentaria del campesino y su familia, el acceso a terrenos que le permitan cultivar para el pan coger. Ese decir que se echan en falta, como era propio al deber de desarrollo de la reserva legal de configuración de derechos sociales y regulación de baldíos, definir las reglas efectivas para que el uso y explotación productiva de la tierra de los trabajadores agrarios, con PEDAF o con empresas o con otras fórmulas, pero que crearan el 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<sup>94</sup>.

A falta de tales elementos de juicio, la potestad reglamentaria del Gobierno no podrá cumplir la función de cumplida ejecución de las leyes, pues no hay lineamientos definidos ni precisos por parte del legislativo para su ejercicio. Menos aún en materias que tienen reserva legal como las relacionadas con el manejo de baldíos, al tenor de lo previsto en el artículo 150 numeral 18 C.P., ya que por la reserva de ley, no se puede delegar en el Ejecutivo el lleno de los vacíos legales ni entrar en la regulación de aspectos sustanciales sobre tales bienes, lo cual decididamente excedería la órbita de las competencias de reglamentación.

Por otro lado, es preciso afirmar que en atención al procedimiento especial de aprobación de las leyes del Plan Nacional de Desarrollo consagrado en el artículo 341 Superior -en cuanto tienen iniciativa exclusiva del Gobierno, las modificaciones que se introduzcan por parte del Congreso requieren el aval del Gobierno, y, además, un término perentorio de tres meses para su aprobación so pena de que el Gobierno le de vigencia mediante un decreto con fuerza de ley<sup>95</sup>- debe existir un cuidado estricto sobre las temáticas que pretenda incluir para evitar que se vacíe el contenido democrático previsto para otras leyes ordinarias<sup>96</sup>.

Así, en el caso de las normas del Plan Nacional de Desarrollo bajo estudio, que se refieren a la función expresamente otorgada al Congreso por el numeral 18 del artículo 150 de la Constitución de “dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías”, su contenido debe ser objeto de consideración y deliberación en un procedimiento legislativo ordinario e independiente que permita un margen de discusión más amplio que el dispuesto para la discusión y aprobación de las leyes del Plan Nacional de Desarrollo.

Además, las normas contenidas en las Leyes del Plan Nacional de Desarrollo no tienen vocación de permanencia en la medida que están previstas para el respectivo cuatrienio presidencial<sup>97</sup>, de manera que ellas no están llamadas a regular normas como las que se estudian, en las que se instaura un modelo estructural sobre manejo de tierras en el país, que, además, es distinto al previsto en la Ley 160 de 1994 -especialmente en el artículo 72.

En este orden de ideas, en cuanto los artículos acusados pretenden establecer más que una norma de planeación, una regulación integral sobre la apropiación de tierras baldías, se está vaciando la competencia del legislador consagrada en el artículo 150, numeral 18, de la Carta, no sólo por su limitado margen de deliberación y decisión en el procedimiento de aprobación de las Leyes del Plan Nacional de Desarrollo, sino también por cuanto a través de este tipo de leyes -que no pretenden ser permanentes-, se está regulando un modelo estructural de tierras que debe ir más allá de una política circunscrita a un específico periodo presidencial.

#### 6.4. Conclusión

Los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1450, por la cual se establece el Plan de Desarrollo 2010-2014, son inexecutable en tanto regresivos respecto de los mecanismo de protección hasta entonces garantizados por el Estado con el fin de asegurar los mandatos constitucionales relacionados con el derecho de acceso a la propiedad rural de los trabajadores del campo y los derechos inherentes a éste como la vocación de permanencia

sobre la misma, la vivienda campesina, la productividad de su parcela a partir del apoyo financiero, técnico y científico del Estado y, regresivo respecto del derecho de seguridad alimentaria en el mediano y largo plazo, es decir, el derecho a acceder en condiciones dignas a las fuentes de actividad económica agroindustrial para asegurar su subsistencia.

Lo anterior por cuanto al modificar los mecanismos de protección que sobre la propiedad de la tierra se venía garantizando, el Estado se limitó a liberar las medidas restrictivas de enajenación de baldíos adjudicados o de tierras financiadas mediante subsidios a campesinos de escasos recursos, así como a modificar el orden de prelación respecto de la disposición de baldíos de forma que éstos pudiesen ser aplicados a zonas de desarrollo empresarial sin ningún tipo de límite o criterio frente a empresarios nacionales o extranjeros. Es decir, todas estas medidas regresivas no vinieron acompañadas de justificación suficiente para sacrificar los logros hasta ahora alcanzados por la población campesina y fueron establecidos sin presentar mecanismo proporcional alguno dirigido a asegurar un balance entre empresas agroindustriales y campesinos.

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

Ocurre lo mismo respecto del artículo 62 de la Ley en estudio, en lo que se refiere al artículo 83 de la Ley 160 de 1994, pues aunque ciertamente se activa una figura preexistente aún no explorada de modo suficiente por el Estado colombiano, se estableció para su funcionamiento un régimen jurídico incierto desde el cual se desconoce por completo la contraprestación que debe recibir el Estado por permitir que se disponga de parte de su riqueza en tierras, sobre todo cuando se tiene un número dramático de población campesina desplazada por la violencia y una comprobada escasez de tierra disponible. Ningún argumento presentó el Gobierno nacional para defender este planteamiento.

Por lo anterior, las disposiciones según sus contenidos específicos son inexecutable por cuanto no superaron ni el test de no regresividad aplicable a los derechos sociales configurados por la ley, desde los artículos 64, 65 y 66 de la Carta, en consonancia con los artículos 1º, 13, 58, 333, 334, 365, 366 de la misma, ni el test de la suficiencia en la configuración normativa de materias que tanto dependen del desarrollo de una reserva de ley específica como la prevista en el artículo 150, numeral 18 de la Carta, es decir, por suprimir las garantías mínimas previstas en los artículos 25, 72 y 83 de la Ley 160 de 1994 de 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 de 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.

### III. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional de la República de Colombia, administrando justicia en nombre del Pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

PRIMERO.-Declarar INEXEQUIBLES los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1450 de 2011 por las razones y cargos expuestos.

Notifíquese, comuníquese, cúmplase, publíquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional y archívese el expediente.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Presidente

Con salvamento de voto

MARIA VICTORIA CALLE CORREA

Magistrada

MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO

Magistrado

Con salvamento de voto

ADRIANA MARIA GUILLÉN ARANGO

Magistrada

JORGE IVAN PALACIO PALACIO

Magistrado

NILSON PINILLA PINILLA

Magistrado

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

Con salvamento de voto

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

Con salvamento de voto

LUIS ERNESTO VARGAS SILVA

Magistrado

Secretaria General

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

A LA SENTENCIA C-644/12

Expediente: D-8924

Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 60, 61 y 62 de la ley 1450 de 2011.

Magistrado Ponente:

ADRIANA MARÍA GUILLEN ARANGO

Como lo expresé en su oportunidad mi discrepancia con la decisión de mayoría sintéticamente, se sustenta en lo siguiente:

Parto del reconocimiento de que al amparo de precisos mandatos constitucionales que cuentan con el reforzamiento de específicas regulaciones que incorpora el denominado bloque de constitucionalidad, como también lo ha reconocido reiteradamente la jurisprudencia de esta Corporación, los derechos sociales a los que se refiere nuestra Carta están cobijados por el mandato de progresividad y su correlativo de “no regresividad”, y que fue dentro de ese ámbito que se expidieron las medidas adoptadas en las disposiciones demandadas (arts. 60, 61 Y 62 de la Ley 1450 de 2011), entendimiento al que claramente arribo pero solo si se supeditara a los lineamientos que seguidamente esbozo:

No cabe duda que las medidas cuestionadas propugnaban por estimular el mayor desarrollo del sector rural en beneficio del grupo poblacional que habita en dichas áreas, posibilitando que propietarios de baldíos se vincularan como socios a grandes proyectos productivos que requerían considerables extensiones de tierra para su realización, aportando su parcela como insumo para constituir la estructura física requerida. Sin embargo, la sombra de un eventual fracaso de la empresa y la posible pérdida de titularidad de la tierra por el adjudicatario del baldío condujeron a la mayoría de la Sala a considerar que las disposiciones acusadas bien podrían derivar en el desconocimiento del deber constitucional del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y de adoptar medidas tendientes al mejoramiento de su ingreso y de su calidad de vida, lo que se valoró como una especie de retroceso en el caso presente, a mi modo de ver, bien pudo optar la Corte por compatibilizar los intereses en tensión manteniendo vigentes las normas que

permitían la implementación de esos grandes proyectos, pero bajo el entendido de que en ningún caso, los campesinos aportantes de los baldíos que les fueron adjudicados perderían esa titularidad garantizando el Estado los auxilios económicos que fueran necesarios para recuperar su plena propiedad en el caso de que esta haya quedado en riesgo. Un condicionamiento en ese sentido bien pudo ensayarse en aras de no abortar lo positivo de la norma pero si proscribiendo lo que de ella pudiera resultar reprochable al amparo de los enunciados de la Carta frente a las cuales se confrontó

Lo que sí no podía condicionarse y por tanto era menester declarar inconstitucional como lo decidió acertadamente la mayoría fue la remisión al gobierno para que reglamentara asuntos como el aprovechamiento de los terrenos baldíos a través de contratos de leasing, arriendos a largo plazo, concesión u otras modalidades, cuando ello, a no dudarlo es atribución propia del legislador.

Fecha ut supra,

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL MAGISTRADO MAURICIO GONZALEZ CUERVO

A LA SENTENCIA C-644/12

Demanda de inconstitucionalidad en contra de los artículos 60, 61 y 62 de la ley 1450 de 2011

Referencia: Expediente D-8924.

Actores: Jorge Enrique Robledo Castillo y Wilson Neber Arias Castillo

Magistrado Ponente: Adriana María Guillen Arango

1. Comparto la decisión de declarar inexecutable la autorización que establecía el artículo 60 de la ley 1450 de 2011 para enajenar -con un propósito diferente a la realización de un aporte a una sociedad-, los predios baldíos adjudicados o adquiridos con subsidio integral sin que interesara la consolidación de propiedades con una superficie superior a la Unidad Agrícola Familiar fijada por el Incoder.

2. No obstante lo anterior, considero improcedente la declaración de inexecutable de la totalidad del citado artículo 60 así como de los artículos 61 y 62 de la misma ley.

2.1. El artículo 60 admitía, además de la enajenación de los predios adjudicados o adquiridos con el subsidio integral de tierras establecía la posibilidad de celebrar actos o contratos que tuvieran como objeto el aporte de bienes para el desarrollo de proyectos de desarrollo agropecuario o forestal. Esta posibilidad implicaba que al aportante se le confería un derecho de participación y, en esa medida, no se desprendía de la posibilidad de participar en las utilidades de la explotación de la tierra y en la gestión de los proyectos. La eliminación de las restricciones en los casos en los que el acto o contrato tuviera como propósito la realización de un aporte para el desarrollo de un proyecto agroindustrial o forestal, no equivalía a una desprotección o retroceso en el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la

propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios. Esta conclusión se fundamenta en las siguientes razones:

2.1.1. Los artículos 60 y 61 de la ley 1450 de 2011 –sin perjuicio de la declaración de inexecutable- se ocupaban de regular la posición de los actuales propietarios estableciendo una autorización para disponer del derecho de dominio aportando la tierra a una organización o asociación y, en esa medida, constituía una forma de potenciar las facultades que confiere la propiedad y no un mecanismo para establecer límites a su acceso. De acuerdo con ello, las facultades de uso, goce y disposición jurídica, se encontraban debidamente protegidas por los artículos acusados, cuyo propósito consistía en incentivar la asociación de propietarios para el desarrollo de proyectos empresariales.

2.1.2. Disposiciones como las acusadas pueden tener como resultado –de hecho ese es su objetivo- la consolidación de propiedades superiores a la Unidad Agrícola Familiar para la configuración de asociaciones de propietarios. Sin embargo, de ese estado de cosas no se desprende que el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios resulte inhibido, anulado y ni siquiera restringido. Ampliar la extensión posible de tierras, eliminando las restricciones para su aporte, implica también la posibilidad de que a través de medios asociativos complejos en los que participan los propietarios se instrumenten formas de cooperación diferentes cuyo resultado consista (i) en una percepción más eficiente de los frutos naturales o civiles que provienen de la explotación de la tierra, (ii) en la ampliación de las posibilidades de acceder al crédito, (iii) en la creación de escenarios propicios para el despliegue de formas de democracia económica y (iv) en la generación de condiciones más adecuadas para los procesos de integración económica regional y global que, amparados en la Constitución, vienen desarrollándose.

2.1.3. Las normas cuestionadas preveían limitaciones de diferente naturaleza para asegurar que las operaciones allí contempladas no derivaran en prácticas opuestas a la Constitución. En efecto, se encontraba establecido que debía tratarse de un proyecto de desarrollo agropecuario o forestal, que los propietarios rurales eran titulares de un derecho preferente para la readquisición de los predios en los eventos en los que la que la ejecución se terminara anticipadamente y que en algunos casos se requería de una autorización especial.

El resultado que se asocia a los artículos cuestionados –concentración de la tierra- no es necesario ni tampoco inevitable. Ellos permitían la creación de alianzas entre campesinos propietarios, la constitución de sociedades para el desarrollo de proyectos y la gestión empresarial con la participación de los trabajadores agrarios de diferente forma.

2.1.4. Es indispensable destacar que el artículo 64 de la Constitución en el que se fundamentó la declaratoria de inexecutable, prevé que el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios sea instrumentada a través de formas asociativas. Entre ellas, además de las que pueden surgir al amparo de zonas de reserva campesina, se encontraban también las contempladas en los artículos 60 y 61 de la ley 1450 de 2011, cuya estructura no afectaba el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios ni la obligación de garantizar su participación en los beneficios de la tierra.

2.1.5. Las restricciones establecidas en la ley 160 de 1994 –ahora suprimidas para supuestos

excepcionales y controlados-no constituían elementos imprescindibles para el aseguramiento del derecho de acceder a la propiedad si se tiene en cuenta, además de lo señalado anteriormente, que el Estado se encuentra obligado a continuar avanzando en la definición de mecanismos efectivos de apoyo para hacer posible el acceso a la propiedad de los trabajadores del campo.

Cabe advertir que la regla de preferencia de adjudicación de baldíos a pequeños campesinos, establecida en el objetivo noveno del artículo 1 de la ley 160 de 1994, se encuentra vigente y debe ser tomada en serio por todas las autoridades.

2.1.6. Es necesario precisar que aunque en la sentencia C-536 de 1997 se declaró la constitucionalidad de la disposición que establece la restricción a la enajenación de predios adquiridos en virtud de adjudicación de baldíos cuando se consolidaran propiedades superiores a la unidad agrícola familiar, ello no implica que toda regulación que se le oponga total o parcialmente resulte inconstitucional. Considerando la apertura del deber establecido en el artículo 64 de la Constitución, existen diversos medios para avanzar en la protección allí consagrada. Así pues, las virtudes que la Corte atribuyó a la norma examinada en esa oportunidad, no constituían un obstáculo insuperable para adoptar una regulación alternativa como la que fue objeto de examen.

2.1.7. No existe un retroceso normativo en el grado de protección de los derechos que se adscriben al artículo 64 de la Constitución. Las posibilidades previstas en las normas declaradas inexecutable por la Corte no implicaban un deterioro de la protección del derecho de los trabajadores agrarios de acceder a la propiedad si se considera (i) su carácter excepcional y (ii) su fundamentación en propósitos constitucionales altamente valiosos previstos en el primer inciso del artículo 65 de la Constitución -conforme al cual la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado y, para ello se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales-, en el artículo 333 -según el cual el Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial- y en el artículo 334 -que prevé la intervención del Estado en la producción, distribución, utilización y consumo de bienes-.

Adicionalmente, la alternativa regulada en los artículos 60 y 61 de la ley 1450 (iii) era una de las modalidades -entre muchas otras- a través de las cuales se pueden afianzar formas de propiedad asociativa, (iv) no contemplaba un impedimento definitivo para acceder a la propiedad, (v) ampliaba las posibilidades de disposición por parte de los trabajadores agrarios, (vi) no alteraba la regla de preferencia en materia de adjudicación de baldíos contemplada en el noveno objetivo de la ley 160 de 1994, (vii) se encontraba sometida a restricciones generales y específicas determinadas por la ley y (viii) preveía mecanismos de reintegro de tierras a los trabajadores agrarios en el evento de no continuarse con el proyecto.

2.2. El artículo 62 de la ley 1450 de 2010, que modificaba el artículo 83 de la ley 160 de 1994, establecía la posibilidad de conferir autorizaciones de explotación de determinados predios rurales para la ejecución de proyectos aprobados por el Incoder. Esta disposición tampoco desconocía la Constitución.

2.2.1. La comprensión conjunta de los artículos 65, 333 y 334 de la Constitución, hace posible

concluir que el legislador cuenta con la posibilidad de establecer mecanismos para promover el desarrollo de proyectos empresariales que impliquen una explotación sostenible del campo. Los proyectos a los que aludía el artículo 62 demandado constituían una forma posible de materializar esos objetivos constitucionales. Adicionalmente la ejecución de tales proyectos se encontraría sometida a diferentes límites asegurados, entre otras cosas, por el hecho consistente en que el Estado no se desprendía del derecho de dominio, a diferencia de lo que ocurría en la regulación preexistente en la que se permitía la adjudicación de tierras a empresas especializadas del sector agropecuario.

2.2.2. Tampoco violaba -el referido artículo 62 demandado-la competencia del Congreso en materia de adopción de normas relativas a la adjudicación y recuperación de tierras.

2.2.2.1. El artículo 150.8 de la Constitución establece que le corresponde al Congreso, por medio de leyes, dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías. De acuerdo con lo anterior, la regulación de los procesos relativos a la apropiación, adjudicación y recuperación de bienes baldíos, se encuentra sometida a reserva legislativa. Se trata entonces de un asunto en el que el mandato de regulación suficiente exige que se disciplinen los ejes centrales para el desarrollo de tales operaciones y los límites que deben serle impuestos.

2.2.2.2. El Congreso había definido en las normas acusadas los aspectos cardinales relativos a las condiciones en que debería llevarse a cabo la reglamentación. En primer lugar, establecía los sujetos que podían desarrollar tales actividades precisando que lo serían las sociedades que desarrollen de manera especializada actividades económicas organizadas en el sector agropecuario y forestal. Tales sociedades, además de ello, deberían ser reconocidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

En segundo lugar, la norma fijaba reglas relativas al objeto de uso y explotación, previendo que la autorización para ello debía atender las condiciones establecidas por el Consejo Directivo del Incodec así como las extensiones previstas por parte de dicho Consejo. Este organismo, a su vez, se encontraba en la obligación de ajustarse a la reglamentación que sobre ello adoptara el Gobierno Nacional.

En tercer lugar, la ley fijaba parámetros específicos relativos a las condiciones y la forma bajo las cuales habrían de usarse y aprovecharse los bienes baldíos. De esta manera, la ley indicaba que la explotación del bien baldío requería la presentación y la aprobación de un proyecto que sería desarrollado en las tierras. Adicionalmente el desarrollo del proyecto sólo podría iniciarse previa celebración de un contrato con ese propósito que, en ningún caso, implicaría la transferencia de la propiedad. Entre las modalidades contractuales que podían emplearse, que además serían objeto de reglamentación por parte del Gobierno Nacional, se encontraba el leasing, el arrendamiento a largo plazo y la concesión.

2.2.2.3. El artículo demandado se ocupó entonces de regular el núcleo básico de las actividades de uso y explotación de bienes baldíos. La remisión a las disposiciones adoptadas por el Gobierno Nacional, previstas en los incisos primero y tercero, no constituía una deficiencia que desconociera la reserva legal sino un instrumento para precisar las condiciones de ejecución. Además de las razones expuestas, cabe presentar las siguientes respecto de lo indicado por los incisos primero

2.2.2.3.1. El inciso primero del artículo demandado establecía que las actividades de uso y explotación se llevarían a cabo en zonas de desarrollo empresarial. De conformidad con el artículo 82 de la ley 160 de 1994, las zonas de desarrollo empresarial deben orientarse a 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.

El análisis conjunto del primer inciso con lo previsto en el artículo 82 de la ley 160 de 1994, hace factible concluir que en este punto específico el legislador estableció el contenido básico exigido por la existencia de una reserva legislativa. A pesar de que la regulación no resultaba especialmente detallada, sí permitía identificar los criterios a los que debía sujetarse el Gobierno Nacional en esta materia dado que, entre otras cosas, habría de tener en cuenta la articulación del uso y aprovechamiento de bienes baldíos con las finalidades que se encuentran en tal artículo 82 enunciadas.

2.2.2.3.2. La remisión que al reglamento se hacía en el tercer inciso del artículo demandado tampoco desconocía el mandato de regulación suficiente que se vincula a la reserva legal. El artículo adoptaba una decisión fundamental relativa a la prohibición consistente en que los contratos que se celebraran para el uso y aprovechamiento de los bienes baldíos implicaran transferencia de la propiedad. Adicionalmente enunciaba algunos tipos contractuales que podrían ser instrumentados para ello. Sin embargo, dado que sería posible prever otras modalidades contractuales en función de la clase de proyectos que se presenten para el uso y explotación de bienes baldíos, dejaba abierta la posibilidad para su definición reglamentaria. Igualmente contemplaba de forma precisa la consecuencia que se sigue del incumplimiento del contrato al establecer que, en esos casos, procedería la reversión de la autorización originalmente dada.

Así las cosas, con la excepción que referí al iniciar el presente salvamento, las disposiciones acusadas han debido declararse exequibles.

MAURICIO GONZALEZ CUERVO

MAGISTRADO

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

A LA SENTENCIA C-644/12

AUTORIZACIONES EN PLAN NACIONAL DE DESARROLLO (2010 -2014) A PERSONA NATURAL O JURIDICA PARA ADQUISICION, APORTE, USO O APROVECHAMIENTO DE TIERRAS BALDIAS ADJUDICADAS INICIALMENTE COMO BALDIOS O ADQUIRIDAS POR SUBSIDIO INTEGRAL-No constituyen medidas regresivas pues no modifican el diseño de una política pública y no implican un retroceso en materia de derechos sociales (Salvamento de voto)

AUTORIZACIONES EN PLAN NACIONAL DE DESARROLLO A PERSONA NATURAL O JURIDICA

PARA ADQUISICION, APORTE, USO O APROVECHAMIENTO DE TIERRAS BALDIAS ADJUDICADAS INICIALMENTE COMO BALDIOS O ADQUIRIDAS POR SUBSIDIO INTEGRAL-No sujetas a reserva de ley (Salvamento de voto)

Referencia: expediente D-8924

Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 60, 61 y 62 de la ley 1450 de 2011, "por la cual se expide el plan de desarrollo 2010-2014".

Magistrada Ponente:

ADRIANA MARÍA GUILLÉN ARANGO

Con el acostumbrado respeto, el suscrito Magistrado disiente de la decisión mayoritaria, en virtud de la cual se declararon inexecutable los artículos 60, 61 y 62 de la ley 1450 de 2011, "por la cual se expide el plan de desarrollo 2010-2014".

A juicio de la mayoría los artículos objeto de examen son "inexecutable en tanto regresivos respecto de los mecanismos de protección hasta entonces garantizados por el Estado con el fin de asegurar los mandatos constitucionales relacionados con el derecho de acceso a la propiedad rural de los trabajadores del campo...". En las conclusiones de la sentencia en cuestión se consigna: "Nada se señaló respecto de la creación de zonas de reserva campesina, nada se puntualizó sobre el alcance de las alianzas productivas ¿es realmente necesario el aporte de la tierra para desarrollar este modelo asociativo? ¿no pueden los campesinos ser incluidos dentro de la cadena productiva a través del aporte de su fuerza de trabajo, su conocimiento e incluso sus parcelas sin necesidad de desprenderse del derecho de dominio?". Más adelante se agrega "ninguno de estos interrogantes y, otros más expuestos a lo largo de esta providencia fueron absueltos, razón por la cual se confirma la regresividad de sus contenidos en la medida en que estas disposiciones por sí solas dejan al campesino enajenante o desposeído en manifiesta situación de debilidad".

El segundo argumento esgrimido por la mayoría consiste en la supuesta vulneración de la reserva legal en la materia debido a que "el Legislador en materia tan importante cede a la Administración la concreción del mecanismo creado, olvidando el contenido del artículo 150 numeral 18 superior. De forma que la pobre regulación sobre esos mecanismos, incrementa la vulnerabilidad del campesino mientras el Congreso deslegaliza materias que imperativamente le corresponde decidir y garantizar".

Considero que los argumentos antes expuestos son incorrectos por razones tanto de técnica de interpretación constitucional como de comprensión del papel del juez constitucional dentro de un estado democrático de derecho, dentro del cual la determinación de las políticas públicas en materia de desarrollo económico corresponde prima facie al legislador.

En efecto, la postura mayoritaria parte de la idea preconcebida que las medidas contenidas en los artículos demandados eran regresivas a priori, sin detenerse a analizarlas en su conjunto. Esta postura tiene origen en una serie de conjeturas sobre sus supuestos peligros sin considerar que los mismos preceptos establecían una serie de medidas dirigidas a la protección de los adjudicatarios originales de baldíos, tales como la Comisión de Proyectos

Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal, encargada de aprobar los proyectos especiales agropecuarios o forestales. En consecuencia el test de regresividad que se adelanta para verificar la constitucionalidad de las disposiciones acusadas -además de presentar inconvenientes en su diseño como se pasará a explicar- parte de un supuesto errado, esto es, considerar como regresivas unas medidas legislativas que no lo son una vez apreciadas en su conjunto. En efecto la posibilidad de que se aporte la propiedad de tierras adjudicadas como baldíos o adquiridas a través del subsidio integral de tierras para proyectos especiales agropecuarios o forestales no constituye per se una medida regresiva en relación con el conjunto de deberes estatales respecto de los campesinos, precisamente porque no modifica el diseño original de la política pública de adjudicación de baldíos en cuanto a quienes pueden ser destinatarios de los mismos.

Lo mismo puede predicarse respecto de la posibilidad de autorizar a las empresas especializadas del sector agropecuario y forestal para el uso y aprovechamiento de baldíos, porque por una parte ya estaba prevista en la regulación vigente antes de la promulgación de los preceptos demandados, y no se consigue demostrar en la sentencia que la nueva regulación implique un retroceso en materia de derechos sociales.

Adicionalmente el conjunto de disposiciones constitucionales que establecen deberes estatales en materia de acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios (esencialmente los artículos 60 y 64 constitucionales) distan de tener el contenido cierto y específico que se les atribuye en la sentencia de la cual disiento, que considera que esos preceptos constitucionales imponen un único modelo de desarrollo agropecuario. Por el contrario la Corte Constitucional ha sostenido de manera reiterada que se trata de preceptos que tenían una estructura de principios y que por lo tanto permitían un amplio ejercicio de la libertad de configuración en cabeza del Congreso de la república.

Considero por lo tanto que ampliar el concepto de regresividad a todas aquellas medidas con las cuales los jueces constitucionales no simpatizan ideológicamente entraña un riesgo cierto, consistente en que el juez constitucional usurpe las funciones propias del Legislador y en general de los poderes que cuentan con legitimidad democrática para tomar decisiones en materia de asignación de bienes escasos y de recursos económicos.

A lo anterior se auna que la metodología del juicio de regresividad propuesto incurre en algunas imprecisiones técnicas pues en todo caso se trata de un test de proporcionalidad e invertir el orden de los subprincipios propios de esta modalidad de examen constitucional (pues se estudia supuestamente la afectación del contenido mínimo de los derechos sociales antes que la idoneidad de la medida), implica una restricción mayor de la libertad de configuración del legislador. Tampoco se entiende porque se excluye la etapa de estudio de la necesidad de la medida supuestamente regresiva.

La segunda razón esgrimida para declarar la inconstitucionalidad de los artículos en cuestión, esto es, el supuesto déficit de regulación legal de la materia, constituye a mi juicio un argumento aun más problemático que el primero. En efecto, se confunde el concepto de reserva de ley con la competencia del Congreso de regular la apropiación, recuperación o adjudicación de tierras baldías (numeral 18 del artículo 150 constitucional). Esta confusión es recurrente en cierta jurisprudencia de la Corte Constitucional, que parece entender que hay

una reserva de ley general en todas las materias que son competencia del Congreso, postura que tiene origen en una lectura errónea de la distribución de competencias normativas entre el Legislador y el Gobierno, y en una confusión sobre el concepto de reserva de ley.

Cabe recordar que el artículo 150 numeral 18 de la Constitución consigna que corresponde al Congreso dictar las normas sobre la apropiación, adjudicación y recuperación de baldíos. Lo anterior no significa que la ley deba ocuparse de manera exhaustiva a estas materias y que no haya lugar a la expedición de reglamentos por parte del Gobierno. Nuevamente en la sentencia se parte de un prejuicio consistente en que los reglamentos expedidos por el Gobierno no serán suficiente garantía de los derechos de los adjudicatarios de baldíos, pero parece olvidarse que estas normas a su vez pueden ser controladas por la jurisdicción de lo contencioso administrativo que será la encargada de velar porque sean ajustadas a la Constitución y a la ley.

Fecha ut supra.

HUMBERTO ANTONIO SIERRA PORTO

Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

A LA SENTENCIA C-644/12.

Referencia: D-8924

Magistrada Ponente:

ADRIANA MARÍA GUILLÉN ARANGO

Salvo el voto en la ponencia de la Magistrada Adriana María Guillén Arango, acogida por la mayoría de la Sala, por las razones que expongo a continuación:

1. Los artículos 60, 61 y 62 debieron ser declarados exequibles de forma condicionada.

1.1 Considero que en el presente caso debió declararse la exequibilidad condicionada de la norma, lo cual realizaba en mayor grado el contenido del artículo 64 Superior en el sentido de promover el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios como también el mejoramiento de sus ingresos y de su calidad de vida.

En este sentido, se pudo haber condicionado el inciso 4° del artículo 72B adicionado por el artículo 61, de tal manera que las alianzas o asociaciones siempre tuvieran que estar integradas por pequeños productores. Con ello, se garantizaba la preferencia por el trabajador agrario como pequeño productor. Sumado a ello, también se hubiese podido precisar que en la ejecución de dichos proyectos agropecuarios o forestales debía existir la obligación de vincular al campesino a dicho proyecto en calidad de socio, por medio de diferentes esquemas asociativos, lo cual implicaba necesariamente una participación activa

del campesino/a en el desarrollo de dicho proyecto.

Además, la exequibilidad condicionada del inciso 5° del mencionado artículo permitía que, al momento de la liquidación de proyectos en los que se hubieren destinado como aportes predios adjudicados de naturaleza baldía, se salvaguardara de igual manera ese acceso preferente a la tierra que dispone el artículo 64.

Esta postura en favor de la exequibilidad condicionada de la norma, permitía igualmente desarrollar ese principio constitucional de la función social de la propiedad contenido en el artículo 58, en tanto el esquema asociativo propuesto hace posible canalizar la inversión privada, promueve un uso más eficiente de la explotación de la tierra e incentiva la producción en el campo, lo cual contribuye al desarrollo económico, a la producción agropecuaria y, especialmente, a la producción de alimentos y a la comercialización de productos de acuerdo con los mandatos de los artículos 64 y 65 de la Constitución Política.

El artículo 61 incluía además criterios para la elegibilidad de los proyectos, a los que hacían referencia las normas demandadas, que estaban estrechamente vinculados con intereses constitucionalmente legítimos. Así, la generación de inversión y empleo, la innovación y la transferencia tecnológica que debían incluir los proyectos, razonablemente contribuían a la promoción del acceso a la comercialización de productos, a la asistencia técnica y empresarial y a la mejora del ingreso y calidad de vida de los campesinos. Con la inexequibilidad simple de las normas demandadas se sacrificaron, entonces, medidas que razonablemente habrían derivado en el cumplimiento de esos deberes estatales manifiestos en el artículo 64 superior.

Lo anterior es importante, teniendo en cuenta que la destinación de los bienes baldíos deben contribuir a la dignificación de la vida de los trabajadores del campo. Lo más importante, debe comprender no sólo el acceso a la tierra sino los bienes y servicios complementarios para su mejoramiento social y cultural.

Por eso, la decisión adoptada por la mayoría de la Sala, obedece a una lectura restringida del acceso a la propiedad, pues a pesar de la trascendencia que tiene la titularidad jurídica de un bien como garantía de este derecho, el goce y ejercicio material de la propiedad conduce a la posibilidad de determinar la destinación, el uso y la explotación económica de esos bienes.

Las normas que han sido retiradas del ordenamiento, bajo la fórmula de una exequibilidad condicionada a la luz de un ejercicio interpretativo a favor del trabajador agrario y, en particular, pequeños productores campesinos, conducía razonablemente a abrir nuevas posibilidades frente a la destinación de su predio a proyectos económicos que le garantizaran, además de su sustento, la posibilidad de mejorar su ingreso y nivel de vida.

De lo contrario, se estarían desconociendo facultades propias del derecho de propiedad de los campesinos como es la posibilidad de elegir libremente los proyectos empresariales que han de ejecutarse en sus bienes<sup>98</sup>.

La declaratoria de inexequibilidad de las normas demandadas desconoció que la Constitución misma, en su artículo 64, establece que el deber de promoción del acceso progresivo a la

propiedad de la tierra puede darse tanto en formas individuales como asociativas. Se reitera entonces que la exequibilidad condicionada de las normas en el sentido anteriormente expuesto claramente desarrollaba estas formas asociativas de acceso a la propiedad por parte de los trabajadores agrarios y, a su vez conservaba ese carácter preferente si se priorizaban las alianzas para que contaran con pequeños productores entre sus asociados, lo cual guardaba armonía con los deberes contenidos en el artículo 64.

Es importante destacar que el artículo 64 no sólo abarca el contenido del acceso a la tierra sino que, para la realización efectiva de este postulado, pueden ofrecerse varias alternativas para garantizar la producción de los bienes adjudicados, lo cual puede realizarse a través de alianzas o asociaciones o alternativas de desarrollo agrícola.

Sin embargo, el crecimiento y desarrollo, la competitividad y productividad, no debió leerse en clave del incremento de la riqueza y acumulación de tierras de los impulsores de los proyectos especiales agropecuarios y forestales o de las empresas destinadas a ese propósito, sino de la posibilidad de concretar el contenido del artículo 64 Superior, respecto al mejoramiento del ingreso y calidad de vida del campesino. Lo anterior, no implicaba desconocer la protección constitucional que tiene el trabajador agrario, por ejemplo a través de la asistencia técnica y financiera por parte del Estado, ni sus lazos con la tierra.

A partir de las consideraciones expuestas se ha identificado que las normas que han sido retiradas del ordenamiento jurídico guardaban relación directa con fines y mandatos constitucionalmente legítimos que, junto con la necesidad de conservar en la medida de lo posible las disposiciones adoptadas por el Congreso para preservar el principio democrático, conducían a la Corte a identificar el conjunto de intereses constitucionales en juego y a realizar una labor de interpretación y ponderación más compleja que llevara a la inexequibilidad condicionada de las normas.

En desarrollo de lo anteriormente señalado, la Corte hubiese podido (i) establecer criterios de preferencia a favor de los pequeños productores, en particular, adoptando medidas de discriminación positiva en pro del campesino frente a los medianos y grandes productores; (ii) armonizar el fin estatal de promover el uso eficiente de la tierra, la función social y ecológica de la propiedad, y la garantía de la libertad económica de la empresa dentro del marco del crecimiento económico; (iii) establecer con claridad que la protección efectiva del derecho al acceso a la tierra del campesino abarca otras garantías como el mínimo vital, la alimentación adecuada, la vivienda digna, el agua, la protección de la diversidad cultural, la protección de la familia, y el desarrollo económico, social y cultural de la población rural, haciendo hincapié en la dignificación de la vida de los trabajadores del campo y; (iv) enfatizar que en ningún caso la participación del campesino en los proyectos agropecuarios o forestales podía reducirse a la calidad de asalariado.

En este mismo orden de ideas, se considera que la norma no se traducía en una imposición al campesino sino que, en aras de garantizar su libertad económica y promoviendo la generación de empresa, abría una posibilidad de decisión en cabeza de la población rural para promover su derecho a la asociación. De hecho, las normas demandadas que favorecen el establecimiento de formas asociativas, se orientaban a garantizar el acceso de activos financieros y su aprovechamiento a través de asistencia técnica integral hacia esquemas

productivos con un enfoque empresarial, lo cual encuentra fundamento en la obligación del Estado de promover el desarrollo empresarial conforme al artículo 333.

La misma jurisprudencia constitucional ha identificado la relación existente entre la empresa y la consecución de otros fines constitucionalmente valiosos. En este sentido, en la Sentencia C-228 de 2010 se expuso que:

“La Carta adopta un modelo de economía social de mercado, que reconoce a la empresa y, en general, a la iniciativa privada, la condición de motor de la economía, pero que limita razonable y proporcionalmente la libertad de empresa y la libre competencia económica, con el único propósito de cumplir fines constitucionalmente valiosos, destinados a la protección del interés general. Este marco de referencia, a su vez, tiene profundas implicaciones en el modo en que se comprende los derechos y libertades de los agentes de mercado. En ese sentido, la jurisprudencia ha definido de manera consistente y reiterada a la libertad de empresa como un criterio amplio, que en su aspecto más esencial puede definirse como una facultad que tiene toda persona de realizar actividades de carácter económico, según sus preferencias o habilidades, con miras a crear, mantener o incrementar su patrimonio. Empero ese carácter amplio, como ya se indicó, la libertad económica encuentra su definición concreta a partir de sus componentes particulares: la libertad de empresa y la libre competencia económica”

1.2 Respecto del artículo 62 demandado, la exequibilidad condicionada hubiera contribuido a la obligación estatal de generar políticas de desarrollo económico, especialmente en el uso eficiente de la tierra. Además, se hubiera impulsado la inversión privada cuando existen tierras que pueden ser aprovechadas bajo la exigencia de la obligatoria inclusión del pequeño productor en las sociedades que desarrollan su labor en las Zonas de Desarrollo Empresarial. Así, se reforzaban las acciones afirmativas a cargo del Estado en favor del pequeño productor frente a medianos y grandes productores.

Aunado a lo anterior, el artículo 62 no significa la adjudicación de baldíos a estas sociedades, con lo cual no se vulnera en absoluto la garantía de acceso preferente a la tierra de los trabajadores agrarios. En cambio, la exequibilidad condicionada del artículo 62 hubiera permitido que, por intermedio de las alianzas, los pequeños productores pudieran usar y aprovechar en forma eficiente las tierras baldías.

En definitiva, debe existir un equilibrio entre el fin que el Estado persigue en cuanto el acceso a la tierra del campesino y la garantía de la libertad económica, la iniciativa privada y la inversión como motores del desarrollo económico del país.

JORGE IGNACIO PRETELT CHALJUB

Magistrado

1 La totalidad de los antecedentes de esta providencia y algunas consideraciones se han tomado del proyecto original presentado a la Sala Plena por el Magistrado MAURICIO GONZÁLEZ CUERVO, quien generosamente lo ofreció para la preparación de la sentencia

definitiva a pesar de su salvamento de voto.

2 En este aparte el demandante transcribe diferentes párrafos de la sentencia C-536 de 1997.

4 Señala su condición de organización internacional que aboga por el derecho a la alimentación y, en esa medida, estima pertinente intervenir en el proceso de constitucionalidad mediante un *amicus curiae*.

5 Leticia Margarita Gómez Paz, Henry E. Linares E., Dalia Edith Rodríguez, Nidia Torres O, Viviana Martínez, Delia Caicedo Carranza, Margarita Rodríguez, Olga Martínez, Reina Cepeda Pedroza, Edwin Damian Uribe, Juan Carlos Ayala, Luis Ernesto Bocanegra, Yolima Corredor R., Faccello Angel Manjarres, Edwin Alfonso Vanegas, Gladys Monroy González, Rocío Pinzón, Aristides N. Flórez, María Gloria Rivera, Helga Peña Ceballos, Yenny Forero Santamaría, Rafael A., Jovan Neira, Gloria Silva, José Jesús Padilla Guerrero, Manuel Follero Benítez, Luis Álvaro Díaz Chitiva, Jhon Molina Vargas, María Yazmin Ávila Pacheco, Julián Darío Henao, Eva Irene Castelblanco, Josefina Carmona, Jairo Ruiz Espitia, Ligia Cruz, Leandro Mateus, Jazmín Eslait Masson, Claudio Casas, Adriana Romero, Ángel Niño Alonso, William Aponte, Clara Edith Acosta Manrique, José Del Carmen Rincón A., Edgar Acero Jiménez, José Darío Muñoz Carvajal, Víctor Hugo Hernández Sánchez, Héctor Fabio Candamil Montoya, Miguel Francisco Ríos, Amparo González Forero, Andrea Rodríguez J., Esperanza Castro Duque, Marina Reyes Suárez, Johana Trujillo Otero, Carlos Mauricio Parad B., Deledda Páez Vega, Omar Ramírez Z, Adriana Rodríguez, Henry Camacho Ovalle, Angélica María Vega, Nohora Elsa Quevedo A., María Patricia Mateus C., María Helena C., Magdalena C., Blanca Gutiérrez Guasca, Hernán Alfonso Mahecha Bustos, José Idulyo Ramos, Claudia Sanabria P., Boltan Sánchez, Sonia Navarro M., Ana B. Ramírez, Narola Dora Ramírez, Luz Marina Castro, Angélica María P., Miriam C., Jorge Mario Correa Niño, Irma B., Luz Miriam Castro P., Yesmin D. Andreius, Gisela P. Bolívar Mora, Teresa Niño R., Santiago Cruz V., Lucy Mecán Sandoval, Pedro Velásquez G., William Ruíz, Manuel Guillermo Pinear, Jorge E. López R., Alexander Rincón Olaya, Ligia Inés Botero Mejía, Hector Erney Andrade C., Gustavo Rubén Triana Suárez, Ramón Antonio Paba Roso, María Victoria Forero, Medardo Hernández B., Francisco José Valderrama Mutis, Álvaro Francisco Morales Sánchez, Elías Fonseca C., Winston Petro Barrios, José Diógenes Orjuela, José Fernando Ocampo, Jhonier Mauricio Castañeda, Ana Rocío Bermúdez Jaimes, Michael Tache Victorino, Andrés Felipe Carmona Ospina, Sonia Alejandra Agudelo Gómez, Yuli Yesnei Higuera Nieto, José Julián Carvajal Cárdenas, Marco Alirio Muñoz, Franklin José Díaz Romero, Juliana M., Segundo Manuel Carrillo, Beatriz A. S., Celio Miguel García, Luz María Ortiz, Gabriela Gómez Paz, Sandra E. Camargo Gutiérrez, Adriana Carolina Contreras Pardo, Jennifer Daza Sanabria, Marcela Patricia Velasco Rojas, Albeiro Casallas Leguizamón, Cesar Augusto Dionisio R, Saúl Andrés Peña Castaño, Richard Orlando Sabogal Triana, Alberto Simbaqueva, Jaime Salamanca S., Claudia L Morales, Nestor Peña Zarate, Angélica Castillo Henao, Alejandra Osorio, José Daniel S. Figueroa, Edilberto Centeno Castro, Cristian Camilo Ayala Chacón, Luis Eduardo Gaitán, Nelson Carvajal, Enrique Ardila Rojas, José Agustín, Nepomuceno Castro Martínez, Sandra Villamizar Quiñones, Uberney Forero, Berenice Quimbayo, Carlota Duran Ruiz, María Del Rosario González, Flor Alba A., Atilio Granados, Diomar Echeverry, Jairo González, Eddy Ramos, María Niño, Luis Germán Díaz Hurtado, Luis Alfredo Cadena Gamboa, Libia Esperanza Cuervo Páez, Amparo Reina, Marta P., Reina B. Aguilar, Claudia Patricia Gómez R., Claudia Pedraza, Doris León Bello, Daniel Zambrano,

Carolina Marín Blanco, Jorge Ruíz, Carlos Felipe Ospina Marulanda, Carlos Mario Acero Castellanos, Ximena Canal Laiton, José Luis Rodríguez, Manuel Martínez, Manuel Camilo Parra Osorio, Rodrigo Cruz Hernández, Alba Karina Estevez Amaya, Diego Edgar Medina Morales, Jarri Beltrán Pastrana, Adriana Camargo Garzón, Mónica García, Ruth Marina Betancur, Alicia Huérfano R., Elizabeth Montes Castro, Camilo Garzón Cuervo, Mery González Guayara, José De Jesús Gil, Luis Bernal, Carlos Medina, Ricardo Santacruz, Efraín Tamayo, Sonia N., Edgar Valderrama, Argemiro Castellanos, Diómedes Ruíz Rodríguez, Ronald Rojas, Jorge Marín, Claudia Gómez, Armando Rodríguez, Gloria Vargas, Ivon Rodríguez, Gloria Barrera, Luis Alfonso Bareño, Andrés Ramírez, Karina Gene Prada, Carlos R., Juan Vanegas Suárez, Fany Pino B., Nathanel Machado Nuñez, Cris Encarnación Reyes Gómez, Fernanda Casas Ortiz, Alexandra Ramírez S., Ángel María Morales, Oscar Mauricio Stemhor, Carmenza R., Ana Carolina Moreno, Liliana Liscano Romero, Melba Pilar Gamboa, Ana Janeth Bernal Reyes, Alba Ester Tovar Porras, Sandra Constanza O., Fredy Andrade Ordoñez, José I. Rodríguez Mahecha, Leszli Kállí López, Inés Sanmiguel C., Luis Emilio Marín C., Carlos Adolfo Álvarez, José Gonzalo Garzón, María Elena Alarcón E., Carlos Alberto López, Jenny Carolina Moreno Ceballos, Jaime Torres Ramírez, Elsa Barrantes López, María Fernanda Ortigoza, Adriana Maritza Salamanca V., Manuel Ricardo M. Bustamante, Leonardo Baptista, Elba Mercedes Rico P., Ana I. Salgado P., Diego Mayorga, Julia Mariana Díaz Z, Mauricio López Acosta, Ángela Consuela Lagos Prieto, Claudia Constanza Ovalle, Camilo Romero Cortés, Eliana Pineda C, Yolanda Gómez González, Fanny María Suárez Camargo, Boris Torres, José G. Camargo R., Nestor Alejandro Peláez F., Marcía Verónica Piñeros, Fernando Gamboa, Jaime Campos, Héctor Beltrán P., Blanca Bohórquez, Lina Raquel Rodríguez Mesa, Martha Reyes, Jorge A. Mora C., Doris C. Monroy., María Eugenia Vásquez, William Arturo Sánchez S., Eliveleth Tapias Arias, Felipe Perón, Omar Torres, Edgar J. Figueroa Morales, Esperanza B., Carmen Lilia Izquierdo, Martha Gómez, Jaqueline Aldana Rodríguez, Elías Torres, Héctor Fabio Bestides, Giovanni Arguello, Leonor Ruíz O, Luz Marina Ávila, José Silva, Ángela Viviana Ortiz Carrillo, Joaquín Ricardo Bejarano, Luis Eduardo Posada, Martina Bonilla Rodríguez, María Helena Torres Carrillo, Jorge Caba Uribe, Adolfo Bresneider García, Edgar L., Luis Néstor Taquica Cordero, Yurgen Toro Pérez, Oscar Cabeza, Jaime Eduardo Ávila R., William Herrera Camelo, Francly Yaneth Cuervo Díaz, Carmen Aldana, Elsa Sánchez A., José Luis Díaz Granados, Fernando Silva Carrero, Ana Milena Socarras Vega, Eduard Peñalosa, Jorge Iván Arias, Miriam Cárdenas, Juan Carlos Urrea, Sonia P. Contreras, Adriana Jiménez, Gladys Sandoval, Jesús Cárdenas, Luis Enrique Castiblanco, Oscar Rubén Galindo. En el escrito de coadyuvancia suscrito por los ciudadanos referidos, se encuentran algunas firmas que no hacen posible identificar su nombre. Corresponden a las cédulas de ciudadanía No. 51.610.925, 51.651.292, 51.705.991, 51.816.549, 28.307.276, 41.287.220, 41.718.663, 27.123.355, 5.984.449, 41.582.376, 79.904.418, 51.770.771, 91.209.332, 39.529.625, 41.894.217, 20.550.178, 11.804.740, 13.842.930, 51.937.261, 80.273.129, 79.317.264, 20.584.361, 41.698.165, 19.144.695.

6 Gaceta Judicial No. 1987. Tomo LIII. Bogotá Septiembre de 1942.

7 *Ibidem*. Al respecto señaló la Corte Suprema de Justicia: “En el régimen colonial la explotación económica de las tierras realengas ocupadas sin título anterior de la autoridad pública obtenido en repartimiento que dice base a perfeccionar el dominio mediante cultivo, o respecto a tierras simplemente ocupadas y explotadas no constituyó, por si sola, un medio idóneo para llegar a la propiedad. Las tierras recibidas en repartimiento de la autoridad, se convertían en propiedad de los adjudicatarios mediante cultivo, en virtud de un

fenómeno calificado de justa prescripción, y siempre que se justificara esa antigua posesión (Capítulo IV Cédula de San Lorenzo); y las solas ocupación y explotación debían legitimarse ulteriormente. Y la prescripción no existió en el sistema jurídico colonial en favor de los particulares, respecto a la Corona, con las características que le eran propias al derecho civil, de particular a particular, pues el régimen territorial de defensa, permanente y rigurosa de las tierras para el Soberano, no le dio entrada con ese carácter, sino en una forma limitada y sui géneris, única que se compadecía con la organización rígida y especial del derecho público a que estuvieron siempre sujetos los trasposos de las tierras realengas a personas distintas al Estado”.

8 *Ibíd.* Páginas 809 a 867.

9 Vid. Roberto Luis Jaramillo y Adolfo Meisel Roca. “Más allá de la retórica de la reacción. Análisis económico de la desamortización en Colombia: 1861-1888”. En *Revista Economía Institucional*, vol.11 no.20, Bogotá, enero/junio 2009. Pp. 45-81.

10 *Guía de Derecho Agrario*. Instituto Colombiano de la Reforma Agraria – Procuraduría Agraria ante Incora. Héctor Calderón Alarcón.

11 Sobre el particular y en especial, sobre el movimiento campesino de los años 30 que antecedió a la Reforma Constitucional de 1936 vid. Marco Palacios. *¿De quién es la tierra? Propiedad, politización y protesta campesina en la década de 1930*. Bogotá, Universidad de los Andes, F.C.E., 2010.

12 Proveniente, al menos en sus fuentes conocidas, del derecho francés, en particular del teórico Léon Duguit, reconocida por él como imperativa para la transformación del derecho. Vid. Léon Duguit. *Les Transformations Générales du Droit Privé: Depuis le Code Napoléon*, 2ème ed. París, Éditions La Mémoire du Droit, 1999.

13 Comenta al respecto la historiadora Sandra Botero: “La reforma a lo relativo al régimen de propiedad privada en la Constitución es inseparable de la discusión sobre la reforma agraria, central en esos días dado el conflicto agrario que atravesaba al país. En este sentido, los intentos de reforma

vienen desde el gobierno de Olaya Herrera (1930-1934), con las iniciativas de su Ministro de Industria, Francisco José Chaux, quien ya había presentado un proyecto de ley sobre dominio y posesión de tierras, cuya orientación, aunque en el marco del respeto absoluto a la propiedad privada, reconocía en los latifundios improductivos un problema fundamental, e incorporaba el trabajo como elemento esencial de una nueva interpretación del principio de la propiedad (Francisco José Chaux, *Memoria del Ministro de Industrias al Congreso Nacional en sus sesiones ordinarias de 1934*. Bogotá: Imprenta Nacional, 1934, pp. 344-390). Vid. Sandra Botero. “La reforma constitucional de 1936, el Estado y las políticas sociales en Colombia”. En *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, No. 33, 2006, pp. 92-93.

14 En efecto, dispuso el artículo 10 de la reforma, modificadorio del artículo 32 de la Constitución de 1886: “Artículo 10: Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con justo título, con arreglo a las leyes civiles, por personas naturales o jurídicas,

los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o de interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida

por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social./La propiedad es una función social que implica obligaciones./Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación, mediante sentencia judicial e indemnización previa./Con todo, el legislador, por razones de equidad, podrá determinar los casos en que no haya lugar a indemnización mediante el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de una y otra Cámara”.

15 A mediados de 1960, Alberto Lleras Camargo completaba dos años como Presidente de Colombia

en el inicio del período que se conoció como el “Frente Nacional”, entre 1958 y 1974. Lleras Camargo tenía un gran conocimiento de Estados Unidos, en donde era muy respetado en los círculos políticos e intelectuales. Se había desempeñado en los años cuarenta como embajador de Colombia en Washington y había sido el primer Secretario General de la OEA. El Comité de los 21, también conocido como Comisión para el Estudio y la Formulación de Nuevas Medidas para la Cooperación Económica, se reunió de nuevo en abril y en mayo de 1959 y tuvo su última reunión en Bogotá en septiembre de 1960, en donde se firmó el Acta de Bogotá que sentó las bases para la Alianza para el Progreso.

16 J.O. Melo. Colombia Hoy: Perspectivas para el siglo XXI. Bogotá: TM Editores, 1995. También, H. Mondragón, H. (01 de 04 de 2002). Colombia: O mercado de tierras, o reforma agraria. Recuperado el 22 de 10 de 2010, de Asociación Campesina de Antioquia: [http://www.acantioquia.org/documentos/prob\\_agraria/mercado\\_tierras\\_reforma\\_agraria.pdf](http://www.acantioquia.org/documentos/prob_agraria/mercado_tierras_reforma_agraria.pdf)

17 La reforma Agraria en Colombia. Alfonso Uribe Badillo Editor. Colección “Pensadores Políticos Colombianos”. H. Cámara de Representantes, 1987-1989. Páginas 113 a 208. Tal como se desprende se la ponencia para segundo debate ante el Senado del proyecto de ley sobre Reforma Agraria, esta no sólo planteaba nuevos modos o patrones respecto de la distribución de la tierra, sino que comprendía una segunda fase que consistía “...en la administración de recursos a los nuevos propietarios para la explotación adecuada de las extensiones territoriales que reciban como resultado de la primera fase de la reforma. Es también parte esencial de ésta la asistencia técnica a los nuevos terratenientes para el mejoramiento de cultivos, lo mismo que la organización para la compra de los elementos esenciales a toda explotación agrícola y para la venta de los productos agropecuarios (...) Finalmente, la reforma agraria implica la asistencia social en favor de los beneficiados con ella, a fin de elevar sus niveles de vida, no solo como un imperativo de justicia, sino para arraigarlos a la tierra que han recibido”.

18 Ibídem. Así, la citada ponencia señalaba: “ A propósito de la discusión pública que hoy llega al Senado ha habido oportunidad de escuchar a personas que para la discusión del problema toman casi exclusivamente la productividad. Y, partiendo de tal base, ponderan la ventaja económica de la gran explotación agrícola donde el uso de la maquinaria, la aplicación de una alta densidad de capital y la superior dirección técnica garantizan mayores rendimientos por unidad de superficie...”. Sobre tales argumentos concluye: “la extensión

óptima de una propiedad depende esencialmente de la naturaleza de las tierras, del tipo de explotación que sobre éstas sea mejor adelantar. Cuando el proyecto habla de Unidad Agrícola Familiar no está hablando de muy pequeñas extensiones. El régimen de lluvias, las clases de suelos, la conveniencia de rotar los cultivos etc., deben determinar la extensión de la unidad de explotación agrícola (...). En ese orden, “identificar la existencia de propiedades de muy grande extensión con lo que serían las condiciones de máxima productividad resulta tan erróneo como pensar que esa máxima productividad puede alcanzarse con una estructura muy pequeña de predios. Un sistema caracterizado por predominio de un tipo de unidad familiar razonablemente concebido y de propiedades de mediana extensión es, en lo que agricultura se refiere y salvo casos de excepción, el ideal ambicionable desde el punto de vista de técnica agrícola”. Más aun cuando no sólo debía tenerse en cuenta el tema de productividad sino también el aspecto social, en la medida que la figura de asalariado rural favorece la pobreza, debido a que “... más que un país de peones, Colombia debe ser un país de propietarios, con la posibilidad de poseer un hogar propio y estable; la seguridad y la libertad que tiene quien es dueño de la tierra que trabaja...más si se tiene en cuenta que la gran explotación emplea un mínimo de brazos en algunas etapas del ciclo agrícola, mientras demanda un número más considerable en otros, lo que crea períodos de desocupación transitoria, migraciones inconvenientes, inestabilidad y bajo nivel de vida para los trabajadores del campo”

19 En la Ley 135 de 1961 se distinguieron dos fuentes de tierras a partir de las cuales el Estado podría adjudicar predios a la población campesina: Por una parte, los terrenos baldíos de la Nación, adjudicados a los campesinos a título gratuito, siempre que se demostrara buena fe y explotación económica ininterrumpida por el término de cinco (5) años. Por otra, las tierras obtenidas por el INCORA a título de compra o expropiación, las cuales se vendían al campesino bajo el sistema de parcelaciones. Una y otra, estaban sujetas a los límites propios de las UAF con la diferencia de que en las parcelaciones el comprador no podía transferir la parcela, sin permiso del Instituto, mientras no hubiese terminado de pagar el subsidio .

20 En efecto, se estableció por regla general que la adjudicación de baldíos sólo podía realizarse extensiones no mayores a 450 hectáreas siempre que demostrará la explotación de las dos terceras partes de esa superficie<sup>20</sup>. Este límite podía ampliarse a favor de una persona natural con autorización del Incora hasta 1000 hectáreas para: i.) regiones muy apartadas de los centros de actividad económica y de difícil acceso, ii.) sabanas de pastos naturales donde la naturaleza de los suelos, el régimen meteorológico o las inundaciones periódicas no hicieren económicamente factible su explotación; iii) regiones como lo Llanos Orientales, en las cuales se autorizó una UAF de 3000 hectáreas previa delimitación realizada por el Instituto Agustín Codazzi. A su vez, el límite de adjudicación podía reducirse cuando se tratara de predios aledaños a carreteras transitables, a ferrocarriles, ríos y a puertos marítimos.

21 Al respecto, se estableció que las sociedades y personas jurídicas en general, no tendrían derecho a ser adjudicatarias de tierras baldías. Sin embargo, era posible celebrar contratos con sociedades colectivas o limitadas (sociedades de personas) para la explotación de tierras baldías a través del cual se comprometían a explotar la tierra con cultivos agrícolas por no menos de cinco años, siempre que demostraran explotación permanente al final de cada

año<sup>21</sup>. De igual forma, en virtud de contratos de ocupación se podían exceder los límites iniciales hasta 2500 hectáreas cuando se tratará de terrenos baldíos no cubiertos por las reservas para colonizaciones dirigidas a una explotación agrícola de interés para la economía nacional, ya porque los cultivos estuviesen destinados a sustituir importaciones, a ser exportados de manera razonable o para proveer materias primas a las industrias nacionales. En estos casos el Instituto podía celebrar contratos con personas naturales o jurídicas, en los cuales se señalarían los plazos y condiciones de adjudicación, pero requerían para su validez la aprobación del Gobierno previo concepto del Consejo Nacional de Planeación<sup>21</sup>. También podían celebrarse contratos, con las mismas formalidades antes vistas, para el establecimiento de explotaciones agrícolas en regiones de muy escasa densidad de población y abundancia de tierras baldías no reservadas a colonizaciones especiales, sin limitación en cuanto a su superficie. Dichos contratos establecerían la delimitación de las extensiones bajo explotación en cada período anual y no podía entregarse una superficie mayor a la que pudiese explotarse en un plazo de 5 años. Para estos casos el INCORA podía celebrar contratos de arrendamiento hasta por la extensión señalada en la ley, por un término no superior a 50 años cuando apareciera de conveniencia nacional que los terrenos no debían salir del patrimonio del Estado. Además, en todos estos casos para que la adjudicación se surtiera, se estipularía que el interesado pagara el Estado por cada hectárea contratada en exceso de los límites establecidos en la ley, una suma que contemplara la ubicación de las tierras, su calidad, su costo probable después de su adaptación a las explotaciones y demás factores que influyeran sobre su valor. Tales contratos también podrían celebrarse con cooperativas de trabajadores, caso en el cual la superficie se adjudicaría en consideración al número de afiliados y con la condición de que explotaran la tierra de manera personal.

22 Artículos 37 y 38. Fueron ellas: 1. El propietario de tierras adjudicadas como baldíos no podría obtener una nueva adjudicación que sobrepasara los límites de la ley./2. En caso de enajenación de la tierra adjudicada, no podría obtener nuevas adjudicaciones antes de transcurridos cinco (5) años./3. Cuando se tratara de la celebración de los contratos antes señalados con sociedades de personas, se tomarían en cuenta las adjudicaciones hechas con anterioridad a los socios de estas para efectos de las prohibiciones.4. Las sociedades de personas que celebraran contratos sobre tierras baldías, no podían traspasar sin previa autorización del Instituto derechos y obligaciones mientras no se hubiese hecho adjudicación definitiva. La omisión de este requisito generaba nulidad absoluta del traspaso y el que las tierras regresaran a poder del Estado.

23 Vrg. J.H. Pulecio Franco (2006) "La Reforma Agraria en Colombia"\* en Observatorio de la Economía Latinoamericana, número 61. Texto completo en [www.eumed.net/coursecon/ecolat/la/](http://www.eumed.net/coursecon/ecolat/la/).

24 A este respecto, señala la exposición de motivos de la Ley 160 de 1994: "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 (...)". Además, señala como en torno de la categoría de derechos económicos y sociales "contenidos expresamente en el artículo 64 la Constitución

[que] no pueden verse meramente como programáticos o expectativas de derecho social”, como quiera que dicha “creencia -dice la ponencia- es errada”. Vid. Gaceta del Congreso No. 131 de 29 de octubre de 1992. Proyecto de Ley Número 114 Cámara de 1992.

25 Artículo 72.

26 Artículo 20.

27 Artículo 22.

28 Artículo 24 de la Ley 160 de 1994: “Serán elegibles como beneficiarios de los programas de reforma agraria los hombres y mujeres campesinos que no sean propietarios de tierras y que tengan tradición en las labores rurales, que se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad o deriven de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos...”

29 Una concepción distinta del régimen agrario animó el llamado Estatuto de Desarrollo Rural, Ley 1152 de 2007, que derogó expresamente la ley 160 de 1994. Sin embargo, como quiera que en su concepción no se adelantaron los procesos de consulta previa con las comunidades étnicas requeridas, fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante sentencia C-175 de 2009.

30 “Las cifras sobre distribución de la tierra rural en Colombia son dramáticas: Las 98.3 millones de hectáreas rurales que están escrituradas se distribuyen así: 52% son de propiedad privada, 32% de indígenas y negritudes, y el resto, 16%, del Estado. El análisis realizado cubre 32.7 millones de hectáreas en 1985 y 51.3 millones en 1996, lo que equivale al 45% de la superficie continental total (114 millones de hectáreas). (FAJARDO, 2002). En 2001, de acuerdo con las cifras que reporta Fajardo (2002), los predios menores de 3 hectáreas, cubrían el 1.7% de la superficie del país reportada en el registro nacional y estaban en manos del 57,3% de los propietarios. Mientras tanto, los predios mayores de 500 hectáreas, que cubrían el 61.2% del territorio nacional registrado, estaban en manos del 0.4% de los propietarios. Por su parte los predios entre 100 y 500 hectáreas en el año 2000, cubrían el 14.6% del territorio y estaban en manos del 2.6% de los propietarios. Es muy probable que la concentración de la propiedad se haya agravado en el último decenio, si se considera el escalamiento del conflicto armado que generó la expropiación forzada de tierra a los pequeños propietarios, y la persistencia del narcotráfico como generador de capitales especulativos, que se concentran en la compra de tierras como mecanismo de lavado de activos ilícitos. Vid. FAJARDO M. D. Para sembrar la paz hay que aflojar la tierra. Bogotá: Instituto de Estudios Ambientales - Universidad Nacional de Colombia, 2002. IGAC - Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Atlas de Colombia. 5ª Edición. Bogotá: IGAC, 2002. Citado por Luis Carlos Agudelo Patiño. “Campesinos sin tierra, tierra sin campesinos: territorio, conflicto y resistencia campesina en Colombia”. En Revista nera, año 13, N°. 16 - JANEIRO/JUNHO DE 2010 - ISSN: 1806-6755, pp. 81-95. Absalón Machado C. La Reforma Rural. Una deuda social y política. Bogotá, Universidad Nacional de Colombia. Centro de Investigaciones para el Desarrollo, 2009, pp. 120- 123, 135-139.

31 Dice al respecto Albán: “Según estimaciones oficiales y privadas, en Colombia hay 114 millones de hectáreas, 68 millones correspondientes a predios rurales. En 2003, el 62,6% estaba en manos del 0,4% de los propietarios y el 8,8% en manos del 86,3%. De modo que la

situación empeoró entre 1984 y 2003. Y vale la pena mencionar que la estimación de las tierras aptas para ganadería es del 10,2%, y hoy se dedica a esta actividad el 41,7%. Por su parte, en 2010 el índice de Gini rural llegó

a 0,89, y aumentó en un 1% desde 2002. En el cuadro 1 se compara la concentración de la propiedad entre 1984 y 2003". Lo precisa con los siguientes datos: Concentración propiedad de la tierra, 1984-2003: Grandes propietarios (> 500 ha) 11.136 16.352; Porcentaje del total de propietarios 0,55 0,4; Propiedad de la tierra (%) 32,7 62,6; Pequeños propietarios (0-20 ha) 2.074.247 3.223.738; Porcentaje del total de propietarios 85,1 86,3; Propiedad de la tierra (%) 14,9 8,8 (Fuentes: Planeta Paz, basado en IGAC-CEGA, e Ibáñez (2010).. Vid. Alvaro Albán. "Reforma y Contrarforma Agraria" En. Revista de Economía Institucional, vol. 13, n.º 24, primer semestre/2011, pp. 327-356

32 Derechos fundamentales individuales y sociales, colectivos, objetivos reconocidos en la Constitución (arts. 13, 15, 16, 19, 21, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 31, 35, 36, 37, 40, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 55, 56, 57, 58, 60, 61, 63, 64, 65, 67, 68, 69, 70, 71, 72, 74, 75, 77, 78, 79, 80, 82 C.P.).

33 En la sentencia C-704 de 2010 la Corte Constitucional indicó sobre ello, apoyándose en su jurisprudencia anterior: "La jurisprudencia constitucional ha sostenido que por regla general corresponde al Congreso de la República (artículos 114 y 150 CP), en virtud de la cláusula general de competencia legislativa, desarrollar la Constitución y dictar las leyes o normas con fuerza de ley, y sólo de manera excepcional, tal competencia estaría radicada en cabeza del Ejecutivo (artículos 150-10 y 212 CP). De esta manera, cuando la Constitución señala en forma general la asignación de una competencia al Estado, se debe entender con tal manifestación, que le está entregando en principio dicha competencia al legislador, y a partir del ejercicio de la misma, los demás órganos podrán ejercer sus respectivas competencias."

34 En la sentencia C-228 de 2010 la Corte señaló lo siguiente: "Así, la Corte ha considerado que pueden distinguirse dos tipos de reserva de ley. Una de carácter ordinario, que opera cuando la Constitución, de manera expresa, ha señalado que determinadas materias específicas deben ser reguladas directamente por el legislador. Otra, de naturaleza estatutaria u orgánica, en donde la Carta Política no solo adscribe competencia exclusiva al legislador para regular el tópico, sino que obliga a que la norma correspondiente esté precedida de un trámite particular, relacionado generalmente con un mayor grado de exigencia en las mayorías congresionales exigidas para la aprobación del proyecto correspondiente. Del mismo modo, los postulados constitucionales que restringen la competencia del reglamento para regular determinadas materias, como sucede con los códigos, también hace parte de la reserva de ley en el sentido expuesto".

35 En el primer caso se trataría de aquellas materias respecto de las cuales, con fundamento en el numeral 10 del artículo 150 de la Constitución, el Congreso tiene posibilidades de conceder facultades extraordinarias al Gobierno. En el segundo caso la reserva de ley opera de manera especialmente fuerte en tanto prohíbe que el Congreso se desprenda del ejercicio de sus facultades. Caen en esta reserva legal estricta tal y como lo indicó la sentencia C-710 de 2001 las materias respecto de las cuales el Congreso no puede otorgar facultades extraordinarias y aquellas relacionadas con "los principios que integran el contenido material

del principio de legalidad como garantía para el juzgamiento de personas”.

36 Sentencias C-074 de 1993 (que analizaba la medida de supresión de puestos de trabajo a la luz de la constitución económica) y C-265 de 1994 (en el estudio de las exigencias legales para la constitución de las sociedades administradoras de derechos de autor).

37 Sentencias C-657 de 1997, C-191 de 2005, C-575 de 2009, C-365 de 2012.

38 En efecto la expresión derechos sociales involucra más bien una cierta de categoría de derechos de diverso contenido, social prestacional o de configuración de igualdades o distinciones positivas de carácter económico, con los cuales se pretende asegurar condiciones de dignidad humana para todos los asociados. Por esto incluyen los derechos sobre sujetos de especial protección como las mujeres, los niños, los adultos mayores, las personas en situación de discapacidad, así como el trato diferenciado a los indígenas, a las comunidades afrodescendientes, a los sujetos que tradicionalmente han sido discriminados y excluidos, a los campesinos.

39 Esta último introducido a la legislación mediante ley 319 de 1996, declarada exequible por la Corte en sentencia C-251 de 1997

40 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.

41 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).

42 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).

43 Consideración 6, Sentencia C-629 de 2011 (que resolvió que la modificación a los términos para gozar del subsidio familiar, en el caso de empleados de pequeñas empresas, a pesar de ser regresivo estaba justificado).

44 Así, en la consideración 5.6.1, Sentencia C-507 de 2008 (que resolvió que la disposición que ordenaba la cofinanciación del pasivo pensional de las universidades públicas entre las universidades y el Gobierno Nacional era regresiva e injustificada).

46 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).

47 Ver consideración 22, Sentencia C-038 de 2004, ya citada.

48 Ver consideración 5.6.1, Sentencia C-507 de 2008, ya citada.

49 Ver consideración 25, Sentencia C-038 de 2004, ya citada.

50 Así, en consideración 13, Sentencia C-671 de 2002 (que declara regresiva e injustificada la exclusión de beneficios en salud de los padres del personal pensionado de las fuerzas armadas).

51 Así, en consideración 3.3.2, Sentencia C-428 de 2009 (que declara regresivo y no justificado el aumento del requisito del tiempo de fidelidad para acceder a la pensión de invalidez).

52 Vid. Tesis doctoral Héctor Santaella Quintero. El régimen constitucional de propiedad. UAM. Carlos Restrepo Piedrahita. Constituciones de la primera república liberal. Constituciones de Colombia 1996.

53 En efecto, se juzgaban el art. 3º de la ley 34 de 1993, por la cual se ordena la “refinanciación de la deuda de los cafeteros, algodoneros, arroceros y demás sector agrario se dictan las normas y los criterios para su regulación y aplicación”, por presunta violación del régimen de competencias y por violación de las libertades económicas de las entidades financieras y los derechos de propiedad. La Corte estimó inexecutable las normas, pero en particular por incompetencia del legislador al invadir funciones del Banco de la República.

54 M.P. Antonio Barrera Carbonell

55 Art. 72 Ley 160 de 1994, inciso 9º: 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.

56 “ARTÍCULO 44. Salvo las excepciones que se señalan en el artículo siguiente, los predios rurales no podrán fraccionarse por debajo de la extensión determinada por el INCORA como Unidad Agrícola Familiar para el respectivo municipio o zona.

En consecuencia, so pena de nulidad absoluta del acto o contrato, no podrá llevarse a cabo actuación o negocio alguno del cual resulte la división de un inmueble rural cuyas superficies sean inferiores a la señalada como Unidad Agrícola Familiar para el correspondiente municipio por el INCORA.”

57 En relación con los artículos 21 (parcial) y 85 de la ley 160 de 1994, se consideraron executable por la Corte al existir “razones constitucionalmente legítimas como los son la diferencia de los sujetos destinatarios, la diferente destinación de los predios adquiridos, y la diferencia de principios y valores constitucionales en juego”.

58 Cfr. Sentencia C-006 de 2002.

59 En este caso, la Corte analizó la restricción de vender las tierras de propiedad privada que hacen parte de la afectación de sistema de parques nacionales naturales consagrada en el artículo 13 (parcial) de la Ley 2ª de 1959, la cual se estimó exequible en razón de los bienes jurídicos ambientales que se pretende proteger.

60 Por la cual se resuelve positivamente la tutela presentada por una asociación de pescadores artesanales frente a las obras de cerramiento del área donde realizan su actividad para construcción de obras públicas, amparándose sus derechos fundamentales a la participación, a la alimentación, al trabajo, la libre escogencia de profesión u oficio y a la dignidad humana (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

61 En ella se definió la seguridad alimentaria como “la disponibilidad de garantizar en todo momento un adecuado suministro mundial de alimentos básicos para mantener una expansión constante del consumo de alimentos y contrarrestar las fluctuaciones de la producción y los precios” Véase la Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial de 1966.

62 Disponible en: “Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación”. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación – FAO (2010).

63 “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. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

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 mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

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”.

64 Guía para legislar sobre el derecho a la alimentación”. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación – FAO (2010).

65 A propósito de lo anterior, a nivel mundial la comunidad campesina ha iniciado movimientos para exigir la protección de los derechos humanos enfocados concretamente a sus actividades tradicionales, al igual que los indígenas y afrodescendientes, éstos últimos

encaminados a sus intereses y tradiciones especiales y distintas. Un ejemplo de los movimientos sociales actuales es la “Vía Campesina”. Esta organización surgió en 1993, como un movimiento internacional que agrupa a millones de grupos de campesinos y pequeños productores, y busca defender la agricultura sostenible a pequeña escala. “La Vía Campesina es el movimiento internacional que agrupa a millones de campesinos y campesinas, pequeños y medianos productores, pueblos sin tierra, indígenas, migrantes y trabajadores agrícolas de todo el mundo. Defiende la agricultura sostenible a pequeña escala como un modo de promover la justicia social y la dignidad. (...) comprende en torno a 150 organizaciones locales y nacionales en 70 países de África, Asia, Europa y América. En total, representa a alrededor de 200 millones de campesinos y campesinas. Es un movimiento autónomo, pluralista y multicultural, sin ninguna afiliación política, económica o de cualquier otro tipo. Un grupo de de organizaciones campesinas, mujeres y hombres, procedentes de los cuatro continentes, fundaron La Vía Campesina en 1993 en Mons, Bélgica. En aquel momento, las políticas agrícolas y la agroindustria se estaban globalizando y los campesinos necesitaban desarrollar una visión común y luchar por ella. Las organizaciones campesinas y de medianos productores también querían que se reconociese su voz y participar directamente en las decisiones que afectaban a sus vidas.

La Vía Campesina es considerada hoy en día uno de los principales actores en los debates alimentarios y agrícolas. Es escuchada por instituciones como la FAO y el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, y goza de un gran reconocimiento entre otros movimientos sociales desde el nivel local al nivel global”.

Tomado de

[http://viacampesina.org/sp/index.php?option=com\\_content&view=category&layout=blog&id=27&Itemid=44](http://viacampesina.org/sp/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=27&Itemid=44)

66 Véase, Declaración Final del Foro Mundial sobre Soberanía Alimentaria, 7 de septiembre de 2001. [http://www.fao.org/righttofood/kc/downloads/vl/docs/AH290\\_Sp.pdf](http://www.fao.org/righttofood/kc/downloads/vl/docs/AH290_Sp.pdf)

67 Donde la Sala Séptima de Revisión ordenó a las entidades demandadas garantizar el derecho a la participación de la comunidad pesquera en el proyecto de infraestructura a realizar sobre la playa, toda vez que su oficio se había visto reducido, afectándoles el derecho al acceso al alimento y al mínimo vital.

68 En esa ocasión la Corte estudió, con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz, una demanda de inconstitucionalidad presentada contra el artículo 3 de la ley 48 de 1882, el artículo 61 de la ley 110 de 1912, el inciso segundo del artículo 65 y un aparte del inciso segundo del artículo 69 de la ley 160 de 1994, declarándolos exequibles en cuanto: Si la adjudicación de baldíos tiene como objetivo primordial satisfacer, en el caso de personas naturales, las necesidades del ocupante y posterior adjudicatario, permitir el acceso a la propiedad a quienes carecen de ella y contribuir a mejorar las condiciones económicas y sociales de los adjudicatarios; y en el caso de personas jurídicas, satisfacer necesidades colectivas y de servicio público en favor de la comunidad, nada se opone a que se prohíba la transferencia a otras personas de la ocupación para efectos de la adjudicación, a diferencia de la suma de posesiones, legalmente autorizada cuando se trata de bienes prescriptibles.

70 Consideración 2.6.8, Sentencia C-372 de 2011, ya citada.

71 Ver consideraciones 19 y 21, Sentencia C-038 de 2005, ya citada.

72 Consideración 3.2.5, Sentencia C-228 de 2011.

73 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.

74 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).

75 Consideración 5.6.3, Sentencia C-507 de 2008, ya citada.

76 Consideraciones 25 y 30, Sentencia C-038 de 2004, ya citada.

77 Consideración 5.6.3, Sentencia C-507 de 2008, ya citada.

78 Consideración 3.4.7, Sentencia C-372 de 2001, ya citada.

79 Esta perspectiva fue así formulada en la sentencia C-474 de 2003 en la que esta Corporación indicó: “Conforme a lo anterior, si un asunto no es expresamente atribuido por la Constitución a una autoridad específica, como el Gobierno, la rama judicial, los organismos de control, o las entidades territoriales, entre otros órganos estatales, se entiende que, conforme a la cláusula general de competencia, se trata de una materia que corresponde desarrollar primariamente al Legislador. (...) Eso no significa que la ley deba obligatoriamente agotar toda la materia, pues una cosa es que determinada materia corresponda primariamente al Legislador, en virtud de la cláusula general de competencia, y otra que se trate de un asunto que tenga reserva legal, por mandato específico de la Carta. En el primer caso, la ley no tiene que desarrollar integralmente la materia, pues puede delimitar el tema y permitir su concreción por medio de reglamentos administrativos. En cambio, si se trata de una materia que tiene reserva legal, entonces corresponde exclusivamente al Legislador desarrollarla, pues la reserva de ley “es una institución jurídica, de raigambre constitucional, que protege el principio democrático, al obligar al legislador a regular aquellas materias que el constituyente decidió que fueran desarrolladas en una ley” (...).” (Negrillas no hacen parte del texto original)

80 En la sentencia C1041 de 2007 la Corte señaló:” En este orden, la inconstitucionalidad de una norma por violación del principio del de reserva de ley estará relacionada con aspectos tales como si se permite que el Reglamento invada o no la órbita de competencias propias del legislador en materia de delimitación de las libertades ciudadanas, si se respeta o no la existencia de mínimos legales (de acuerdo con los diferentes tipos de leyes desarrollados por el Constituyente) y si se desnaturaliza o no la función derivada que tiene la potestad reglamentaria en la configuración de los contenidos normativos, esto es, como complemento de las decisiones políticas contenidas en la ley.”

81 Sentencia C-228 de 2010

82 “¿Desconocen el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de los trabajadores agrarios -Constitución, artículos 60 y 64-, las disposiciones legales de los artículos 60, 61 y 62 demandados, que: (i) autorizan la venta o aporte, en cualquier tiempo, de tierras originalmente baldías o adquiridas mediante subsidio integral, para adelantar proyectos especiales de desarrollo agropecuario y forestal, permitiendo la consolidación de propiedades con extensión superior a la de la Unidad Agrícola Familiar (en adelante UAF), a partir de tales enajenaciones? (ii) autorizan el uso y aprovechamiento de terrenos baldíos ubicados en zonas de desarrollo empresarial -sin transferencia de propiedad- a sociedades reconocidas por la administración como empresas especializadas del sector agropecuario y forestal? /” ¿Vulnera el mandato constitucional de especial protección del Estado a la producción de alimentos -Constitución, art 65-, las disposiciones legales contenidas en los artículos demandados que levantan las restricciones a enajenaciones de tierras originalmente baldías o adquiridas con subsidios integrales, que hacen posible la consolidación de propiedades superiores a las extensiones de las UAF respectivas y que permiten el uso y aprovechamiento de baldíos por empresas especiales del sector? /” ¿Desconoce la reserva legislativa prevista para dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de baldíos -Constitución, art 150, numeral 18-, la disposición legal del artículo 62 demandado que, al ocuparse de regular el uso y aprovechamiento de bienes baldíos en Zonas de Desarrollo Empresarial, sólo establece pautas generales acerca de las condiciones y formas de hacer posible tal uso y aprovechamiento?”. Problemas jurídicos planteados por el proyecto original llevado a discusión de la Sala Plena por el Magistrado Mauricio González.

83 O el artículo 63 de la ley 1450 de 2011.

84 Como quiera que mediante Decreto 1292 de 2003, se suprime el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora y se ordena su liquidación y mediante Decreto 1300 de 2003, se crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, el cual asume las funciones que venía desempeñando aquél.

85 Artículo 25 y siguientes de la Ley 160 de 1994.

86 No obstante pesar sobre él la inhabilidad para obtener una nueva adjudicación durante los siguientes quince (15) años desde la fecha de la titulación anterior.

87 Frente a la acusación de inconstitucionalidad, la Corte entonces señaló lo siguiente “La limitación introducida por la norma acusada sobre el tamaño transferible de la propiedad originada en una adjudicación de baldíos, no atenta contra el derecho de propiedad ni su libre enajenación. En efecto, ha sido la voluntad del legislador, amparada como se dijo en la previsión del art. 150-18 y en la persecución de los fines constitucionales de lograr el acceso de los campesinos a la propiedad rural (...). Por lo tanto, este límite a la adjudicación guarda congruencia con el precepto acusado, que prohíbe a toda persona adquirir la propiedad de terrenos inicialmente adjudicados como baldíos si la respectiva extensión excede de una UAF, precepto que consulta la función social de la propiedad que comporta el ejercicio de ésta conforme al interés público social y constituye una manifestación concreta del deber del Estado de ‘promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores

agrarios...con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos' (art. 64 C.P.)". Bajo tales supuestos entonces, determinó que "si se limita la posibilidad de adquirir la propiedad de los baldíos, o la que se deriva de un título de adjudicación de baldíos a una UAF, como lo prevé el acápite normativo acusado, más posibilidades tendrá el Estado de beneficiar con dicha propiedad a un mayor número de campesinos, aparte de que se logrará el efecto benéfico de impedir la concentración de la propiedad o su fraccionamiento antieconómico"(subrayas fuera de texto).

88 En efecto se establecía en el artículo 45: "Las colonizaciones dirigidas se organizaran en aquellas zonas de terrenos baldíos mejor dotadas de acceso a vías importantes de comunicación y que más aptas sean para cultivos agrícolas o ganadería en pequeña escala por la calidad de los suelos, las corrientes de agua utilizables y las condiciones meteorológicas de la región./ En cada zona o sub-zona de colonización dirigida se harán las reservas definitivas necesarias para la conservación de los recursos naturales, el control de las aguas y el establecimiento de granjas de demostración, escuelas, puestos de salud y servicios públicos y de la colonia. Además, cuando ello apareciere indicado, se reservarán terrenos comunales, de pastoreo y superficies suficientes para poblados, cuyos lotes, excluidos los necesarios para los fines indicados arriba y para la construcción de una iglesia católica, se venderán preferentemente a los pequeños colonos vecinos. Es entendido que las reservas para terrenos comunales de pastoreo podrán ser levantadas por el Instituto si con el transcurso del tiempo llegare a estimarse que ello es necesario para atender a más urgentes necesidades económicas./De los terrenos sobrantes, no menos de un setenta por ciento (70%) se destinará a la creación de Unidades agrícolas familiares" que serán asignadas gratuitamente a trabajadores pobres o de escasos recursos, bajo las normas que con respecto a tales unidades consagra la presente Ley y las que determine el reglamento de colonización. Las tierras aledañas a vías de transporte automotor y ferrocarriles y puertos tendrán precisamente esa destinación./ Es entendido que se cargará al colono el costo de las mejoras que el Instituto realice en la parcela que le asigne, y el monto de lo que por tal concepto salga a deber será cubierto por él al Instituto en los términos y condiciones que señale el reglamento de colonización./Las cooperativas de trabajadores agrícolas que hayan recibido aprobación del Gobierno podrán obtener asignaciones dentro de las tierras destinadas a "unidades agrícolas familiares", y la superficie que se les señale se fijará tomando en cuenta el número de personas que las integran./Las superficies restantes, dentro de cada zona de colonización dirigida, podrán venderse por el Instituto a personas naturales o jurídicas que contraiga la obligación de explotarlas, en la proporción que para cada período anual señale el contrato hasta completar no menos del sesenta y cinco por ciento (65%) de su extensión total dentro del término de cinco años contados desde la fecha en que se otorgó el respectivo instrumento. Se dará preferencia a quienes se comprometan a realizar la clase de explotación que el Instituto indique como de mayor interés para la economía nacional. La extensión que puede venderse a cada persona natural o jurídica no será mayor de la que esta Ley señala para las adjudicaciones ordinarias de baldíos /Excepcionalmente, cuando se trate de empresas que se califiquen por el Instituto como de notable interés para la economía nacional y que impliquen el empleo de un número considerable de trabajadores en la preparación o explotación de las tierras, se podrán hacer, con aprobación del Gobierno, ventas hasta por mil hectáreas(1.000 hectáreas) explotables. En los contratos respectivos podrá el Instituto imponer al adquirente una o varias de las siguientes obligaciones: a) La de

montar plantas que puedan beneficiar los productos de los pequeños colonos de la zona, en las condiciones que el mismo contrato señale; b) La de prestar asistencia técnica a los pequeños colonos que deseen desarrollar explotaciones de la misma índole de aquella que vaya a establecer el comprador; c). La de destinar un determinado porcentaje de la tierra explotable para pequeñas parcelas donde los trabajadores permanentes de la empresa puedan tener su casa de habitación y cultivos de pan coger". ". Y en el art. 46 de la misma ley, se disponía: También podrá el Instituto celebrar, sin exceder los límites que señalan los artículos anteriores, contratos de arrendamientos de tierras en zonas de " colonización dirigidas", de conformidad con el artículo 33 de la presente Ley, cuando apareciere conveniente que la superficie respectiva no salga del dominio del estado.

89 Prescribe el art. 82 de la ley 160 de 1994: "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".

90 Lo último, como excepción a la regla general de que las tierras baldías se titulen en Unidades Agrícolas Familiares (UAF), definidas por el art. 38 de ley 1964, como "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".

91 Establece la ley 160 de 1994, artículo 66:"A partir de la vigencia de esta Ley y como regla general, salvo las excepciones que establezca la Junta Directiva, las tierras baldías se titularán en Unidades Agrícolas Familiares, según el concepto definido en el Capítulo IX de este estatuto. El INCORA señalará para cada caso, región o municipio, las extensiones máximas y mínimas adjudicables de las empresas básicas de producción y declarará, en caso de exceso del área permitida, que hay indebida ocupación de las tierras de la Nación. /El INCORA cobrará el valor del área que exceda el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar establecida para las tierras baldías en la región o municipio, mediante el procedimiento de avalúo señalado para la adquisición de tierras. /Para expedir las reglamentaciones sobre las extensiones máximas y mínimas adjudicables, el Instituto deberá tener en cuenta, entre otras, las condiciones agrológicas, fisiográficas, disponibilidad de aguas, cercanía a poblados de más de 3.000 habitantes y vías de comunicación de las zonas correspondientes. También se considerarán la composición y concentración de la propiedad territorial, los índices de producción y productividad, la aptitud y las características del desarrollo sostenible de la región".

92 Vid. al respecto, FAO, "Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional", mayo 2012. Disponible en

[http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1112/VG/VG\\_Final\\_SP\\_May\\_2012.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/templates/cfs/Docs1112/VG/VG_Final_SP_May_2012.pdf);

igualmente vid. Comité DESC de Naciones Unidas. Observación No 12 sobre el derecho a la alimentación adecuada, mayo de 1999. Consultado: [http://www.fao.org/righttofood/common/ecg/51635\\_es\\_observacion\\_general\\_12\\_esp.pdf](http://www.fao.org/righttofood/common/ecg/51635_es_observacion_general_12_esp.pdf).

93 En el expediente no se encuentra estudio sobre estos aspectos. Estudios por demás necesarios, que deben incluir no sólo el punto de vista económico, en términos de productividad o competitividad, pues a más de él, es indispensable, como mandato de la Constitución económica en su todo, aspectos sociales que de no ser tenidos en cuenta pueden llevar a condiciones de marginalidad a la población campesina.

94 Así operan buenos ejemplos de alianzas productivas que no implican necesariamente enajenación o transferencia de dominio, excesivamente riesgosa para el campesino y para el Estado, pero que permiten la participación del dinamismo, iniciativa y recursos de capital en la realización de los fines de igualdad, libertades económicas y crecimiento y apertura a los mercados internacionales. Ha ocurrido por ejemplo, en el departamento del Cesar en los cuales el empresario aporta su músculo financiero y tecnología -semillas maquinaria etc., para posteriormente comprar la producción de todos los campesinos asociados. Otros ejemplos relevantes se pueden encontrar en el Brasil, Argentina y especialmente en México. Llama especialmente la atención el caso mexicano. En este caso el programa agrario del Gobierno Federal busca aprovechar la certeza jurídica en la tierra social para dar paso a las inversiones que cumplan dos requisitos esenciales: aprovechar la gran riqueza y vocación de los ejidos y comunidades del país, incorporando a los dueños de la tierra, ejidatarios y comuneros, a los negocios por desarrollar sin necesidad de que vendan su propiedad. Sus características son: a) generación de condiciones económicas, sociales y políticas que garanticen certeza jurídica en los procesos de inversión (titulares de la tierra e inversionistas) b) participación voluntaria, c) servicio gratuito, d) atiende la demanda de campesinos para hacer productivas sus tierras, e) promueve la coinversión y no la venta de la tierra, f) crea un banco de datos geográfico y alfanumérico, g) mejora el nivel de vida de los campesinos. Disponible en: <http://www.pa.gob.mx/pa/documentos/FIPP.pdf>. Recuperado el 20 de septiembre de 2012. Señala González Patiño (2011) que el programa FIPP fomenta la inversión pública y privada para el desarrollo integral sustentable de la propiedad rural, asesorando a los ejidos, comunidades, ejidatarios, comuneros, vecindados, posesionarios y pequeños propietarios, para que en un entorno de seguridad jurídica y transparencia, privilegien mecanismos de asociación, convenios y contratos que incrementen la productividad en beneficio de los propietarios de la tierra. Los campesinos cuentan con el respaldo de la Procuraduría Agraria para establecer vínculos con los dueños del capital en los términos que ellos, en su calidad de propietarios, decidan para mejorar la rentabilidad de su tierra. Los inversionistas, por su parte, cuentan con la seguridad de que esas propiedades están debidamente regularizadas y con la certeza jurídica para el éxito y continuidad de los proyectos. El principio básico de su operatividad es la formulación de proyectos de inversión entre los propietarios de la tierra social o pequeña propiedad; canalizar la inversión privada, los apoyos públicos de programas federales o estatales y cualquier otra forma de recursos que, de manera lícita, genere un beneficio a los campesinos. Disponible en: [http://www.pa.gob.mx/publica/rev\\_48/An%C3%A1lisis/Rocendo\\_Gonz%C3%A1lez\\_Pati%C3%B1o\\_Certeza.pdf](http://www.pa.gob.mx/publica/rev_48/An%C3%A1lisis/Rocendo_Gonz%C3%A1lez_Pati%C3%B1o_Certeza.pdf). Recuperado el 20 de septiembre de 2012.

95 Ver, entre otras, las Sentencias C-094 de 1996, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa; C-795 de 2004, M.P. Rodrigo Uprimny Yepes; y C-535 de 2008, M.P. Rodrigo Escobar Gil

96 Ver, al respecto, la Sentencia C-539 de 2008, M.P. Humberto Antonio Sierra Porto.

98 Ver Sentencia C-820 de 2012.

{p}