COPIA DE CONSULTA · DOCUMENTO PÚBLICO OFICIAL

Sentencia C/028/18

Corte	Corte Constitucional
Tipo	Sentencia de constitucionalidad
Referencia	C/028/18
Expediente	—
Fecha	2015-04-16
Sala	Sala Plena
Magistrado ponente	Luis Guillermo Guerrero Pérez
Partes	—

Temas que titula la Corte Constitucional

- Norma Que Crea Zonas De Interes De Desarrollo Rural, Economico Y Social-Zidres
- Principio De Reserva De Ley En Materia De Baldios
- Demanda De Inconstitucionalidad
- Cosa Juzgada Constitucional
- Trabajador Del Campo
- Deber Del Estado De Promover El Acceso Progresivo A La Propiedad De La Tierra De Trabajadores Agrarios

Resumen del caso (según la propia sentencia)

Retribución por el uso y goce de bienes inmuebles de la nación/ problemas jurídicos: 1. Si los artículos 3º (parágrafo 3º), 7º (parágrafo 1º), 13 y 14 de la Ley 1776 de 2016, desconocen el principio de cosa juzgada

Texto completo

C-028-18 Sentencia C-028/18 NORMA QUE CREA ZONAS DE INTERES DE DESARROLLO RURAL, ECONOMICO Y SOCIAL-ZIDRES- Instrumentos para el fomento de proyectos productivos no comporta una medida regresiva, encaminada a afectar los derechos económicos y sociales de la población campesina y rural/ NORMA QUE CREA ZONAS DE INTERES DE DESARROLLO RURAL, ECONOMICO Y SOCIAL-ZIDRES- No existe violación al principio de reserva de ley frente a los componentes de proyectos productivos/ NORMA QUE CREA ZONAS DE INTERES DE DESARROLLO RURAL, ECONOMICO Y SOCIAL-ZIDRES- Regulación legislativa amplia en materia de retribución por el uso y goce de bienes inmuebles de la nación/ PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY EN MATERIA DE BALDIOS- Contenido y alcance La Corte analiza los siguientes problemas jurídicos: 1. Si los artículos 3º (parágrafo 3º), 7º (parágrafo 1º), 13 y 14 de la Ley 1776 de 2016, desconocen el principio de cosa juzgada constitucional previsto en el artículo 243 Superior, al reproducir el contenido material de los artículos 60, 61 y 62 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, los cuales fueron declarados inexequibles en la Sentencia C-644 de 2012; concretamente, en cuanto a los conceptos de: (i) entrega de baldíos a título no traslaticio de dominio; (ii) la posibilidad de acumulación de tierras baldías; (iii) la asociatividad entre grandes productores y trabajadores agrarios; (iv) inconstitucionalidad de no limitar el tiempo por el que se entrega la tierra; (v) inconstitucionalidad de las medidas regresivas relacionadas con el derecho al acceso a la tierra de los trabajadores agrarios;

y (vi) reserva de ley en materia de baldíos. 2. Si el artículo 6º de la Ley 1776 de 2016, al permitirle al Gobierno Nacional -a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- orientar y focalizar estímulos e instrumentos de política a los proyectos productivos que se suscriban a las Zidres, vulnera el principio de progresividad respecto de la satisfacción de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos y, en especial, los relacionados con el acceso a la propiedad agraria y su efectiva explotación, los cuales encuentran fundamento en los artículos 1º, 64 y 65 de la Carta Política. 3. Finalmente, si los artículos 3º (parcial), 13º (parcial), y 14º de la Ley 1776 de 2016, desconocen el principio de reserva de ley en materia de baldíos contenido en el artículo 150 de la Constitución, al hacer delegaciones excesivas al poder reglamentario, omitiendo definir los elementos esenciales del régimen de bienes baldíos. Para resolver los anteriores problemas jurídicos, la Corte considera necesario hacer referencia a los siguientes temas: (i) la cosa juzgada constitucional y la prohibición de reproducción de normas declaradas inconstitucionales; (ii) los derechos de los trabajadores agrarios; (iii) los elementos esenciales de la regulación constitucional de los bienes baldíos; y (iv) el principio de progresividad y su importancia en el Estado Social de Derecho.

La Corte Constitucional concluye que no existe identidad entre las disposiciones declaradas inexequibles por la Corte en la Sentencia C-644 de 2012 y las que se estudiaron por ese cargo en esta providencia. Asimismo, en cuanto a la presunta violación del principio de progresividad de la faceta prestacional de los derechos constitucionalmente protegidos, la Corte encontró que ese principio no se vulnera con la posibilidad de que el Gobierno oriente y focalice estímulos para favorecer los proyectos productivos en las zonas Zidres, pues se trata de una medida de política pública de desarrollo rural que se inscribe en el propósito perseguido por la Ley 1776 de 2016, de propender por mejorar las condiciones de vida de los grupos poblacionales campesinos no urbanos.

De igual manera, tras analizar la presunta violación del principio de reserva de ley en materia de baldíos, la Corte no advirtió que el mismo fuera desconocido por las normas acusadas. Ello, en cuanto que los elementos esenciales y estructurales de las materias relacionadas con la ejecución de proyectos productivos, la seguridad alimentaria, los mecanismos de entrega de los bienes de la Nación y la retribución por el uso y goce de bienes inmuebles del Estado, se encuentran contenidos en la misma ley y en otras disposiciones legales concordantes, estableciéndose en las mismas, además, los parámetros dentro de los cuales debe llevarse a cabo la actividad reglamentaria en esos aspectos. Por lo tanto, en el caso de las preceptivas demandadas, no puede hablarse de una delegación absoluta de competencia en el ejecutivo, pues este actúa en el ámbito del ejercicio de las funciones del Estado regulador, en relación con aspectos que no pueden ser objeto de determinación exhaustiva por el legislador y que corresponden más a la ejecución y desarrollo de la política pública que en materia agraria promueve la Ley 1776 de 2016. En relación con esto último, también preciso la Corte que debe diferenciarse el procedimiento de estructuración de cada proyecto de aprovechamiento de bienes baldíos, de la reserva de ley que regula el régimen general de este tipo de bienes. Por eso, consideró que el solo hecho de asumir que hay situaciones que deben regularse caso a caso, teniendo en cuenta las condiciones particulares de cada proyecto, no constituye una violación del principio de reserva de ley.

DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia NORMA QUE CREA ZONAS DE INTERES DE DESARROLLO RURAL, ECONOMICO Y SOCIAL-ZIDRES- Inhibición para decidir respecto de cargos por violación de la seguridad y soberanía alimentaria y derecho a la igualdad en materia de asociatividad COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL- Concepto y alcance COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL- Fundamento La institución de la cosa juzgada se fundamenta: (i) en la necesidad de preservar la seguridad jurídica que se anuda a la consideración de Colombia como un Estado Social de Derecho, (ii) en la obligación de proteger la buena fe al promover la predictibilidad de las decisiones judiciales , (iii) en el deber de garantizar la autonomía judicial impidiendo que luego de examinado un asunto por el juez competente y según las reglas vigentes, pueda reabrirse un debate y (iv) en el deber de asegurar la supremacía de la Constitución.

COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL- Finalidad/ COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL- Efectos/ COSA JUZGADA CONSTITUCIONAL- Tipos DEMANDA DE INCONSTITUCIONALIDAD- Examen de requisitos no debe ser sometido a escrutinio excesivamente riguroso y debe preferirse decisión de fondo antes que inhibitoria TRABAJADOR DEL CAMPO - Tratamiento especial por la Constitución DEBER DEL ESTADO DE PROMOVER EL ACCESO PROGRESIVO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA DE TRABAJADORES AGRARIOS- Contenido/ DEBER DEL ESTADO DE PROMOVER EL ACCESO PROGRESIVO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA DE TRABAJADORES AGRARIOS- Jurisprudencia constitucional DEBER DEL ESTADO DE PROMOVER EL ACCESO PROGRESIVO A LA PROPIEDAD DE LA TIERRA DE TRABAJADORES AGRARIOS- Debe garantizar el derecho al territorio, bienes y servicios complementarios para mejoramiento de calidad de vida social, económico y cultural MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE PROMUEVAN LA ASOCIACION DE LOS CAMPESINOS Y TRABAJADORES AGRARIOS EN PROYECTOS ECONOMICOS- Exigencias CAMPESINOS Y TRABAJADORES AGRARIOS- Corpus iuris que el ordenamiento jurídico reconoce, es una articulación de derechos y deberes que expresa el postulado de la dignidad humana/ PRINCIPIO DE DIGNIDAD HUMANA - Naturaleza DERECHO DE ACCESO A LA TIERRA DE POBLACION CAMPESINA- Acceso progresivo de trabajadores agrarios y garantía de una serie de bienes y servicios básicos POBLACION CAMPESINA- Especial condición de vulnerabilidad por razones sociales, económicas y culturales DERECHO A LA PROPIEDAD RURAL EN BENEFICIO DE LA POBLACION CAMPESINA- Garantías CAMPO- Bien jurídico de especial protección constitucional para la realización del proyecto de vida de los trabajadores rurales CAMPESINOS Y TRABAJADORES AGRARIOS- Derechos de los que gozan de manera preferente BALDIOS- Concepto/ BALDIOS- Naturaleza/ BALDIOS- Desarrollo normativo /BIENES PUBLICOS- Categorías/ BIENES DE USO PUBLICO Y BIENES FISCALES- Distinción/ BALDIOS- Condiciones de acceso a la propiedad/ BALDIOS- Configuración legislativa para regular la forma como se adquiere la propiedad, las limitaciones o restricciones a su adjudicación y procedimientos administrativos/ ADJUDICACION DE BALDIOS- Potenciales beneficiarios/ ADJUDICACION DE BALDIOS- Objetivo primordial PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS SOCIALES CONSTITUCIONALES- Concepto /PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD- Alcance PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD Y PROHIBICION DE REGRESIVIDAD- Dimensiones PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS SOCIALES CONSTITUCIONALES- Jurisprudencia constitucional PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD EN DERECHOS ECONOMICOS, SOCIALES Y CULTURALES- Consagración en instrumentos internacionales PRINCIPIO DE REGRESIVIDAD- Concepto PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD EN DERECHOS SOCIALES- Prohibición de retrocesos no es absoluta/ PROHIBICION DE REGRESIVIDAD- Alcance/ PROHIBICION DE REGRESIVIDAD- Control judicial más severo TEST DE NO REGRESIVIDAD - Jurisprudencia constitucional TEST DE NO REGRESIVIDAD- Elementos Este test, ha dicho la Corte, se compone de tres elementos: (i) el primero de ellos tiene a su vez una condición habilitante para efectos de desplegar el control de constitucionalidad y tiene que ver con que 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 prexisten, en el sentido de retroceder, por cualquier medio, el nivel de satisfacción alcanzado en favor de los derechos sociales. (ii) Una vez establecido el carácter regresivo de la medida 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 el contenido mínimo intangible de tales derechos. 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 (iii) 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 en el texto de los

tratados que se refieren a este asunto, en especial el PIDESC y el Protocolo a la CADH, que en materia de derechos sociales las restricciones 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 el mismo sentido, ha manifestado el Comité PIDESC que los estados parte del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales tienen, entre otras obligaciones, justificar plena y cuidadosamente la adopción de medidas restrictivas.

Referencia: Expediente D-11494 Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 6º, 7º, 8º, 13, 14, 17, 20 y 21 (parcial) de la Ley 1776 de 2016 “ Por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, ZIDRES ”.

Actores : Jorge Enrique Robledo Castillo, Jorge Prieto, Alexander López, Germán Navas Talero y Wilson Arias. Magistrado Sustanciador : LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ Bogotá, D.C., dos (2) de mayo de dos mil dieciocho (2018).

La Sala Plena de la Corte Constitucional , en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y en cumplimiento de los requisitos y trámites establecidos en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente sentencia:

I. ANTECEDENTES En ejercicio de la acción pública de inconstitucionalidad, los ciudadanos Jorge Enrique Robledo Castillo, Jorge Prieto, Alexander López, Germán Navas Talero y Wilson Arias demandaron parcialmente los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 6º, 7º, 8º, 13, 14, 17, 20 y 21 de la Ley 1776 de 2016. A esta demanda se le asignó la radicación D-11494.

II. NORMA DEMANDADA A continuación, se transcribe el texto de los artículos demandados y se subrayan y resaltan los apartes acusados: “LEY 1776 DE 2016 (enero 29) Diario Oficial No. 49.770 de 29 de enero de 2016 CONGRESO DE LA REPÚBLICA Por la cual se crean y se desarrollan las zonas de Interés de desarrollo rural, económico y social, Zidres.

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

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

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

(…) 2o. OBJETIVOS. Las Zidres deberán constituir un nuevo modelo de desarrollo económico regional a partir de: (…) CAPÍTULO II. DE LOS PROYECTOS PRODUCTIVOS.

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

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

b) Un esquema de viabilidad administrativa, financiera, jurídica y de sostenibilidad ambiental. c) Un sistema que garantice la compra de la totalidad de la producción a precios de mercado por todo el ciclo del proyecto.

d) Un plan que asegure la compatibilidad del proyecto con las políticas de seguridad alimentaria del país. e) Un sistema que permita que los recursos recibidos a través de los créditos de fomento, sean administrados a través de fiducias u otros mecanismos que generen transparencia en la operación.

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

Cuando se trate de proyectos asociativos, adicionalmente, deberá cumplir con los siguientes requisitos: a) La determinación del terreno destinado a ser adquirido por los campesinos, los trabajadores agrarios y/o las mujeres rurales, sin tierra, asociados.

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

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

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

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

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

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

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

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

PARÁGRAFO 5o. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la aprobación de los proyectos productivos dentro de las Zidres que contemplen la inversión nacional y extranjera debe garantizar que no se afecte la seguridad, autonomía

y soberanía alimentaria. El Gobierno nacional reglamentará lo mencionado de conformidad con el parágrafo primero del presente artículo.

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

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

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

<Aparte tachado INEXEQUIBLE> El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será responsable de liderar y coordinar la formulación de la política general de desarrollo rural, con base en criterios de ordenamiento productivo y social que permitan determinar las áreas prioritarias de desarrollo rural.

Para tal efecto, establecerá a través de la UPRA el uso actual y potencial del suelo, ordenará las zonas geográficas de acuerdo con sus características biofísicas, hidrológicas, sus condiciones económicas, sociales y de infraestructura, y definirá los lineamientos, criterios y parámetros necesarios que deben ser considerados para la elaboración de los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial en las zonas rurales de los municipios .

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

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

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

(…) CAPÍTULO IV. INSTRUMENTOS DE FOMENTO, INCENTIVOS, GARANTÍAS Y COFINANCIACIÓN. ARTÍCULO 6o. INSTRUMENTOS PARA EL FOMENTO DE PROYECTOS PRODUCTIVOS.

El establecimiento de las Zidres habilita al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para orientar y focalizar estímulos e instrumentos de política a los proyectos productivos que se suscriban en esta.

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

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

a) Líneas de crédito especiales para campesinos, trabajadores agrarios, mujeres rurales y empresarios. b) Mecanismos especiales de garantía sobre la producción de los proyectos productivos.

c) Estímulos a la promoción, formación y capacitación de los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales. d) Incentivos para las empresas que resulten de las alianzas que se conciban para el desarrollo del proyecto productivo.

e) Respaldo hasta del 100% de los recursos de los proyectos productivos a través del Fondo Agropecuario de Garantías, cuando se requiera. Para establecer el porcentaje de la garantía, se tendrá en cuenta el perfil del tomador del crédito, el número de pequeños y medianos productores incorporados al proyecto como asociados, y se realizará un análisis completo del proyecto a efectos de establecer principalmente los riesgos de siniestralidad derivados del mismo.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(…) ARTÍCULO 14. DE LA RETRIBUCIÓN POR EL USO Y GOCE DE BIENES INMUEBLES DE LA NACIÓN. La entrega de los bienes inmuebles de la nación, bajo concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslaticia de dominio, dará lugar al pago de una contraprestación dineraria, que será reglamentada por el Gobierno nacional, atendiendo las variables relacionadas con el área del terreno y los volúmenes de producción, sin perjuicio de que estos bienes se integren solo para efectos de producción con los predios de propiedad privada de los ejecutores del proyecto, al igual que con los predios cuyo dominio estén en cabeza de pequeños y medianos productores.

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

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

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

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

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

CAPÍTULO VI. DE LA PARTICIPACIÓN ASOCIATIVA DEL PEQUEÑO PRODUCTOR. (…) ARTÍCULO 17. CONDICIÓN ESPECIAL PARA LOS PROYECTOS PRODUCTIVOS QUE VINCULEN CAMPESINOS, MUJERES RURALES, JÓVENES RURALES Y/O TRABAJADORES AGRARIOS SIN TIERRA.

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

CAPÍTULO VII. MODERNIZACIÓN TECNOLÓGICA E INNOVACIÓN. (…) CAPÍTULO VIII. DE LAS COMPETENCIAS Y DE LAS OBLIGACIONES. ARTÍCULO 20. APROBACIÓN DE ZIDRES.

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

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

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

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

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

(…) III. LA DEMANDA Los ciudadanos Jorge Enrique Robledo Castillo, Jorge Prieto, Alexander López, Germán Navas Talero y Wilson Arias acusaron de inconstitucionalidad los apartes subrayados al considerar que resultan contrarios a los artículos 1º, 9º, 60, 64, 65, 150 y 243 de la Constitución Política por los siguientes motivos:

[1] 1. Cargo No. 1: aplicación de la cosa juzgada constitucional Los demandantes afirman que las expresiones demandadas de los artículos 3, 7, 13, 14 y 17 de la Ley 1776 de 2016 vulneran el artículo 243 de la Constitución, conforme al cual los fallos de la Corte Constitucional dictados en ejercicio del control jurisdiccional que ella realiza, “ hacen tránsito a cosa juzgada constitucional ” y como consecuencia de ello, “ ninguna autoridad podrá reproducir el contenido material del acto jurídico declarado inexequible por razones de fondo, mientras subsistan en la Carta las disposiciones que sirvieron para hacer la confrontación entre la norma ordinaria y la Constitución ”. Lo anterior por cuanto al momento de hacer el cotejo entre las disposiciones en cuestión, se advierte que reprodujeron normas ya declaradas inexequibles por la Corte Constitucional en la sentencia C – 644 de 2012.

[2] 1.1. La entrega de baldíos a título no traslaticio de dominio A partir del contraste entre el contenido del artículo 62 del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 y el artículo 13 de la Ley 1776 de 2016, se puede concluir que ambas normas tienen un mismo sentido normativo, configurándose así cosa juzgada sobre la inconstitucionalidad de entregar baldíos a empresas o personas naturales diferentes a trabajadores agrarios sin tierra, así sea a título no traslaticio de dominio:

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014 LEY ZIDRES Artículo 62°. 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 (...) 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".

Artículo 13. De bienes inmuebles de la Nación. Para la ejecución de los proyectos productivos se podrá solicitar al Gobierno Nacional, la entrega en concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslaticia de

dominio, de bienes inmuebles de la Nación ubicados en las Zidres , con el fin de ejecutar los proyectos productivos que hace referencia el artículo 30 de esta ley.

Al respecto los accionantes señalan que es evidente que quieren decir lo mismo “otras modalidades que no impliquen la transferencia de la propiedad” y “cualquier otra modalidad contractual no traslaticia de dominio”, formulación que apunta a ocultar que esos baldíos, que antes de la Ley Zidres sólo se les podrían entregar para su goce efectivo a los pobres del campo y en áreas limitadas a las de una UAF, ahora podrán serles entregados a cualquier magnate nacional o extranjero y en áreas de cualquier extensión, de hasta de decenas de miles de hectáreas, para su goce efectivo” . Por lo anterior, no se puede negar que lo que tratan las dos (2) normas es despojar a los campesinos de sus derechos constitucionales sobre los baldíos del Estado, recurriendo al mecanismo de no escriturárselas sino arrendárselas a unas personas acaudaladas pues: (i) dichas tierras, mientras estén en alquiler, no podrán ser adjudicadas a los pobres del campo; (ii) los baldíos del Estado, que nominalmente seguirán siendo públicos, serán explotados por sus arrendatarios como señores y dueños, lo que implica que el Estado deberá pagarles las inversiones que estos hagan en ella, en el improbable caso de que quiera recuperarlas para otros fines; (iii) los empresarios beneficiarios del despojo a los pobres del campo se ganarán las rentas del suelo cuando cedan a otro el contrato de arrendamiento sobre ellas.

Agregan los accionantes que lo descrito resulta más gravoso si se tiene en cuenta que aunque en los medios de comunicación siempre se señaló que la Ley Zidres sólo se aplicaría en la Altillanura con el pretexto dela calidad de sus tierras, el día antes de empezar el cuarto debate en el Senado de la República, el Gobierno reconoció que las Zidres se podrían crear en cualquier parte del territorio nacional en la que se cumplan ciertas condiciones. En este sentido concluyen que lo que se trata es de despojar al campesinado de todas las tierras baldías que aún quedan en el país.

1.2. La posibilidad de acumular tierras baldías La comparación del artículo 60 del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 con el artículo 3º de la Ley 1776 de 2016 permite concluir que en ambos es posible la acumulación de baldíos, contrariando así lo dispuesto en el régimen de baldíos vigente (Ley 160 de 1994) que prohíbe de manera expresa tal acumulación. Ambos cuerpos normativos tienen un mismo sentido material, pues tienen por objeto liberalizar la enajenación de baldíos y permitir la acumulación de tierras agrarias que permitan crear grandes latifundios.

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014 LEY ZIDRES Artículo 60. 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 3. Componentes de los proyectos productivos (…) Parágrafo 3º. No podrán adelantar proyectos productivos dentro de las ZIDRES, las personas jurídicas o naturales que ostenten propiedad sobre bienes inmuebles adjudicados como baldíos después de la expedición de la Ley 160 de 1994, que cumplan las condiciones establecidas en los incisos noveno y catorceavo del artículo 72 de la mencionada ley .

Artículo 13. De bienes inmuebles de la Nación (…) Parágrafo 1°. Las personas que se encuentren ocupando predios baldíos y que, a la fecha de la declaratoria de las Zidres, no cumplan con los requisitos establecidos en la Ley 160 de 1994, para ser beneficiarios de la titulación de los predios ocupados, podrán vincularse a los proyectos productivos que tengan el carácter de asociativos o celebrar contratos de derecho real de superficie, que permitan el uso, goce y disposición de la superficie de los predios rurales que ocupen, sin perjuicio de los derechos adquiridos. Los contratos de

derecho real de superficie no se podrán celebrar en las tierras despojadas, las afectadas por restitución de tierras y los territorios étnicos.

Para los actores se configura una situación de cosa juzgada constitucional, pues en la sentencia C-644 de 2012 se señaló que la acumulación de baldíos se presume inconstitucional y sólo será válida en la medida que esté sustentada en análisis objetivos de necesidad, adecuación y proporcionalidad de dichas medidas, las cuales resultan regresivas respecto del régimen anterior.

Conforme a lo previsto en la Ley 160 de 1994, el propósito de las tierras baldías es ser entregadas en exclusividad a los pobres del campo, además, su enajenación se condiciona a fin de que no puedan acumularse con otras tierras del mismo origen, de manera que permanezcan en la órbita de la economía campesina conforme a las áreas delimitadas por la UAF. En las normas transcritas no se explica ni se justifica de manera alguna las razones por las cuales se desmotan un conjunto de restricciones destinadas a proteger los derechos de los trabajadores agrarios, lo cual torna las medidas implementadas en inconstitucionales y regresivas; configurándose así la cosa juzgada, pues en la sentencia C-644 de 2012 se declaró la inconstitucionalidad de las medidas regresivas en materia de derechos sociales. Al respecto concluyen que lo que se pretende con las normas comparadas es “despojar al campesinado, como clase social, de sus derechos, también se prueba porque los magnates a quienes se les entreguen en alquiler las tierras baldías del Estado seguramente se quedarán con ellas a perpetuidad y porque ellos se apropiarán de las rentas del suelo que estas generen, como si fueran propietarios y no el Estado, al que nominalmente seguirían perteneciendo” .

1.3. Cosa juzgada sobre la asociatividad entre grandes productores y trabajadores agrarios Para los actores tanto en el artículo 61 del Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014 como en el artículo 7º de la Ley 1776 de 2016 se pretende ocultar, mediante unas asociaciones entre magnates y pobres, que “su propósito principal es el de arrebatarles a los pobres del campo el derecho que la Constitución les otorga, en exclusividad, sobre las tierras baldías del Estado colombiano, despojo que en nada se modifica porque se asocien con los despojadores a unos cuantos miembros de la clase social despojada” .

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014 LEY ZIDRES 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 (…)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 .

Artículo 7. De los incentivos y estímulos (…) Parágrafo 1°. Sólo resultarán beneficiarios de la política de incentivos o estimulas los proyectos asociativos, siempre y cuando integren como asociados al pequeño o al mediano productor.

Artículo 17. Condición especial para los proyectos productivos que vinculen campesinos, mujeres rurales, jóvenes rurales y/o trabajadores agrarios sin tierra. (…) los proyectos asociativos que vinculen campesinos, mujer rural y/o trabajadores agrarios sin tierra deberán establecer un mecanismo que permita que, dentro de los tres (3) primeros años de iniciado el proyecto, estos se hagan propietarios de un porcentaje de tierra , fijado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de acuerdo al proyecto productivo y la capacidad financiera de quien lo adelante.

Para tal efecto, en el contrato de asociatividad se establecerá una cláusula resolutoria de permanencia en el proyecto sujeta a la finalización del mismo .

De esta manera, frente a la notoria desigualdad de las asociaciones planteadas en la Ley Zidres, dado que no se ofrecen medidas de protección a favor del campesinado que es la parte débil de la sociedad, se configura cosa juzgada, pues este tipo de relaciones asimétricas y desproporcionadas fueron declaradas inconstitucionales por la Corte Constitucional. Por

más medidas de protección que se introduzcan en favor de la parte débil, la afectación principal a los derechos constitucionales de los trabajadores agrarios consiste en eliminar la adjudicación exclusiva de los bienes baldíos a los campesinos sin tierra; imperativo constitucional que no puede violarse ni siquiera con el acompañamiento de las medidas más proteccionistas en favor de la parte débil de la asociación.

1.4. Las medidas regresivas relacionadas con el derecho al acceso a la tierra de los trabajadores agrarios Según los accionantes la Ley Zidres, al igual que los artículos del PND declarados inexequibles, establecen que sólo se podrá entregar el baldío a un campesino sin tierra si éste se asocia a una de estas zonas y mediante un mecanismo establecido por los administradores del proyecto; creando así unos requisitos adicionales que limitan el acceso al proyecto y lo someten a condicionamientos que antes no existían y que constituyen una carga adicional en contra de los trabajadores agrarios y en favor de los empresarios. En particular, el artículo 6 y el parágrafo 2 del artículo 7 de la Ley Zidres, ponen en evidencia la desprotección de los derechos de los trabajadores agrarios, pues en lugar de acceder de manera directa a los baldíos, tendrían que asociarse obligatoriamente a un proyecto en el que ya estaría establecido su objeto. Así mismo, el artículo 17 ibídem señala que los proyectos asociativos que vinculen campesinos sin tierra, deberán establecer un mecanismo que permita que durante los primeros tres años, estos se hagan propietarios de un porcentaje de la tierra.

Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014 Ley 1776 de 2016 Parágrafo 2° del artículo 7º. 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 14. De la retribución por el uso y goce de bienes inmuebles de la nación. La entrega de los bienes inmuebles de la nación, bajo concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslaticia de dominio, dará lugar al pago de una contraprestación dineraria, que será reglamentada por el Gobierno nacional, atendiendo las variables relacionadas con el área del terreno y los volúmenes de producción, sin perjuicio de que estos bienes se integren sólo para efectos de producción con los predios de propiedad privada de los ejecutores del proyecto, al igual que con los predios cuyo dominio estén en cabeza de pequeños y medianos productores.

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

1.5. Principio de reserva de ley en materia de baldíos La Ley 1776 de 2016 deja en manos de personas y empresas, nacionales o extranjeras, y del Ministerio de Agricultura, el diseño de los mecanismos para acceder a la propiedad de la tierra, aspecto que hace parte de los elementos esenciales sobre los que existe reserva expresa de la ley, razón por la cual deben ser reglados de manera específica por el legislador y no ser delegados a otro órgano o autoridad del poder público, ni mucho menos a particulares por expreso mandato del artículo 150, numeral 18 de la Constitución. En este sentido, se configura la cosa juzgada en materia de reserva de ley, en la medida en que tal como sucedió con los artículos del PND 2010 - 2014, los artículos de la Ley Zidres no regulan de forma específica los aspectos esenciales sobre baldíos a pesar de ser una ley que modifica de manera profunda dicho régimen, entregando al gobierno de turno atribuciones y competencias que la propia Constitución Política le encargó de manera expresa al legislador.

1.6. Consecuencias de la cosa juzgada constitucional Los accionantes afirman que conforme a lo anterior, concluyen que se cumple con los elementos señalados por la Corte para definir la configuración de la cosa juzgada constitucional, pues:

“ (i) un acto jurídico fue declarado inexequible, tal como sucedió con los artículos 60, 61 y 62 del PND declarados contrarios a la Constitución mediante sentencia C-644 de 2012;

(ii) el contenido material de las disposiciones comparadas (artículos del PND y de la Ley Zidres), tienen el mismo sentido normativo, cuya identidad se aprecia no sólo en las similares redacciones, sino en el contexto y los objetivos de tales disposiciones;

(iii) el texto reproducido en términos materiales, fue declarado inconstitucional por razones de fondo, no de forma, tal y como se desprende del análisis de la ratio decidendi de la sentencia C-644 de 2012 y;

(iv) las disposiciones constitucionales que sirvieron de fundamento para sustentar las razones de fondo sobre las cuales se declaró la inexequibilidad, subsisten, tal y como sucede con los artículos 60, 64, 65 y 150, los cuales continúan vigentes dentro del ordenamiento jurídico nacional” .

2. Cargo No. 2: violación del mandato de acceso a la tierra por parte de trabajadores agrícolas 2.1. Para los actores, las siguientes normas y expresiones de la Ley 1776 de 2016 violan la Constitución Política, pues cambian la destinación específica de los bienes baldíos que constitucionalmente deben destinarse para asegurar el acceso a los trabajadores agrarios y que por virtud de la ley acusada pueden ser entregados a personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, creando así intermediarios que no existían y nuevos condicionamientos y requisitos que limitan los mandatos constitucionales y lesionan el principio de progresividad de los derechos sociales, económicos y culturales:

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

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

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

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

Parágrafo 2° del artículo 7º. Los proyectos que asocien a los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales, sin tierra, resultarán beneficiarios de la política de incentivos o estímulos, solo si garantizan que estos en desarrollo del proyecto pueden adquirir un determinado porcentaje de tierra agrícola, calculado con base en sus posibilidades de explotación .

Artículo 17. Condición especial para los proyectos productivos que vinculen campesinos, mujeres rurales, jóvenes rurales y/o trabajadores agrarios sin tierra.

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

2.2. El parágrafo 2º del artículo 7º y el artículo 17 de la Ley Zidres, disponen que dichas zonas tendrán derecho a una serie de incentivos y estímulos sólo si se garantiza que en desarrollo del proyecto los trabajadores agrarios sin tierra puedan adquirir un determinado porcentaje de tierra calculado con base en sus posibilidades de explotación y establecen que en los proyectos se deberán crear mecanismos que permitan el acceso a la tierra, incluyendo un intermediario que no existía en el régimen de acceso a baldíos anterior y que desmejora las condiciones de acceso a la tierra por parte de los trabajadores agrarios y las supedita a las disposiciones de un particular que tiene como objetivo lograr la mayor ganancia.

2.3. En cuanto al parágrafo 3 del artículo 3 de la Ley Zidres, sostienen que los predios baldíos adjudicados antes de la Ley 160 de 1994 podrán ser parte de los proyectos Zidres, lo que constituye una violación al artículo 64 Superior al eliminar medidas alternativas destinadas a proteger los baldíos y a evitar la concentración de la tierra.

2.4. Por lo anterior, los demandantes Concluyen que la Ley Zidres: "(i) elimina a los trabajadores agrarios como destinatarios exclusivos de las tierras baldías; (ii) oculta el cambio de destinatario de los baldíos a través de la "astucia" de señalar que no entrega la propiedad sino solamente el arrendamiento o concesión de la tierra, lo que en sí mismo resulta lesivo a los intereses del campesinado, quienes materialmente no podrán explotar la tierra ni acceder a ella, ya que será entregada a personas o empresas diferentes a los trabajadores agrarios; (iii) afecta las prestaciones sociales que el Estado debe proveer a los campesinos, las cuales respaldan la propiedad de la tierra para el logro efectivo de unas condiciones de vida dignas y que en adelante serán canalizadas por personas o empresas, nacionales o extranjeras, diferentes a los trabajadores agrarios;

(iv) impide el ejercicio de la posesión agraria, condición material indispensable para ser adjudicatario de las tierras baldías; y (v) permite y promueve la acumulación de la tierra, lo que genera mayor concentración de la propiedad y menoscaba el proceso de democratización ordenado por el constituyente" .

3. Cargo No. 3: violación del principio de progresividad de los derechos sociales 3.1. Para los accionantes las nuevas medidas legislativas no contemplan los mínimos dispuestos por los artículos 60, 64 y 65, relativos al acceso a la tierra y las prestaciones sociales que la acompañan, pues no sólo desmejoran y menoscaban los estándares de protección de los derechos de los trabajadores agrarios, sino que también permite que las políticas y los recursos públicos del Estado puedan ser reorientados y dirigidos a los nuevos territorios Zidres, lo que afecta no sólo el acceso a la tierra, también a las prestaciones esenciales básicas para alcanzar el mandato constitucional de proveer al campesinado unas condiciones dignas de vida:

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

Artículo 6°. Instrumentos para el fomento de proyectos productivos. El establecimiento de las Zidres habilita al Gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para orientar y focalizar estímulos e instrumentos de política a los proyectos productivos que se suscriban en esta . (…) Parágrafo 2° del artículo 7:

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

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

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

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

Artículo 17. Condición especial para los proyectos productivos que vinculen campesinos, mujeres rurales, jóvenes rurales y/o trabajadores agrarios sin tierra.

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

3.2. El nuevo régimen es regresivo, en tanto que reduce el rango de protección de los derechos de los trabajadores agrarios, aumenta el costo para acceder a los derechos constitucionalmente reconocidos y disminuye por múltiples vías el nivel de satisfacción de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos, en especial los relacionados con el acceso a la propiedad agraria y su efectiva explotación.

3.3. Finalmente, los accionantes concluyen que las disposiciones acusadas “no superan el test de progresividad, lo que significa que son medidas legislativas regresivas, que desmejoran el estándar de protección de los derechos sociales, económicos y culturales del campesinado, en especial el relativo al acceso progresivo a la propiedad de la tierra y a los servicios sociales necesarios para el aseguramiento de unas condiciones de vida dignas;

regresividad que afecta los mandatos constitucionales previstos en los artículos 60, 64 y 93 Superiores, situación que amerita la declaratoria de inconstitucionalidad de los apartes cuestionados” .

4. Cargo No. 4: violación a la seguridad y a la soberanía alimentaria. Los artículos 1º (parcial), 3º (parcial), 6º parcial (parcial), 8º (parcial) y 13 (parcial) de la Ley Zidres vulneran la seguridad y la soberanía alimentaria y con ello los artículos 9º y 65 de la Constitución:

“Inciso 3º del artículo 1°: Los proyectos de las Zidres deben estar adecuados y corresponder a la internacionalización de la economía , sobre bases de alta competitividad, equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

Parágrafo 5° del artículo 3º. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la aprobación de los proyectos productivos dentro de las Zidres que contemplen la inversión nacional y extranjera debe garantizar que no se afecte la seguridad, autonomía y soberanía alimentaria. El Gobierno nacional reglamentará lo mencionado de conformidad con el parágrafo primero del presente artículo.

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

Artículo 8°. De las Garantías para los Proyectos Zidres. Para dar seguridad a las inversiones, el Estado no modificará los contratos celebrados o que se celebren , excepto en los casos específicos acordados con el inversionista y en eventos excepcionales determinados por circunstancias imprevistas o de fuerza mayor.

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

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

4.1. El artículo 1º demandado indica que los proyectos de Zidres deben adecuarse y corresponder con la internacionalización de la economía, lo cual implica que se realicen en el marco de los Tratados de Libre Comercio y de acuerdo a las garantías establecidos en ellos y en los acuerdos de protección a la inversión.

4.2. El parágrafo 3º del artículo 3º de la Ley establece que en los proyectos Zidres podrán participar inversionistas nacionales y extranjeros que deberán garantizar que la autonomía y la seguridad alimentaria no se vean afectadas, situación que no es una sola formalidad sin aplicación efectiva ya que adicionalmente los inversionistas extranjeros están protegidos por las cláusulas contenidas en los TLC, en especial la denominada “prohibición de requisitos de desempeño” de conformidad con la cual el Estado no puede exigirle a los inversionistas que destinen una parte de su producción al mercado interno, ya que solicitudes en ese sentido se encuentran proscritas y son limitaciones inaceptables para los inversionistas.

4.3. El artículo 8° de la Ley demandada ratifica lo expuesto con anterioridad al implementar como garantías de los proyectos Zidres la seguridad jurídica para inversionistas a quienes no se les puede cambiar las condiciones pactadas en los contratos por lo que ante cualquier modificación en la regulación agraria “se dejarán a salvo los derechos adquiridos por los inversionistas (…) sin perjuicio de que pueda acogerse a lo que les resulte favorable”.

4.4. Los accionantes concluyen indicando que “el artículo 13 es uno de los elementos esenciales que introduce la Ley que se demanda ya que permite que los operadores ZIDRES, sean inversionistas nacionales o extranjeros, soliciten tierras públicas, incluidos los baldíos, para que se les entregue en arriendo o concesión y poder explotarlas económicamente amparados por las normas de inversión que los protegen” .

4.5. En cuanto al concepto de violación relacionado con la extranjerización de tierras indican que los artículos 1, 3, 8 y 13 autorizan que los inversionistas nacionales o extranjeros soliciten en concesión, arrendamiento o a cualquier título no traslaticio de dominio de tierras públicas, inclusive baldíos, las cuales no estarán limitadas por la UAF, sino que pueden acumularse grandes extensiones a perpetuidad lo cual facilita la acumulación de tierras por parte de inversionistas extranjeros que podrán desarrollar proyectos de explotación que les permita garantizar la seguridad alimentaria de sus respectivas naciones: (i) la Ley Zidres permite que se acentúe la extranjerización de la tierra con el agravante de que se eliminan algunas de las restricciones a la acumulación de baldíos, lo que significa que la extranjerización será mayor; (ii) permite y privilegia la empresarización del campo, en menoscabo de la producción de pequeños y medianos campesinos, y también la extranjerización de la tierra, circunstancias que desconocen el artículo 65 Superior que consagra que el Estado debe garantizar la producción y aprovisionamiento de alimentos para los colombianos, lo que se conoce como principio de seguridad alimentaria, (iii) la producción de alimentos se debe dirigir a satisfacer en primer lugar las necesidades alimentarias del mercado interno, y garantizar la disponibilidad y el acceso oportuno de los alimentos de los colombianos, (iv) indican que la seguridad alimentaria se ve lesionada por los apartes demandados de la ley Zidres ya que se autoriza la acumulación de tierras y la extranjerización de su explotación económica, ya que los inversionistas de tales proyectos provendrá del exterior en su mayoría y la producción realizada se va a destinar a los mercados internaciones, (vi) la extranjerización de tierras afecta el principio constitucional de la seguridad alimentaria y lesiona la soberanía nacional.

Existe estrecha relación entre la seguridad alimentaria y la adquisición o arrendamiento de tierras por extranjeros, para lo cual señalan que la FAO y el relator especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación indican que la compra de tierras o su entrega e concesión o arriendo a inversionistas extranjeros en países pobres puede ser extremadamente peligrosa para la seguridad alimentaria.

4.6. Para que en Colombia exista seguridad alimentaria el país debe producir los alimentos que demanda la población y que tal producción sea destinada a las necesidades alimentarias del país, esto es, para el mercado interno. La adquisición y entrega en arrendamiento o concesión de tierras agrícolas a inversionistas extranjeros lesiona el principio de seguridad alimentaria y perjudica a la soberanía nacional porque la finalidad fundamental de los inversionistas nacionales, sean Estados o empresas extranjeros es abastecer mercados externos haciendo a un lado las necesidades de los colombianos. Los TLC prohíben los requisitos de desempeño, lo que impide exigirles a los inversionistas que destinen su producción al mercado nacional, situación que pone en serio peligro la Seguridad Alimentaria del País y la Soberanía Nacional. Colombia ha firmado y se encuentra en proceso de negociación de varios TLC y acuerdos de protección de inversiones que incluyen una cláusula del comercio internacional denominada “prohibición de requisitos de desempeño” , norma que impide que nuestro Estado imponga a inversionistas extranjeros cualquier tipo de condiciones incluidas las relativas a la producción de alimentos para el consumo interno. De esta manera el gobierno se ve impedido a obligar a las empresas extranjeras a que destinen parte o la totalidad de su producción para satisfacer las necesidades alimentarias internas, por lo que se encontrarían en plena libertad de exportar todo lo que produzcan.

4.7. El artículo 6º de la Ley Zidres atenta contra la economía campesina, y va en contravía del mandato constitucional previsto en el artículo 65. De la lectura integral de los artículos 64 y 65 constitucionales junto con la cláusula del Estado Social de Derecho se puede advertir que uno de los fines que de la Constitución es promover el desarrollo de los trabajadores agrarios y la economía campesina, sector que debe tener destinación de recursos y medidas para que logre su desarrollo. De acuerdo al demandado artículo 6º, los recursos públicos se pueden re direccionar a las Zidres lo cual evidencia la profundización de la tendencia de destrucción de la economía campesina. En este sentido, los accionantes resaltan la importante labor que cumplen los campesinos en la producción de los alimentos y afirman que el artículo cuestionado orienta las escasas ayudas públicas no hacia los sujetos de especial protección constitucional como

trabajadores agrarios, sino que fomenta a unos operadores privados, nacionales o extranjeros que serán destinatarios de las tierras públicas, de políticas públicas y de recursos públicos, quienes podrán cultivar, vender o exportar lo que deseen haciendo a un lado la demanda interna de los alimentos.

4.8. Finalmente, los actores concluyen que la extranjerización de la tierra permitida por la Ley de Zidres constituye una violación a la soberanía Nacional. La pérdida de seguridad alimentaria que permite la ley que demanda vulnera el derecho a la alimentación de los colombianos y también lesiona la soberanía nacional, por cuanto se desconoce el derecho de los pueblos a autodeterminarse, a decidir de manera autónoma las políticas que tienen que regir sus relaciones económicas, políticas y sociales de conformidad con lo que más les convenga. Con el control de los inversionistas extranjeros respecto a la comida que necesita el país, aunque estén utilizando tierras nacionales, Colombia aumenta su dependencia de la producción extranjera por lo que la nación se ve expuesta a presiones del exterior. Por lo anterior concluyen que la defensa de la soberanía nacional es otro principio violado por las normas que se demandan.

5. Cargo No. 5: violación al derecho a la igualdad en materia de asociatividad Para los actores, los artículos 3º (parcial), 4º (parcial), 7º (parcial) y 13 (parcial) de la Ley Zidres vulneran el derecho a la igualdad consagrado en el artículo 13 de la Constitución por cuanto condicionan los estímulos y beneficios estipulados por la ley para las Zidres a la vinculación de pequeños y medianos productores, y además promueven un esquema de asociación entre grandes inversionistas y campesinos sin tierra. La concepción de asociatividad que incorpora la ley cuestionada se consideró más como un requisito formal mediante el cual los grandes inversionistas pueden acceder a baldíos y a beneficios, y no como una fórmula efectiva a través de la cual se obtenga el desarrollo de un sector desamparado y en condiciones de déficit como los trabajadores agrarios:

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

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

Literal e) del Artículo 7°. Respaldo hasta del 100% de los recursos de los proyectos productivos a través del Fondo Agropecuario de Garantías, cuando se requiera. Para establecer el porcentaje de la garantía, se tendrá en cuenta el perfil del tomador del crédito, el número de pequeños y medianos productores incorporados al proyecto como asociados , y se realizará un análisis completo del proyecto a efectos de establecer principalmente los riesgos de siniestralidad derivados del mismo.

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

Artículo 13. De bienes inmuebles de la nación. (…) En todo caso la entrega de inmuebles de la nación solo tendrá lugar cuando se trate de proyectos productivos que integren como asociados al pequeño o al mediano productor”.

De esta manera, los accionantes afirman que “el modelo asociativo previsto en la Ley ZIDRES viola el artículo 13 constitucional, en la medida que no cuenta con mecanismos de protección para la parte débil de la relación entre inversionistas y campesinos”.

Al analizar la Ley Zidres se evidencia que se hace alusión a los campesinos sin tierra o a los pequeños y medianos productores para señalar que su participación resulta indispensable para entregar a las personas naturales o empresas

diferentes a los trabajadores agrarios tierras baldías, recursos, créditos y prestaciones que debían ser asignadas directamente a los campesinos pobres y que se destinarán ahora a personas o empresas nacionales o extranjeras si cumplen el requisito de vincular campesinos pobres.

El modelo asociativo que incorpora la Ley demandada no contempla medidas o mecanismos que permitan brindar una protección efectiva a los pequeños y medianos productores que están en condiciones desiguales frente a los grandes inversionistas quienes pueden hacer valer todo su poder económico y de negociación ante los campesinos que están desposeídos, los cuales están desprotegidos en una relación económica de la cual depende su futuro. Al respecto los accionantes afirman que la Ley Zidres además de eliminar las acciones afirmativas a favor de los trabajadores agrarios contempladas en el régimen anterior de baldíos, también se ocupa diligentemente de entregar enormes beneficios y poderes a los inversionistas privados, perjudicando los intereses de los campesinos pobres que están totalmente desprotegidos.

6. Cargo No. 6: autonomía territorial Los artículos 2 (parcial), 4 (parcial), 20 (parcial) y 21 (parcial) vulneran los artículos 1°, 286, 288, 298 y 313 de la Constitución que regulan la autonomía de las entidades territoriales:

“Artículo 2°. Objetivos. Las Zidres deberán constituir un nuevo modelo de desarrollo económico regional a partir de: Artículo 4. (…) El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural será responsable de liderar y coordinar la formulación de la política general de desarrollo rural, con base en criterios de ordenamiento productivo y social que permitan determinar las áreas prioritarias de desarrollo rural.

Para tal efecto, establecerá a través de la UPRA el uso actual y potencial del suelo , ordenará las zonas geográficas de acuerdo con sus características biofísicas, hidrológicas, sus condiciones económicas, sociales y de infraestructura, y definirá los lineamientos, criterios y parámetros necesarios que deben ser considerados para la elaboración de los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial en las zonas rurales de los municipios.

Artículo 20. Aprobación de Zidres. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley, aprobará los proyectos presentados , atendiendo a criterios de competitividad, inversión, generación de empleo, innovación, alta productividad, valor agregado, transferencia de tecnologías y vinculación del capital rural.

Artículo 21. (…) La delimitación de las Zidres identificadas será establecida por el Gobierno nacional a través de documento Conpes. La aprobación de cada una de las Zidres se efectuará a través del Consejo de Ministros mediante decreto a partir de la identificación de las áreas potenciales, su delimitación y los proyectos productivos propuestos . (…)”.

6.1. Los artículos demandados afectan la descentralización, que hace parte de la estructura del Estado Social de Derecho. La descentralización corresponde a un modelo de organización del Estado en donde a pesar de la existencia de un poder central, este no concentra todas las funciones por lo que a las entidades territoriales se les ha otorgado importantes facultades que les confiere autonomía. Dentro de las facultades que tienen las entidades territoriales, se encuentra la capacidad de gestionar sus propios asuntos, aquellos que hace parte de su órbita cercana, dentro de los que no puede tener injerencia el poder central. De conformidad con lo anterior, los accionantes aducen que al permitirse que sea el Consejo de Ministros quien apruebe las Zidres y que el Ministerio de Agricultura autorice los proyectos sin participación de las entidades territoriales, afecta la descentralización del Estado y también la autonomía de tales entes, pues son quienes recibirán el impacto en sus territorios como consecuencia de las decisiones que tome el poder central sin su respectiva participación. Concluyen afirmando que los apartes que demandan de la Ley Zidres se convierten en un retroceso en la descentralización política y administrativa ya que decisiones que afectan de manera significativa los

territorios, las definen el Consejo de Ministros y el Ministerio de Agricultura, los cuales no tienen toda la información y conocimiento del territorio afectando la autonomía que la Constitución le ha otorgado a las entidades territoriales.

6.2. Los accionantes afirman que la Ley Zidres desconoce las competencias constitucionales asignadas a las entidades territoriales. La Constitución Política de Colombia con el fin de materializar el modelo de Estado unitario y descentralizado específicamente unas competencias a las entidades territoriales. En este sentido otorgó a los departamentos autonomía para administrar los asuntos seccionales y la planificación y promoción del desarrollo económico y social. Por su parte, se le dieron a los municipios facultades relacionadas con la prestación de servicios públicos, entre otros, y a los concejos municipales y distritales de administración político – administrativa se les encargó la labor de "adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social (…) y reglamentar los usos del suelo ".

Las facultades que la misma Carta Política asignó, se ven sustraídas por la Ley demandada y que además se le entregan a la UPRA mediante el artículo 4° demandado el cual determina que esta Unidad se encargará de establecer el uso del suelo, lo cual corresponde a una competencia que hace parte del núcleo esencial de las facultades de las entidades territoriales. Las Zidres serán extensiones territoriales sin límites que pueden comprender jurisdicciones de uno o más municipios y departamentos, las cuales se crearán mediante decreto expedido por el Gobierno Nacional y en cuya delimitación no participan los entes territoriales ni las organizaciones que los agremian. Los usos del suelo, que corresponde a las entidades territoriales, serán regulados por el Ministerio de Agricultura y por la UPRA dejando a las autoridades locales a disposición del sector central, al cual quedarán supeditadas.

6.3. Por lo anterior, aducen que los apartes que demandan de la Ley Zidres vulneran la descentralización y autonomía de las entidades territoriales y que usurpan las competencias que la propia Constitución les otorga, por lo que solicitan se declare su inconstitucionalidad.

7. Cargo No. 7: violación a la reserva de ley en materia de baldíos Los actores señalan que las disposiciones demandadas de los artículos 3, 7, 13, 14 y 17 de la Ley Zidres dejan aspectos esenciales de la regulación en materia de baldíos a la libre configuración del poder reglamentario, lo cual vulneraría el numeral 18 del artículo 150 de la Constitución Política que consagra que la regulación sobre baldíos tiene reserva legal:

"Artículo 3°. d) Un plan que asegure la compatibilidad del proyecto con las políticas de seguridad alimentaria del país . Cuando se trate de proyectos asociativos, adicionalmente, deberá cumplir con los siguientes requisitos:

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

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

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

Parágrafo 2° del artículo 7°. Los proyectos que asocien a los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales, sin tierra, resultarán beneficiarios de la política de incentivos o estímulos, solo si garantizan que estos en desarrollo del proyecto pueden adquirir un determinado porcentaje de tierra agrícola, calculado con base en sus posibilidades de explotación .

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

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

Artículo 17. Condición especial para los proyectos productivos que vinculen campesinos, mujeres rurales, jóvenes rurales y/o trabajadores agrarios sin tierra.

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

7.1. Los accionantes afirman que la violación de la reserva legal fue reconocida en la sentencia C-644 de 2012: "(…) 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 (…)El establecimiento de las políticas de adjudicación de baldíos no es otra cosa que una clara manifestación de la función general de intervención del Estado en la economía (artículo 334 superior) y es tal vez la política agraria la que mayor sensibilidad despierta por sus implicaciones sociales. De allí que la definición de todos los elementos que incidan en la disposición y adjudicación de baldíos deba ser materia definida por el legislador en leyes ordinarias específicamente dedicadas al sector rural y no dejada al arbitrio del Gobierno de turno, con el riesgo que ello entraña para la seguridad jurídica de los habitantes del campo y la estabilidad macroeconómica".

7.2. Adicionalmente, los accionantes señalan que los apartes demandados no regularon aspectos centrales de los baldíos como el término de duración de los contratos de arrendamiento o concesión mediante los que se le entregan a los operadores Zidres los bienes públicos incluidos lo cual permitiría la entrega de tierras públicas a perpetuidad. Tampoco se reguló la facultad entregada al particular para que sea éste quien al momento de diseñar el proyecto defina "un sistema que garantice que el grupo de campesinos y trabajadores agrarios sin tierra, puedan adquirir a través de un sistema de dotación de tierras" , lo cual resulta completamente lesivo del principio de reserva de ley Así mismo, no se establecieron aspectos fundamentales como la cantidad de hectáreas a entregar, quien las entrega, cuales son los lineamientos para su entrega y cuáles son los límites y condiciones de la misma. Las mismas consideraciones son aplicables a los aspectos relativos a definir las políticas de seguridad alimentaria del país, principio constitucional incorporado en el artículo 65 de la Constitución Política, cuya regulación es cedida al ejecutivo sin ningún criterio o parámetro, concediendo una libertad de configuración tan amplia que resulta lesiva de la reserva de ley.

7.3. Concluyen afirmando que “la regulación sobre los baldíos contenida en los apartes demandados de la Ley ZIDRES, resulta insuficiente, en la medida en que el congreso no legisló sobre los elementos que hacen parte del núcleo esencial de la materia, como los tiempos de duración de los contratos de concesión, la cantidad de tierra objeto de las medidas, el sistema para la adquisición de la tierra por parte de los trabajadores agrarios, los criterios para definir la política de seguridad alimentaria, entre otros, lo que constituye una transgresión al principio de reserva de ley definido por el artículo 150 numeral 18 de la Constitución Política”.

II. INTERVENCIONES 1. Presidencia de la República El doctor Julio Andrés Ossa Santamaría, actuando en calidad de apoderado de la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República, solicita que se emita pronunciamiento inhibitorio respecto de los cargos de la demanda, o en su defecto se acoja la cosa juzgada constitucional, a partir de los siguientes argumentos:

1.1. Se evidencia una falta de suficiencia general en la elaboración de los cargos de la demanda . Señala que “esto se debe a que no tiene esquema argumentativo, sino es la citación de artículos sin ningún análisis jurídico” . Además, se encargan de equiparar la Ley 1776 de 2016 con la Ley 1450 de 2011, en busca de que siga la misma suerte que en la Sentencia C-644 de 2012, sin analizar de fondo y argumentativamente los cambios respecto de esta nueva legislación. Al respecto señala que “No es posible afirmar, de manera sesgada, a que la Ley 1776, cambió el régimen de baldíos en Colombia. Tan no lo cambió, que la Ley 160 sigue vigente y conserva ese rigor, no obstante la posibilidad de constituir Zidres en zonas puntuales del territorio nacional” .

Por consiguiente, se dejó por fuera de la demanda la condición excepcional de las tierras destinadas a Zidres. 1.2. El carácter excepcional de las condiciones que deben cumplirse para constituir una Zidres genera un criterio de proporcionalidad constitucional que legitima esta institución jurídica. A esto se suma, “ que el objetivo es promover un sistema productivo que permita rescatar zonas tradicionalmente aisladas y crear en ellas proyectos de producción” . Sin embargo, no constituye una modificación del régimen de tierras en el país, ni sustitución del régimen de baldíos, pues sus normas son de aplicación restrictiva, a las zonas Zidres. De este modo, es una Ley enfocada en el perfeccionamiento de un modelo de producción del campo en zonas de difícil aprovechamiento y no una ley de reforma agraria, puesto que su característica es la excepcionalidad. Por ello, no es aceptable afirmar que es idéntica a la Ley 1450 de 2011, sin atender el contexto de las mismas y su alcance diferencial, precisamente en:

(i) “El artículo 1 inciso 2º que contiene los requisitos para que pueda ser considerada ZIDRES. (ii) Las normas que dictan como se armoniza con los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios y ordena concertar con la autoridad con las autoridades locales y comunidades.

(iii) Normas que brindan al Ministerio de Agricultura competencias para regular, controlar, establecer condiciones y requisitos para poner en marcha todos sus objetivos.

(iv) Además, se dispuso que el Ministerio Público ejercerá la vigilancia de los proyectos para garantizar los derechos de los campesinos, mujer rural, y/o trabajadores agrarios.” 2. Departamento Nacional de Planeación El Departamento Nacional de Protección, por apoderado especial, solicita que sean declarados constitucionales los apartes demandados de la Ley 1776 de 2016, por las siguientes razones:

2.1. La Ley 160 de 1994 definió el régimen de la UAF en todo el país, bajo las mismas condiciones sin tener en cuenta las características de cada terreno. Dicho régimen fue establecido “desconociendo de tal forma la heterogeneidad del territorio, la variedad y marcado contraste de las clases agrícolas de las zonas facilitan el desarrollo de actividades productivas con la mano de obra de una familia campesina, y en otros casos, no.” Es por ello, que las Zidres buscarán adaptar terrenos, que pueden llegar a superar la UAF, pero llevando la inversión necesaria para que prospere la economía campesina.

2.2. Las Zidres se realizarán únicamente en áreas del país donde existen las condiciones físicas, sociales y de infraestructura que dificultan el desarrollo de pequeña agricultura familiar, requieren de cuantiosas inversiones y largos terrenos, que superarían la UAF. La ley Zidres no va a aplicar en lugares donde la agricultura es prospera, en tanto "no contraría a la Constitución adoptar medidas alternativas jurídicas para esas zonas en cuanto a la extensión de hectáreas acumulables, siempre que no se desmejoren las condiciones de los campesinos y que no se puedan beneficiar".

En cualquier caso, puede el legislador hacer excepciones para casos puntuales donde amerita hacerlo sin afectar a comunidades campesinas, y en este caso aplica pues "en la tierra no se pueden adelantar actividades productivas, bien porque el suelo es de mala calidad, porque la tierra está ubicada en una zona sin vías de acceso, alejada de centros poblados y mínimas posibilidades de comercialización, esa tierra no puede ser generadora de riqueza" .

Por lo anterior, para el interviniente, este tipo de tierras no cumple el mandato del artículo 64 de la Constitución, y se deben buscar alternativas para estas zonas.

2.3. Por las condiciones de estas zonas, es muy poco probable que exista propiedad campesina, pero en todo caso, la ley es respetuosa con ésta.

Consagra que se permite al campesino asociarse sin perder la propiedad, puesto que la ley no coarta la libertad ni impone condiciones, ni obliga a establecer un proyecto Zidres. Igualmente, es respetuosa con la ocupación o posesión.

2.4. Al hacer el análisis sobre la claridad, certeza, especificidad, pertinencia, y suficiencia que deben cumplir las razones que fundamentan el cargo de constitucionalidad, argumentan que "estos últimos cinco elementos significan que se deben plantear acusaciones comprensibles o claras, que estas deben recaer de manera real y eficaz sobre el contenido de la disposición acusada y en ese orden deben ser ciertas, mostrar de manera específica cómo la o las disposiciones objeto de la demanda vulneran la Carta, utilizando argumentos pertinentes." Por tanto, a su juicio considera que la Corte debería declararse inhibida acorde con su jurisprudencia y proceder a archivar el expediente [3] .

2.5. Concluye que con base en los criterios jurisprudenciales de la Corte Constitucional, el demandante no cumplió con las exigencias de precisión, suficiencia y claridad, además cuenta la demanda con una argumentación baja y subjetiva, que no permite una confrontación con la Carta Política.

3. Superintendencia de Notariado y Registro El Jefe de la Oficina Jurídica de la Superintendencia de Notariado y Registro solicita que declare la constitucionalidad de la Ley 1776 de 2016 con fundamento en los siguientes motivos:

3.1. El sustento constitucional de la figura Zidres, se encuentra en la comprensión conjunta de los artículos 65, 333 y 334 de la Constitución, por los cuales el legislador puede establecer mecanismos para promover el desarrollo de proyectos empresariales que impliquen una explotación sostenible del campo. Al respecto expone que: " con el artículo 65 de la Carta, la producción alimentaria goza de especial protección del Estado, por ello deberá dar prioridad al desarrollo integral de actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, agroindustriales. Así mismo, el artículo 334 de la Constitución dicta que el Estado debe intervenir en la explotación de los suelos, y la utilización y consumo de bienes y servicios para racionalizar la economía para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, distribución equitativa de oportunidades y bienes, para promover la productividad y competitividad".

Por ello, la Ley Zidres permite el desarrollo de la explotación necesaria para el campo. 3.2. La Ley 1776 de 2016, sustenta de manera eficiente la explotación de la tierra, ampliando las posibilidades de acceder al crédito por parte de los trabajadores agrarios, generando escenarios de democracia económica y condiciones adecuadas para los procesos de integración económica regional y global. De este modo, se establecen reglas claras para la asociatividad entre grandes, medianos y pequeños productores, establece incentivos y acceso progresivo a la propiedad por parte de los trabajadores agrarios sin tierra.

[4] 3.3. Frente a la reserva de ley sobre baldíos, indican que a: “ la Nación como propietaria de estos bienes, la ley le otorga la posibilidad de administrarlos, como es transferir su dominio a sujetos de reforma agraria y lograr el desarrollo rural. Por tanto, la Ley ZIDRES regula como se otorga la administración de los baldíos adjudicables a través de figuras no traslaticias de dominio en pro del progreso social, asociatividad y el desarrollo rural”.

[5] Sobre lo anterior, las figuras con las cuales se pretende generar las situaciones de tenencia y uso frente a los predios baldíos, es el contrato de concesión u otras modalidades no traslaticias del derecho de dominio, las que serán a término definido, podrán permitir la coexistencia de la reforma agraria y el desarrollo rural en esquemas de producción, para un uso del suelo sostenible, con la intervención de la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria (UPRA).

3.4. En ese sentido, a los trabajadores agrarios que estén ocupando baldíos, donde se creen las Zidres se les aplicarán las normas de la Ley 160 de 1994, y se les adjudicará si cumplen con los requisitos, ya que “con estas figuras de asociatividad, se proporciona ayuda a los campesinos para resolver las imperfecciones del mercado a las que frecuentemente se enfrentan, haciendo que estos logren acceder a la propiedad de la tierra, al mismo tiempo que pueden alcanzar mayores niveles de acceso a crédito y en mejores condiciones, economías de escala en la compra de insumos, mayor y mejor acceso a la información de mercado, mejor acceso a tecnología y asistencia técnica, y comercialización garantizada de la producción a precios de mercado, etc…”, privilegiándose así la formalización de la propiedad rural a favor de los trabajadores agrarios, para lograr productividad y desarrollo, garantizando el cumplimiento del artículo 64 de la Constitución. Por ello, se busca no sólo brindar un título de propiedad, sino mejorar la calidad de vida de los campesinos.

3.5. Con la implementación de las Zidres, los beneficiados serán los campesinos, pues si están vinculados a un proyecto productivo podrán sanear la propiedad de la tierra. Así mismo, se permite que los campesinos se puedan convertir en empresarios productivos, emprendedores y agentes sociales, impulsando proyectos de economía familiar. Por ello, se consigue que sea el campesino propietario y emprendedor, debido a que obliga a que en los proyectos siempre deben deba integrar asociativamente al pequeño y mediano productor, como requisito imprescindible de constitución.

3.6. En ese sentido, se presentan los argumentos que soportan la adecuación de la ley a la Constitución: (i) “Las ZIDRES contemplan la asociatividad como alternativa para superar los bajos índices de productividad rural, para lograr una mejor calidad de vida para los trabajadores agrarios” , logrando adecuar la institucionalidad para el desarrollo rural y generar competitividad, y necesidad de reconocer la importancia de la economía campesina. Por tanto se consagra un modelo económico en el que la asociatividad y productividad, son equitativas y simétricas, que tiene en cuenta todos los factores que influyen en ciertas zonas del país, promoviendo la construcción de paz. Busca que mediante la Zidres, se consolide la paz, generado condiciones de igualdad, brindando justicia social, tanto material como formal. Las empresas deben asumir un papel de agentes de transformación productiva de los trabajadores agrarios. Busca acabar con el fenómeno evidenciado, de que la mayoría de los bienes adjudicados como baldíos, han sido vendidos, por fala de mecanismos de producción agrícola. Entonces, el modelo de la Zidres está acorde con el Preámbulo, pues busca justicia, seguridad, equidad, igualdad, participación democrática, libertad y paz. (ii) “ Las ZIDRES respetan las libertades de escoger profesión u oficio, libre desarrollo de la personalidad, libertad de asociación y el acceso a la propiedad de la tierra por parte del trabajador agrario”, pues como se dispuso las zonas especiales para el desarrollo de proyectos productivos que beneficien a los campesinos sin tierra, donde se promueve la inversión de capital en el agro. (iii) Además, las Zidres velan por la libertad de empresa y la responsabilidad de la sociedad, ya que el legislador tiene la posibilidad de establecer mecanismos para promover el desarrollo de proyectos empresariales que impliquen explotación sostenible del campo.

3.7. El principio de autonomía territorial debe aplicarse y entenderse en consonancia con el principio unitario de organización territorial del Estado.

En ese sentido la Corte Constitucional [6] ha señalado que el principio de autonomía territorial, al respecto dicen que: “no pueden ser entendidos de forma aislada o descontextualizada, sino que su aplicación se debe atender con otros contenidos del sistema constitucional colombiano”.

Por tanto, no es inconstitucional que existan lineamientos de orden nacional que propendan por la regulación e integración de las Zidres, teniendo en cuenta que son zonas de utilidad pública e interés social.

3.8. Concluye que las Zidres buscan incrementar el ingreso del sector campesino y asegurar al mismo tiempo, estabilidad laboral en el sector, a través de la participación como asociados, garantizando la seguridad social, aumento de producción y productividad del campo. Además, bajo el lineamiento de que la tierra constituya para el campesino, la base de su estabilidad económica, fundamento de bienestar y desarrollo social. En conclusión, solicita que se declare la constitucionalidad de la Ley 1776 de 2016, concebida como una herramienta fundamental para el desarrollo y productividad del país.

4. Ministerio de Agricultura El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se opone a la declaratoria de inexequibilidad de los artículos demandados parcialmente, por las razones que a continuación se exponen:

4.1. En primer lugar, los cargos no deben prosperar, puesto que los mismos devienen de inferencias o consecuencias subjetivas del demandante, pretendiendo derivar de las normas demandadas consecuencias jurídicas que no existen. Entonces, “la Honorable Corporación deberá declararse inhibida para fallar frente al presente asunto, al advertir que la demanda carece de los requisitos mínimos para dar apertura al examen constitucional”.

Sin embargo, se refirió de fondo de los cargos, a saber: 4.2. En relación con el primer cargo por cosa juzgada constitucional expone que, “no acertó el actor al comparar dos instrumentos normativos complementariamente diferente para sustentar el cargo pues olvida que la implementación de la Ley Zidres permitirá en el país una mayor articulación de la población rural con actividades productivas en zonas en las que no se ha logrado la generación y consolidación de actividades económicas”.

No se puede entender que la normativa reglamenta el acceso a la propiedad. Adicionalmente, las Zidres no fomentan ni sanean acumulaciones ilegales de la propiedad. Además, “al finalizar la ejecución del proyecto productivo, los predios entregados bajo las figuras antes mencionadas deberán ser devueltos a la Nación en óptimas condiciones”.

Bajo ese entendido, el Estado como titular del derecho de dominio, sólo entrega exclusivamente bajo las figuras contractuales de arrendamiento, concesión o cualquier otra modalidad no traslaticia de dominio, bienes inmuebles de la nación para los proyectos productivos, pero nunca se transferirá la propiedad a los empresarios. Así mismo, las Zidres brindan herramientas jurídicas para promover el acceso a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios para lograr el desarrollo rural y mejorar la calidad de vida de ellos. Por tanto, la ley está acorde con la Constitución, y debe tenerse en cuenta que busca soluciones a una realidad social diferente, al desarrollo de una dinámica y política pública que pretende la inclusión.

4.3. En cuanto al segundo cargo, acerca de la violación del mandato de acceso a la tierra por parte de campesinos, el interviniente observa, que “la integración y la transformación de los territorios rurales, en particular aquellos que han resultado más afectados por el conflicto armado, se encuentran rezagados institucionalmente o no han logrado articularse al desarrollo económico regional y nacional.” Por esto, argumentan que es necesario hacer un esfuerzo especial para llevar a estas tierras infraestructura, servicios públicos, comunicaciones. De ese modo, se logra un desarrollo rural, que es el fin de la norma, protegiendo los derechos adquiridos, la propiedad privada y se promueve la función social y ecológica de la propiedad. Por tanto, no se pueden equiparar las condiciones de los campesinos de estas zonas y otras del país, pues las tierras destinadas a Zidres tienen condiciones distintas que demandan inversiones muy altas, por ende, los

campesinos serán los más beneficiados con la implementación de las Zidres, y podrán tener derecho al acceso a la propiedad de la tierra.

4.4. Con referencia al cargo por violación del principio de progresividad, de acuerdo, al régimen de baldíos, están destinados a ser adjudicados a aquellas personas quienes los ocupen y realicen una explotación económica dentro de las condiciones señaladas en la ley. Si no se cumple con los requisitos sólo tendrá una mera expectativa, y como dicta la Constitución, sólo se protegen derechos adquiridos, pero no las simples expectativas de derecho.

4.5. Así mismo, explica que " no afecta contenidos mínimos intangibles de los derechos sociales pues no implica el desconocimiento de la seguridad jurídica, permite el desarrollo inclusivo y competitivo del sector agropecuario en una economía que está cada vez más abierta al comercio internacional y que tiene oportunidades de aprovechamiento en los diferentes escenarios de los mercados locales, nacionales e internacionales.

" Por tanto, no es regresiva ni afecta contenidos mínimos intangibles, por ende, no cabe la solicitud de inexequibilidad. 4.6. Como se viene exponiendo, las Zidres permitirán la elaboración de un plan de ordenamiento social de la propiedad por las entidades competentes para su regulación. Del mismo modo, permite el acceso de oportunidades a los trabajadores agrarios y una explotación de los predios por medio de contrato de concesión. De acuerdo con la sentencia C-691 de 1996, se dispone que "la amplia libertad de configuración que le compete al Legislador en relación con la determinación de las condiciones para la explotación de recursos no renovables." Entonces, el legislador, puede determinar las condiciones y requisitos para la explotación de baldíos.

4.7. Por otro lado, las Zidres se constituyen como una propuesta para el uso del territorio y sus recursos naturales, con fundamento en la potencialidad y limitaciones, para promover inversión pública competitiva y sostenible. Los proyectos serán aprobados por el Consejo de Ministros, y dictan que "la autonomía territorial no es absoluta y se relaciona en forma armónica con el principio de unidad nacional".

Así, los conceptos de autonomía y unidad, en lugar de ser antagónicos deben entenderse de forma armónica. En conclusión, la Ley 1776 de 2016 no es arbitraria, ni genera una violación al núcleo esencial de los derechos que dice afectar y persigue unos fines constitucionales legítimos, siendo una herramienta para la paz.

5. Departamento Administrativo para la Prosperidad Social El jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, solicita se declaren exequibles los apartes demandados, por los siguientes argumentos:

5.1. En la Ley 1450 de 2011 se establecía que los sujetos que podrían pedir la autorización para el uso y aprovechamiento de los baldíos, eran las sociedades reconocidas por el Ministerio de Agricultura. En cambio en la Ley 1776 de 2016, los sujetos que podrían solicitar los baldíos para ejecutar proyectos productivos son personas naturales, personas jurídicas o empresas asociativas. Sin embargo, "la Ley 1776 limita los sujetos a los que se les entregarán los inmuebles del Estado, incluidos los bienes baldíos, únicamente a aquellos proyectos productivos que integren como asociados al pequeño o mediano productor".

Se está garantizando con este nuevo cuerpo normativo, que los campesinos tengan pleno acceso a los inmuebles y a los proyectos productivos. 5.2. Ahora bien, al especificar la condición para que los proyectos productivos vinculen a los campesinos sin tierra, y hacerlos propietarios de un porcentaje de tierra fijado por el Ministerio de Agricultura, dependerá del proyecto productivo y la capacidad financiera. Así, manifiesta que: " En los casos en que esta población no sea propietaria de tierra podrá trabajar en los proyectos productivos, y poder acceder a tierra." De este modo, no se deja en ningún momento a nadie por fuera de la participación en los proyectos productivos, porque los campesinos no serán meros trabajadores sino que a la larga se convierten en propietarios de un porcentaje de tierras de estos proyectos. Al mismo tiempo, si bien no se estableció una limitación en el tiempo para la entrega de los terrenos sobre los cuales se

ejecutó el proyecto productivo, le corresponderá a entidades especializadas en el tema de desarrollo rural esta tarea. Por consiguiente, no se aprecia identidad en la redacción de los artículos comparados con la Ley 1450 de 2016, entre otros argumentos las condiciones como se deberán entregar las tierras a los proyectos, así como también es distinto el régimen de subsidios. Por tanto, expone que "por lo que se solicitará a la Honorable Corte Constitucional, la declaratoria de exequibilidad de este precepto demandado." 5.3. Seguidamente, afirma el interviniente, la Ley Zidres nunca establece que los terrenos donde se desarrollen proyectos productivos, serán adjudicados a personas naturales o jurídicas que los ejecutaran. De este modo sustenta que:

"No se les adjudicara terrenos baldíos, sino que se les entregará temporalmente bajo concesión, arrendamiento o bajo cualquier otra modalidad contractual no traslaticia del dominio".

5.4. En cuanto a la cosa juzgada, si bien ambos artículos se refieren al pago o retribución de proyectos productivos, los apartes señalados por el demandante no tienen relación alguna. Expone que "toda vez que el parágrafo 2 del artículo 61 de la Ley 1450 de 2011 especificaba un término que no se hace aplicable a ciertos predios entregados a los proyectos productivos, el artículo 14 está estableciendo las condiciones que se deberán tener en cuenta para el pago en dinero por el uso y goce de los bienes inmuebles entregados por el Estado para el desarrollo dl proyecto productivo.

Por ende, no hay similitud ni identidad en la redacción de los artículos demandados. 5.5. Frente al cargo por violación al derecho de acceso a la tierra de los trabajadores agrarios, la Ley 1776 de 2016 en su artículo 7, dicta que los proyectos productivos que vinculen campesinos, mujeres o jóvenes del campo tendrán incentivos y estímulos. Estos beneficios permiten a los campesinos por su parte, que se hagan propietarios de una parte de la tierra, que está siendo usufructuada por el dueño del proyecto.

5.6. Por su parte, el demandante indica que existe una violación al principio de progresividad de los derechos sociales. Lo cual no se sustenta en la realidad, puesto que "la Ley 1776 de 2016, no entrega la propiedad de terrenos baldíos a las personas naturales o jurídicas que desarrollen proyectos productivos rurales en el marco de las Zidres, sino mediante modalidades no traslaticias de dominio.

"Además, consagra medidas de participación de campesinos, mujeres y jóvenes para los proyectos productivos, y por esto debe declararse su exequibilidad 5.7. Frente al cargo de violación de la seguridad y la soberanía alimentaria, en el cual se alega que los extranjeros están protegidos por los TLC`s y de ese modo el Estado no puede exigir que destinen su producción al mercado interno, la Ley 1776 garantiza que el Ministerio de Agricultura deberá garantizar que no se afecte no la seguridad ni la soberanía alimentaria y el Gobierno dictará la regulación de la materia. Por tanto, se garantiza que no se estará afectando dichos principios una vez puesta en marcha las Zidres.

5.8. No se probó que exista violación del derecho de igualdad, pues el demandante sólo presentó ejemplos. Además, "estas relaciones de traen grandes beneficios a los campesinos sin tierras, al permitirles no solamente que sean trabajadores de los proyectos productivos, sino que también, por el desarrollo de los proyectos productivos en las Zidres, puedan entregársele el título de un porcentaje de estos terrenos".

Agrega que el actor tampoco realizó un test de razonabilidad para determinar si se estaba causando una afectación al derecho de igualdad. Solicitan a la Corte Constitucional que se declare la exequibilidad de los artículos demandados 6. Contraloría General de la Nación La Contraloría General de la Nación por medio de representante legal, manifiesta que las normas acusadas desconocen los artículos 1º, 9º, 28, 60, 64, 65, 93, 243, 286, 288, 313 y 150 de la Constitución Política de Colombia, por estos argumentos:

6.1. Se encuentra que los artículos 13 y 14 de la Ley 1776 de 2016, pueden entrar en conflicto con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, pues se "permitirían no sólo, la entrega de bienes baldíos a favor de sectores en principio no

destinatarios de los bienes, sino que además, dejan en cabeza del ejecutivo la determinación de la modalidad de contrato a utilizarse y el término durante el cual dichos bienes van a ser usados por la concesión o ejecutor del proyecto".

Además, va a tener la capacidad de determinar los casos en qué los campesinos pueden tener acceso a los baldíos incorporados a proyectos sin ser aun titulares de derechos de dominio sobre los bienes.

6.2. Considera que no se previeron mecanismos más democráticos para la generación de adecuaciones para los procesos de integración económica. De este modo, los artículos demandados, permiten la creación de alianzas entre campesinos y propietarios, por medio de la constitución de una sociedad para el desarrollo de proyectos y gestión empresarial, con la participación de los campesinos y recibiendo apoyo tecnológico.

6.3. Todo lo anterior constituye, "un retroceso en las garantías otorgadas al sector campesino ante la facultad de entrega de bienes baldíos favor de proyectos de desarrollo rural ejecutadas por entidades no destinatarias constitucionalmente de los mismos".

Por ende, debe realizarse un juicio de no regresividad y determinar si la norma logra satisfacer justificar el retroceso normativo en el grado de protección de los derechos sociales, manifiesta que "La CGR comparte el postulado según el cual la diversificación de las apuestas productivas de las regiones para una mayor inclusión productiva y social, pasa por el meridiano del fortalecimiento de las capacidades productivas y rurales y una política de competitividad empresarial articulada." 6.4. El Estado debe procurar que los campesinos sean beneficiados con tierras cercanas al mercado y dotados de condiciones como infraestructura y servicios para poder emprender y tener mejor calidad de vida. Por tanto, frente a la asociatividad, pilar de la Ley Zidres, históricamente todos los intentos por asociar han fracasado, y el Estado tiene el deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los campesinos, en forma individual o asociativa, como es por medio de la figura de las empresas comunitarias.

7. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado Hugo Álvarez Rosales, actuando en calidad del Director (E) de Defensa Jurídica de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado solicita que se declare la constitucionalidad de las normas demandadas:

7.1. A su juicio, el cargo de violación de la cosa juzgada contenida en la sentencia C-644 de 2012, utilizado en la presente demanda, carece de certeza, pues no es real ni existente. En efecto, "no es cierto que exista algún tipo de identidad normativa entre las disposiciones de la Ley 1450 de 2011 declaradas inexequibles y la Ley 1776 de 2016".

El actor presenta una comparación del texto legal "artificiosa", pues a pesar de que existen algunas expresiones comunes entre los artículos 60 a 62 de la Ley 1450 y las demandas en actualmente, esa similitud no conduce a que exista identidad normativa, pues la redacción de los artículos presentados en la demanda se encuentra totalmente fuera de contexto.

7.2. En la sentencia C-644 de 2012, la Corte Constitucional sentó las bases del régimen de la propiedad agraria, y la Ley 1776 intentó desarrollar los principios desarrollados por en dicha providencia.

En primer lugar, "a diferencia de lo que sucede con la Ley 1776 de 2016, la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 planteó en aquella ocasión excepciones concretas a la propiedad agraria y a las limitaciones legalmente contempladas para la concentración de la propiedad." En ese momento, se encontró que esas medidas eran contrarias a la Constitución, pues únicamente se buscaba quitar las restricciones para el acceso a los baldíos, dando ciertos beneficios a los campesinos a cambio de quitarles el acceso de la tierra.

7.3. En el presente caso, el legislador dentro de su libertad de configuración legislativa, dentro de los marcos constitucionales, decidió diseñar un modelo asociativo que va por encima de la titularidad del predio, pero que desarrolla la propiedad. En efecto, "en virtud del derecho de propiedad, (el campesino propietario puede, si así lo decide, mantener incólume su derecho), se crean modelos asociativos en los que se podrán crear asociaciones para explotar la tierra, sin

que se liberen bajo ninguna circunstancia las restricciones atinentes a la concentración por encima de la Unidad Agrícola Familiar, o en cuanto a la necesidad de enajenación de los bienes antiguamente baldíos.

7.4. Se debe aclarar que las Zidres no transfieren el dominio, por ello, no interesa que se diseñen e implementen en propiedades públicas o privadas. Por esa razón, en el inciso 5 del artículo 21 de la Ley 1776 de 2016, "tratándose de baldíos (es decir, de propiedad pública) y aun cuando sus ocupantes no cumplan los requisitos para acceder a la titulación según la Ley 160 de 1994, se les permitirá vincularse a los proyectos productivos o a celebrar contratos constitutivos del derecho real de superficie a favor de los ocupantes, excepto, en los casos en que los bienes hagan parte de procesos de restitución de tierras o se ubiquen en territorios étnicos".

Todo esto son garantías constitucionales y contrasta con la finalidad de la anterior ley, y brinda además, a los propietarios rurales y a los ocupantes las herramientas jurídicas y económicas para asociarse y recibir incentivos.

7.5. El artículo 64 contiene la obligación de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra. Dicha norma contempla el deber de que se vele porque el trabajador del campo pueda acceder a la propiedad de la tierra, en condiciones de dignidad. Este deber no sólo se limita a la titulación, sino que se extiende a promover modelos asociativos de acceso a la propiedad privada. En ese orden de ideas, el Legislador debe "diseñar e implementar mecanismos que le permitan al trabajador agrario en condiciones adecuadas para ejercer el derecho de propiedad de manera digna y acorde con los estándares constitucionales".

Esto es justamente lo que busca la Ley Zidres, por medio de mecanismos para que el campesino logre hacer uso de su derecho a la propiedad, sin obligarlo a asociarse, ni substrayendo derechos, por el contrario vigila y acompaña la correcta explotación de la tierra.

7.6. Afirma el interviniente, que "de nada sirve la propiedad, o mejor el sólo hecho de ser propietario de un predio, sin los instrumentos adecuados para su gestión y explotación efectiva con inclusión en mercados productivos, que le permitan a los campesinos disfrutar de los derechos de propiedad en el ámbito de una relación protegida por el Estado".

Esto se garantiza con las Zidres y otros mecanismos para asegurar que no se va a generar concentración indebida de tierras o que tampoco se generarán despojos de los propietarios. Por tanto, no se considera una medida regresiva sino que permite el acceso a herramientas para acceder a una vida digna para los campesinos.

7.7. Así mismo recuerda el interviniente que el legislador cuenta con libertad de configuración legislativa. En virtud de esta libertad, puede crear los derechos reales que considere necesarios para la mejor gestión del derecho de propiedad. En ese entendido, frente al cargo de progresividad y no regresividad, para la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, el país requiere estrategias innovadoras que permitan por un lado hacer uso eficiente de la tierra como factor de producción y por otro lado, mejorar el ingreso y calidad de vida de los trabajadores agrarios.

Paralelamente, se debe hacer factible la compatibilidad de los esquemas de producción de agricultura familiar y la producción agroindustrial. Es por ello que, "la puesta en marcha de proyectos Zidres, ligado al desarrollo en materia de infraestructura vial, tendrá un efecto generalizado sobre los hogares rurales permitiendo, por un lado disminuir sus costos de producción y transporte y por otro lado, facilitando el acceso a alimentos de menores precios".

De este modo, se mejora el acceso a servicios de salud, y educación de las capitales próximas a los proyectos. 7.8. Estos proyectos se tornan vitales para el desarrollo y transformación del campo en las zonas más alejadas de Colombia.

Afirma que "sin este tipo de herramientas es prácticamente imposible lograr la inclusión productiva de estos territorios, y en consecuencia, mejorar las condiciones de vida de sus pobladores" Así, en desarrollo del test de progresividad, se encuentra que la Ley 1776 de 2016 incluye diversas medidas destinadas a proteger, garantizar y fomentar los derechos fundamentales de la población campesina, conocidas como "acciones afirmativas".

Esta ley contiene mecanismos de promoción y ayuda a los pequeños y medianos productores agrícolas, “no sólo mediante la provisión de apoyo financiero sino también estableciendo estímulos para los proyectos que los vinculen y condicionando la entrega de inmuebles de la Nación en la medida en que solamente tendrá lugar siempre y cuando se integre a la población campesina como asociada dentro de los proyectos a adelantar.” Igualmente, se encuentran “acciones de discriminación inversa o positiva ” en la Ley 1776 de 2016 como son proyectos de capacitación para adquirir conocimientos y lograr un aumento de la productividad de sus actividades agrícolas.

7.9. Del mismo modo, la Ley 1776 de 2016 promueve la dignidad humana, por medio de distintas vías, a saber: “En primer lugar, se dan nuevas oportunidades para el pequeño trabajador de la tierra pueda mejorar la forma de explotar la tierra, ejerciendo de manera formalizada la libre empresa gracias a los instrumentos de economía social de mercado contenidos en la Ley 1776 de 2016,y en esa medida, pueda ampliar el marco de opciones y alternativas para trazar su plan de vida; en segundo lugar, los proyectos productivos en Zidres apuntan a garantizarle al pequeño trabajador agrario unas mejores condiciones materiales de existencia, y en tercer lugar, un último ámbito de la dignidad humana que se desarrolla con la Ley 1776 de 2016 se refiere a la lucha contra la exclusión y marginalización social, toda vez que con base a criterios fijados en el artículo 1º de dicho estatuto, más las otras garantías que ya sido expuestas, se observa la inclusión de verdaderas medidas o acciones afirmativas.

“Así se logran avances tanto individualmente, como a nivel macro en estas zonas del país. 7.10. El cargo de violación a la descentralización y la autonomía territorial por parte de la Ley 1776 de 2016, tiene serias falencias argumentativas, pues los demandantes lo sustentan a través de una omisión legal selectiva. Empero, “esa omisión selectiva en tanto que ardid retórico empleado por los demandantes se pone en evidencia y se supera mediante una elemental interpretación sistemática de las normas que hacen referencia o están relacionadas con las competencias y la implementación de las Zidres.” Se demuestra que existe total participación y coordinación entre el nivel central, los entes territoriales, y la comunidad, además se exige que los proyectos tengan un enfoque territorial que armonice tanto los lineamientos de la UPRA, y cada Plan de Ordenamiento Territorial que son irremplazables y necesarios para la aprobación del proyecto.

7.11. Frente a la soberanía alimentaria, afirma que es un deber que debe ser realizado por medio de políticas públicas a cargo del Estado. Este proceso debe ir enfocado hacia “el desarrollo eficiente del proceso productivo de los alimentos a traes de la investigación y la inversión (infraestructura y nuevos procedimientos), así como la adecuación de las tierras seleccionadas para tal fin, el manejo de las materias primas y la protección de población rural dedicada a dicha labor”.

Toda vez que el derecho a la alimentación guarda relación estrecha con el mínimo vital, entonces en el marco del cumplimiento de las obligaciones constitucionales e internacionales asumidas por el Estado deben asegurar la compatibilidad del proyecto productivo asociativo con las políticas de seguridad alimentarias del país.

7.12. Concluye reiterando que las Zidres tienen el propósito de contribuir al desarrollo del sector agrícola para brindarles a los campesinos las herramientas del desarrollo y la modernización de la producción de la tierra. Por esto, solicitan que las normas sean declaradas exequibles.

8. Federación Colombiana de Municipios Gilberto Toro Giraldo, obrando como Director Ejecutivo de la Federación Colombiana de Municipios, considera que los artículos demandados son contrarios a la Constitución y por tanto deberían ser declarados inexequibles, por las siguientes razones:

8.1. El interviniente centró su análisis en el cargo sexto de la demanda, según el cual “las normas demandadas de la Ley Zidres resultan violatorias del principio fundamental de autonomía de las entidades territoriales”.

De acuerdo con el interviniente, la Ley 1776 de 2016, contiene “un nuevo tipo regional, no previsto expresamente en la Constitución, como es “LA REGIÓN DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN”, para cuya creación se invoca el artículo 258 de la Carta que posibilita al legislador el establecimiento de otras divisiones del territorio aparte de las previstas en la

Constitución.” De manera que, por prever la existencia de aglomeraciones entre entidades o esquemas asociativos como son las ZIDRES, “ en principio y por sólo ese hecho no implica, en criterio de la Federación, vulneración del principio de la autonomía de las entidades regionales.” 8.2. En cuanto a la manera de conformación, la asignación de competencias, “sostienen los demandantes que la ley en su artículo 4º impugnado despoja de sus atribuciones a los consejos municipales en materia de aprobación de los planes de desarrollo económico y de reglamentación de los usos del suelo”, consideran los demandantes que es una invasión de las competencias locales, empero, al examinar desprevenidamente el texto, encuentra que “una cosa es la definición de los usos del suelo como opción político-administrativa, potestad que es la que la Constitución defiere y reserva a los consejos municipales, y otra muy distinta el establecimiento del uso actual y potencial del suelo como meras constataciones”.

Por tanto, establecer el uso del suelo, no es más que una labor de verificación que no apareja potestad alguna de transformación, de expedición de normas sobre uso del suelo y fijar el uso potencial no parece ser nada distinto de indicar las aptitudes de los diversos suelos según sus características y adecuación para la explotación, por ello, en este punto tampoco encuentra un menoscabo.

8.3. Sin embargo, el aparte que dispone que “el Ministerio a través de la UPRA ordenará las zonas geográficas de acuerdo con sus características biofísicas, hidrológicas, sus condiciones económicas, sociales y de infraestructura, y definirá los lineamientos, criterios y parámetros necesarios que deben ser considerados para la elaboración de los Planes, Planes Básicos y Esquemas de Ordenamiento Territorial en las zonas rurales de los municipios”.

En este punto, si encuentra el interviniente, que la ley propicia que la entidad nacional administrativa despoja por completo a los consejos municipales de sus potestades, ya que “una cosa es que una entidad de naturaleza técnica exponga “características biofísicas, hidrológicas” de la tierra y las ponga en conocimiento de los consejos municipales como un insumo para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial, y otra cosa muy distinta que yendo mucho más allá, señale “sus condiciones económicas, sociales y de infraestructura, y definirá los lineamientos, criterios y parámetros necesarios que deben ser considerados para la elaboración de los Planes..” Dando a entender, que constituirían normas de jerarquía superior, las cuales los consejos deberán acatar, cuando expidan planes de ordenamiento territorial, reviviendo a su juicio, el autoritarismo nacional en Colombia.

8.4. El actor expone que en la Sentencia C-273 de 2016, al analizar el artículo 37 de la Ley 685 de 200, la Corte Constitucional se pregunta:

“ ¿cuáles son los alcances que tiene la reserva de ley orgánica en materia de asignación de competencias normativas a las entidades territoriales, y de distribución de competencias entre la nación y las entidades territoriales? ”. Frente a esa cuestión jurídica, la Corte expone que:

“En esa medida es necesario concluir que el ejercicio de la competencia que le corresponde al legislador ordinario para regular determinadas actividades económicas, como en este caso lo es la explotación de recursos naturales del subsuelo, confluye con otras competencias asignadas a las entidades territoriales de diverso orden, como la de definir los usos del suelo. En tales casos, están de por medio, por un lado, la autonomía de las entidades territoriales para desempeñar sus funciones de planeación y ordenamiento territorial, competencias que constituyen elementos fundamentales de su autonomía, y por el otro, la necesidad de garantizar que la explotación de los recursos del subsuelo beneficie a todas las entidades territoriales, incluyendo aquellas que no poseen dichos recursos. Para garantizar que cuando confluyan el ejercicio de competencias de entidades de diverso orden el resultado de la voluntad legislativa corresponda a una decisión ponderada entre los diversos bienes jurídicos que están en tensión, el constituyente dispuso una serie de principios de carácter sustantivo . Es así como las leyes que toquen temas atinentes a las competencias de las entidades territoriales deben respetar los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.” 8.5.

Encuentra que hay colisión entre las facultades del Ministerio de Agricultura para regular la aptitud de los suelos, con la potestad de asignación de los usos del suelo. Es decir, el legislador no puede autorizar al Ministerio para que simplemente actúe por vía impositiva a los consejos, y la ley que regule el ejercicio de las competencias concurrentes tiene que ser de naturaleza orgánica. Aduce que "en todo caso, se repite la imposición unilateral y fundada en un principio de jerarquía que no es aplicable, es contraria a la Carta, máxime si las definiciones del Ministerio van a trascender lo meramente técnico, agrológico ("características biofísicas, hidrológicas") para adicionar "sus condiciones económicas, sociales y de infraestructura" pretendiendo imponer sus directrices a los Consejos como normas de superior jerarquía".

Finalmente solicita que los artículos 4, 20 y 21 sean declarados inexequibles, por ser contrarios a la Constitución. 9. Federación Nacional de Departamentos Amylkar David Acosta Medina, en calidad de Director Ejecutivo y representante legal de la Federación Nacional de Departamentos, solicita la exequibilidad de las normas acusadas de la Ley 1776 de 2016.

9.1. En cuanto al primer cargo de aplicación de cosa juzgada constitucional frente a las disposiciones que fueron declaradas inconstitucionales mediante la Sentencia C644 de 2012, no se desconoce que algunas de las normas demandadas tengan redacción o sentido similar a las que ahora se estudian. Sin embargo, aduce que:

"el contexto jurídico y fáctico en el cual se insertaron los artículos 60,61 y 61 de la Ley 1450 de 2011 es diferente al que se estableció para rodear las disposiciones que ahora se analizan".

Por tanto, es necesario que la Corte Constitucional efectúe la revisión de los artículos demandados, para comprender un entendimiento completo de los mecanismos contemplados en la ley.

9.2. En cuanto al cargo por violación al mandato de acceso a la tierra por parte de trabajadores agrarios, los actores interpretan la garantía de dicho acceso de manera incorrecta. No se puede afirmar que dicha prerrogativa para los trabajadores rurales implique que la totalidad de los baldíos deban ser adjudicados a la población campesina, pues se debe garantizar el acceso progresivo de la propiedad a los trabajadores agrarios ya sea en forma individual o asociativa.

9.3. Así, afirma que: "No existiría constitucionalmente una obligación específica de adjudicar todos los baldíos a una población determinada, sino a quienes cumplan con las exigencias establecidas por la ley y a título individual o colectivo".

Por consiguiente, el ámbito de disposición del legislador es mucho más amplio del planteado en la demanda, pues una lectura armónica y sistemática de la Ley 1776 de 2016, pues desarrolla instrumentos que permiten preservar el equilibrio entre la iniciativa e inversión privada y las garantías constitucionales del principio de progresividad de los derechos sociales.

9.4. Frente a los riesgos expuestos en cuanto a la seguridad alimentaria del país, ignoran los actores que al margen de la nacionalidad de las personas, jurídicas o naturales, que sean partícipes en proyectos productivos Zidres, estarán bajo control de la ley, por lo que no se puede afirmar que no tendrán ningún control.

9.5. El interviniente manifiesta que: "La aplicación de la ley podría conducir a la consolidación de esquemas asociativos en donde el pequeño productor pueda participar en proyectos productivos al amparo de la ley." De esta manera se da paso a que se supere el abandono histórico del territorio, por medio de acompañamiento técnico. En ese sentido, un análisis armónico e integral de la Ley Zidres, permite concluir que la normatividad provee elementos suficientes para regular el desarrollo de proyectos productivos en los inmuebles del Estado, todo dentro del marco de la Ley y de la Constitución.

10. Intervención del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad - Dejusticia Los representantes del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad solicitan que se declare inexequible la Ley 1776 de 2016, o subsidiariamente se declare la exequibilidad del primer inciso del artículo 20 y los incisos primero y segundo del artículo 21 de la Ley mencionada y la exequibilidad condicionada de los artículos 3, 7 y 13 (parciales), por los siguientes argumentos:

10.1. La Ley 1776 de 2016 es una medida regresiva frente al alcance jurisprudencial y normativo que ha logrado el desarrollo del artículo 64 de la Constitución, ya que retrocede respecto del alcance de los derechos al acceso progresivo a la propiedad de la tierra. Sin embargo, el legislador tiene la facultad para definir la mejor opción para realizar el orden económico y proteger los demás bienes constitucionales. Sostienen que "el legislador tiene unos límites materiales, que implican que, no obstante, el amplio poder de configuración legislativa que se le reconoce, esta atribución está sujeta a un marco amplio y nítido de imperativos que se concretan en principios, derechos y competencias establecidos en la Carta Política y desarrollados por la jurisprudencia constitucional ". Así, exponen que uno de los límites es el mandato de promover la igualdad material, contenido en el artículo 13 CP.

10.2. Señalan además, que " La Ley 1776 de 2016 no deroga el régimen de baldíos existente desde el año 1994 e implementado por la Ley 160 del mismo año." Aducen, que ambas leyes componen el régimen de desarrollo y ordenamiento territorial rural, en desarrollo de los artículos 64 y 65 de la Carta Política. Sin embargo, recuerdan que "esta coexistencia implica (i) que el régimen de la Ley 160, es la regla general que rige la destinación de baldíos de la Nación para el cumplimiento de la obligación del acceso progresivo a la tierra de trabajadores agrarios; y (ii) a modo de excepción y a través de la Ley Zidres, el Gobierno Nacional puede establecer en determinadas zonas un régimen diferente que permita un manejo distinto de los baldíos, para facilitar el cumplimiento del artículo 65 de la Constitución Política." Por estas facultades, se protege la producción de alimentos y promoción de diferentes formas de explotación, pero se vuelve una medida regresiva en la medida en que reduce los baldíos disponibles para los campesinos. La ley está limitando la disposición de predios baldíos para adjudicarlos a trabajadores agrarios, pues permite la ocupación de baldíos por personas que no son beneficiarios de la reforma agraria.

10.3. En el mismo sentido, es un retroceso en tanto: "(i) Permite la ocupación de baldíos por personas que no son las priorizadas por la Corte Constitucional en su jurisprudencia ; (ii) Permite a estas personas disponer de derechos reales sobre los baldíos, incluso antes de su adjudicación, pues los habilita a celebrar contratos en los que se transfiera el uso, goce y disposición del suelo. Finalmente, (iii) dispone que estos ocupantes, tienen derechos adquiridos sobre los predios, aun cuando el artículo 65 de la Ley 160 de 1994 establece claramente que los "ocupantes de tierras baldías , por ese sólo hecho, no tienen la calidad de poseedores conforme al Código Civil, y frente a la adjudicación por el Estado sólo existe una mera expectativa".

10.4. A continuación, los intervinientes analizan cuál es la finalidad constitucional que persigue la Ley 1776 de 2016, y concluyen que: "el objetivo global de la Ley ZIDRES es establecer las condiciones necesarias para lograr el adecuado aprovechamiento económico de las tierras, sin abandonar el deber de promover su acceso por parte de campesinos".

Todo lo anterior, enmarcado dentro del artículo 334 de la Constitución Política. Por consiguiente, se busca la consecución de dos fines establecidos en la Carta Política, a saber:

"(i) La derivada del artículo 64 que garantiza el acceso progresivo a la tierra para los campesinos y el mejoramiento de su ingreso y condiciones de vida y, (ii) la originada en el artículo 65 que garantiza la producción de alimentos y la promoción de las actividades pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales".

Por ello, afirman que la Ley 1776 de 2016, busca fines constitucionalmente legítimos. 10.5. Posteriormente, estudian si la Ley de ZIDRES es una medida idónea para cumplir los fines constitucionales perseguidos, presentando una argumentación que denominaron test de proporcionalidad estricto. Al respecto, los intervinientes encuentran que, "en

términos generales, la Ley 1776 de 2016 es una medida idónea pues establece una serie de lineamientos de ordenamiento territorial y de uso del suelo, que permite establecer medidas excepcionales, que potencialicen el uso de los suelo, que por sus características agrologicas y climáticas, requieren de tratamiento diferenciado".

Sin embargo, al analizar la idoneidad de los distintos fines, concluyen que " frente al acceso progresivo a la tierra, mejoramiento de ingreso y calidad de vida, los campesinos "pueden participar como asociados y a la vez prestar su mano de obra para la ejecución de os proyectos productivos".

Por tanto, el modelo de explotación deja de basarse en economía campesina, y se vuelve de explotación agroindustrial. Acorde a lo enunciado, la Zidres buscan "el desarrollo humano, económico, y social", para que la explotación de la tierra deje de depender de la mano propia y se vuela industrializado. Exponen que:

"No obstante, consideramos que esta medida no es idónea para seguir garantizando el acceso progresivo y el mejoramiento de las condiciones de vida del campesinado", pues la pobreza del sector rural se reduce mediante la prestación de servicios de Estado.

10.6. Consideran que, el modelo de desarrollo Zidres, podría llegar a ser idóneo para cumplir con el fin constitucional de producción de alimentos.

No obstante, indican que "existen modelos más holísticos que son igualmente idóneos y protegen el conjunto de los fines constitucionalmente perseguidos." Seguidamente, responden acerca de si la constitución de la Zidres es una medida necesaria para cumplir los fines. A lo cual, manifiestan que:

"no encontramos necesario que conforme al artículo 1º, las ZIDRES puedan ser constituidas en prácticamente cualquier zona rural del país." "…la apuesta de la ZIDRES es potencializar el uso del recurso tierra, en zonas especiales que requieren un tratamiento particularmente diferenciado…" Al respecto señalan que "si bien es cierto, que la utilización de predios baldíos en un proyecto productivo requeriría la posibilidad de celebrar contratos para su explotación en el marco de alguno de estos proyectos, no es cierto que se deba abrir la posibilidad a cualquier persona pues lo ideal es que dichas tierras sigan favoreciendo a los campesinos carentes de este recurso…" Por tanto, consideran que la Ley tiene medidas regresivas, que no son necesarias para el cumplimiento de los fines identificados.

10.7. Agregan que la Ley 160 de 1994, sus decretos reglamentarios, y acuerdos expedidos por el Incora (ahora Incoder), establecen la posibilidad de existencia de Zonas de Desarrollo Empresarial. Así, arguyen que:

"ni en la exposición de motivos, ni en los debates en el Congreso durante el trámite legislativo de la Ley Zidres, se dio una discusión sobre las razones por las cuales el modelo vigente a través de la Ley 160 de 1994 es insuficiente para cumplir los fines constitucionales que se persiguen".

Empero, después de realizar el examen de necesidad, y aseverado que las falencias de los programas de la Ley 160 de 1994, se sostiene que "tienen su origen principalmente en la falta de ejecución que complementa con elementos contextuales como el conflicto armado y narcotráfico." Por tanto, se debe observarse posibilidades que no estén en la Ley 160. Entonces, los proyectos deberían ser adelantados por los mismos trabajadores rurales, y ser beneficiaros de la adjudicación y responsables de la explotación "adecuada y eficiente de los suelos".

Nunca se debatió la posibilidad de otras alternativas para la Altillanura que proteja en mayor medida los derechos de los campesinos. En el mismo sentido, consideran que la Ley de Zidres afecta de manera excesiva los derechos de los campesinos, porque "(i) Limita el acceso a la tierra por parte de los campesinos a través de dos vías: (a) Una jurídica, en que la norma que en principio debería ser de aplicación excepcional, al permitir que las Zidres se establezcan en zonas que cumplan tan sólo una de las condiciones del artículo 1 de la Ley 1776 de 2016… ,(b)una de facto, que reduce el alcance del desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional que establecía la destinación prioritaria de los baldíos de

la Nación a campesinos sin tierra, pues el artículo 13 de la Ley Zidres valida las ocupaciones de estos predios por persona diferente a los sujetos de reforma agraria…" 10.8. Adicionalmente, consideran que:

"(ii) aunque reconocemos que la celebración de contratos que se encuentren dentro de la Zidres requieren de la existencia de derechos de alguien sobre la tierra que los pueda negociar, consideramos que el hecho de que la Ley 1776 de 2016 transforme la mera expectativa de titulación, en una medida que afecta desproporcionadamente uno de los mecanismos de protección que tenía el campesinado, para garantizar la ocupación indebida de baldíos por parte de sujetos de que cumplieran con los requisitos de la reforma agraria";

y finalmente, " la Ley 1776 de 1994 afecta desproporcionadamente no solamente el derecho de los campesinos de acceder a la tierra, sino algunos de los derechos conexos que ha recocido la Corte Constitucional, como vivienda campesina, la productividad de su parcela a partir de apoyo financiero, técnico y científico del Estado".

10.9. Por lo demás, la descentralización administrativa garantiza la gestión de los intereses de la entidad territorial. Empero debe mantener equilibrio y evitar el desbordamiento en el ejercicio del poder, potestad que debe armonizarse con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, pues "la reglamentación de los usos de los suelos se nos presenta como un ejercicio de autonomía territorial y descentralización administrativa en tanto permite a las autoridades locales dirigir el desarrollo de las actividades que se realizan en su jurisdicción, lo que tiene impacto directo en las personas que habitan en su territorio".

De este modo, las normas demandas vulneran el artículo 1 que contiene el principio de autonomía de las entidades territoriales y el de descentralización administrativa y el numeral 7 del artículo 313 que le da competencia a los consejos municipales la reglamentación de los usos del suelo, vaciando su facultad, puesto que " los apartes cuestionados tienen como finalidad otorgar facultades exorbitantes para la dirección de Zidres en cabeza del orden nacional".

El procedimiento de desarrollo de las Zidres tal como se encuentra planteado, provee una exclusión de las autoridades locales de la toma de decisiones y desconociendo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, que deberían reglar la distribución de las competencias, subordinando las atribuciones de la administración local a las autoridades nacionales. Al respecto señalan que "Un procedimiento de toma de decisiones en el marco de Zidres debe garantizar como mínimo, (i) la participación efectiva, durante todo el proceso, de las entidades territoriales encargadas de la regulación del uso del suelo, en este caso, los consejos municipales y/o distritales, (ii) un instrumento jurídico que consagre la actuación del orden nacional y local; y (iii) la obligatoriedad de las determinaciones en materia de usos del suelo de la autoridad, competente en la jurisdicción, en la identificación, delimitación y aprobación de las Zidres, así como, la aprobación del proyecto productivo".

10.10. Por otro lado, la situación de los campesinos hace que se encuentren en desventaja al momento de asociarse con empresarios. Consideran que " los derechos a la igualdad y libertad de asociación deben ser de carácter reforzado y deben garantizarse de forma efectiva, con el fin de equilibrar las partes que hacen parte de esta política." En definitiva, de acuerdo con los intervinientes, para que los campesinos puedan asociarse libremente deben participar en las fases del proceso de constitución de las Zidres y paralelamente, en la aprobación de los proyectos productivos que se van a implementar. Respecto a lo anterior manifiestan que "Estos derechos tienen una relación intrínseca puesto que la libertad de asociación implica conocer los términos del contrato, los impactos ambientales y seguridad alimentaria que pueden generar en la región, que sólo pueden conocerse a partir de un proceso participativo." El fin es no vulnerar derechos fundamentales, ya que si se participa en todo el proceso, podrán conocer sus beneficios e implicaciones negativas, entonces, asociarse sería algo consensuado, informado y participativo, más no por formalizar un título sobre la tierra.

10.11. Sin embargo, la Ley 1776 de 2016 determina que "las fases de constitución de las Zidres y la identificación de las áreas potenciales para declarar una Zidres, será establecida por la UPRA, pero en ningún momento la ley establece un

mecanismo de participación de las comunidades".

Por tanto, DeJusticia propone los siguientes criterios al momento de constituir la Zidres: a) "Debe ser representativa, es decir, debe involucrar a los sectores que se puedan ver afectados por la decisión." b) "Debe hacerse de manera libre e informada, poniendo a disposición del público todos los elementos que puedan incidir en el caso concreto".

c) "Debe ser previa a la toma de la decisión". d) "Debe ser activa". e) "Debe ser eficaz". 10.12. En conclusión, solicitan la declaratoria de exequibilidad condicionada de los artículos 3, 7, y 13 "siempre y cuando se garanticen los preceptos constitucionales relacionados con el derecho fundamental a la participación en condiciones de igualdad y a la libre asociación de las comunidades rurales." 11. Comisión Colombiana de Juristas El ciudadano Gustavo Gallón Giraldo y otros integrantes de la Comisión Colombiana de Juristas, consideran que las normas demandas de la Ley 1776 de 2016 deben ser declaradas inexequibles por violación directa de la Constitución, por las siguientes razones:

11.1. En primer lugar, con referencia al cargo por violación de la cosa juzgada, en la sentencia C-644 de 2012, se estableció frente al principio de reserva legal de baldíos que por tratar " la regulación de recursos del Estado que están destinados a atender la satisfacción del derecho al acceso a tierras de los trabajadores del campo, tiene protección reforzada" . Es así, como se concluye que en materia de baldíos, no se puede admitir el reenvío a la reglamentación de la ley por el ejecutivo, mientras no se hagan precisiones de los criterios y aspectos sustanciales que tengan reserva de ley de las decisiones legislativas.

11.2. Igualmente, se vulnera el derecho al acceso a tierras de los campesinos, pues las Zidres tienen como sustento la improductividad del campo, sin ofrecer antes otras opciones productivas diferentes, ya que "la ausencia del Estado en el acompañamiento, impulso, y financiación de programas de productividad campesina, es evidente, especialmente en esas regiones apartadas y pobres".

Agregan además, que no se puede afectar injustificadamente el derecho al disfrute de propiedad, ni tampoco constituir una limitación al ejercicio de la propiedad, ni ejercer presión sobre los propietarios para forzar su venta o aporte de tierras al proyecto.

11.3. Además, las alianzas productivas transgrede el derecho de acceso a tierras de la población campesina y no satisface los requerimientos establecidos por la Corte Constitucional, "frente al acceso de la tierra, que sólo prevé que ellos deberán adquirir un porcentaje de tierra y que se debe gestionar créditos en el sistema financiero para ello deberán adquirir un porcentaje de tierra, y que se debe gestionar créditos en el sistema financiero para ello." Se desconoce el deber del Estado de promover la dotación de tierras a campesinos y se quiere sustituir por la adquisición o compra dentro del proyecto Zidres.

11.4. Por otro lado, la protección de campesinos en el goce de sus derechos, especialmente en el acceso progresivo de las tierras en condiciones de favorabilidad para su explotación agrícola, es un fin decisivo para la satisfacción del derecho a la alimentación de cada persona. Entendiéndose que al cumplir con los derechos de los campesinos y garantizar el cumplimiento de sus deberes, "se aseguran medidas pertinentes y efectivas para satisfacer el derecho a la alimentación de la población en general." Sin embargo, todas las medidas que afecten los derechos de los campesinos, ponen en riesgo el cumplimiento de las obligaciones adquiridas internacionalmente, frente al derecho de la alimentación.

11.5. Frente a este punto distintos órganos del sistema universal de protección y promoción de los derechos humanos después de estudiar la situación campesina han definido que existen brechas gigantes de desigualdad. Así, las normas demandas afectan el régimen de garantía de los derechos de los campesinos al punto de obstaculizar el proceso de la Ley 160 de 1994, pues se desconoce la vocación distributiva de los baldíos.

12. Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo – (CCAJAR) Jomary Ortegón Osorio, abogada de la Corporación Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, solicita se declare la inconstitucionalidad de las normas de demandas de la Ley 1776 de 2016, por los siguientes argumentos:

12.1. Afirma el interviniente que la actividad agrícola, así como las costumbres, prácticas y tradiciones campesinas deben ser protegidas por el Estado. La protección y atención especial que el Estado debe asumir frente a la actividad agrícola, "no puede leerse de manera aislada con los principios y valores que debe encarnar la actividad estatal como el pluralismo, dignidad humana, la solidaridad y la prevalencia del interés general (art. 1 constitucional), de modo que con la protección de los campesinos y campesinas se logren fines estatales como promover la prosperidad general y asegurar la vigencia de un orden justo (art. 2 constitucional)".

Entonces, el modo de vida campesino y todo lo que lo rodea, es objeto de protección del Estado y por ende ser considerados de interés social, y la legislación que se establezca en esta materia deber ser acorde con los principios y valores del Estado Social de Derecho.

12.2. Comparten los argumentos de inconstitucionalidad de los demandantes: En primer lugar, pues la Ley 1776 de 2016 "establece un sistema de uso de la tierra, en particular de tierras baldías, que favorecen a un sector económico particular como son las empresas que pueden cumplir con los onerosos requisitos que impone la ley para desarrollar los proyectos de qué trata la ley." En segundo lugar, los conceptos como alta competitividad y crecimiento económico, amplia competitividad empresarial, promoción de formas de organización empresarial, procesos asociativos empresariales, van en contravía de conceptos y objetivos, como favorecer la vida y el desarrollo rural, acceso y formalización de la propiedad a los campesinos. Entonces "pueden ser contradictorios con los derechos de los campesinos y estarían dirigidos a establecer un modelo agrario excluyente en donde solamente las empresas más poderosas…serán las que accederían al uso o propiedad de la tierra y los beneficios establecidos en ella".

Por tanto, los pequeños y medianos campesinos estarían obligados a asociarse por los medios que contiene la ley, bajo la cual se encontrarían en desventaja frente a los grandes empresarios y tendrían un papel secundario en la toma de decisiones.

12.3. Lo anterior, implica una paulatina desaparición del campesinado y terminación de la agricultura, y la vida campesina como vida ancestral, que constitucionalmente debería ser protegido. Se estaría "prefiriendo un modelo a mayor escala que no reconoce las particularidades de este sector de la sociedad, el cual constitucionalmente debería ser protegido." Entonces, el aspecto más preocupantes, para los intervinientes es "que la titulación de la tierra y por ende, el acceder al derecho de propiedad de la misma, sirva a un fin meramente utilitario o instrumental, debido a que el campesino tendría el título de la tierra, pero no podría usarla ni usufructuarla, ni permanecer en su estilo de vida campesino".

Esto se debe a que las Zidres tendrían la calidad de utilidad pública y por esto los campesinos terminarían cediendo sus derechos, su cultura, sus costumbres en gracia a un proyecto económico. Otro aspecto que genera preocupación, es el modelo de proyectos asociativos, pues entienden que "mantiene la desigualdad puesto que el pequeño y mediano campesino no puede competir en términos de capacidad financiera, capacidad productiva y cumplimiento de requisitos para poder beneficiarse de la asociación".

Así, se pone al campesino en una situación de falta de libertad para darle uso a la tierra y mantener la vida normal campesina. 12.4. Este proyecto de ley constituye un obstáculo para la garantía de otros derechos de acceso a la tierra, la diversidad, cultural, las costumbres, economía, organización política, trabajo y libertad para escoger profesión y oficio de las poblaciones campesinas. Indica que "Se pretende justificar los contratos de asociación establecidos en dicha ley,

los cuales solamente van en detrimento del campesinado, dadas las relaciones asimétricas de poder que se establecerían, al ser el sector campesino uno más débil que el del empresariado".

Constituyendo así, un retroceso en la garantía de los derechos de los campesinos, más aun, existen incompatibilidades con distintas normas constitucionales y la implementación de las Zidres y la implementación de las políticas sobre el desarrollo rural desde los fundamentos del Estado Social de Derecho. En ese sentido, "su implementación es contraria al principio de progresividad y prohibición de regresividad establecidos en los instrumentos internacionales sobre derechos económicos, sociales y culturales. De esta manera, el Estado está incumpliendo con sus compromisos convencionales, al igual que con otras normas constitucionales…" Además, no se justifica la distribución inequitativa ni la predilección por un sector por otro que debería ser especialmente protegido.

12.5. Concluye que el modelo Zidres es lesivo a los derechos de los trabajadores del campo, agricultores, indígenas y otros grupos étnicos y se limita el acceso efectivo a la tierra.

13. Sociedad de Agricultores de Colombia – SAC El Presidente y Representante Legal de la Sociedad de Agricultores de Colombia, participa en el proceso, para solicitar la constitucionalidad de las normas demandas, por las siguientes consideraciones:

13.1. El sector agropecuario cumple un papel determinante para el país, pues es la actividad económica principal del campo colombiano. Brinda además, productos y materias primas, para el mercado interno y externo. Además, cumple un papel fundamental para el desarrollo económico y comercial, pues es el medio de subsistencia para muchas personas, y cumple con otros importantes fines, como son "proveedor de servicios ambientales, reduce la pobreza rural y nacional, lucha contra el hambre y de garantía de la seguridad alimentaria de la población." Así mismo, "facilita la ocupación pacífica del territorio, brinda condiciones para el retorno y estabilización de las comunidades afectadas por la violencia y aporta en la recuperación del tejido social y productivo." Por ende, el sector agropecuario es una pieza central para Colombia y su desarrollo.

13.2. Para aprovechar el potencial de la agroindustria en Colombia, "la actividad agropecuaria requiere de rentabilidad adecuada y condiciones de sostenibilidad económica, social y ambiental, en medio de un entorno de instituciones y políticas adecuadas".

Esto se cumple en la normativa prevista en la Ley 1776 de 2016, que dispone medios para que el país logre crecer de acuerdo con su potencial, en la medida en que se incorporarán o se articularán al desarrollo agro empresarial y agro industrial herramientas adoptadas en la Ley que, " tienen el propósito de promover la función social y ambiental de la tierra a través del estímulo de producción de alimentos y materia prima, que deriva en la seguridad alimentaria y sustitución de importación en nuestro campo ". Además, " se aplica a zonas sub explotadas en Colombia que podrían ser altamente productivas e incorporadas, en forma sostenible a procesos de fortalecimiento de seguridad alimentaria, mediante producción eficiente ." De esta manera son altamente beneficiosos para los campesinos y el país, todos los modelos productivos y sociales con viabilidad política constitucional promovidos por la Ley 1776 de 2016.

13.3. Indica que el modelo restrictivo económico de desarrollo económico-social que contiene la Zidres es de vital importancia y relevancia para la Nación, al vincular e integrar en un mismo proyecto a empresarios y pobladores rurales. Es por esto, que los intervinientes consideran que, "esta es una oportunidad muy importante para impulsar el desarrollo de la agricultura empresarial, en sus diferentes tamaños pequeño, mediano y grande, a la vez que promover la asociatividad y las alianzas productivas." Así, la Ley Zidres garantiza la asociatividad entre trabajadores agrarios y otros actores sociales, creando sinergias de capital y trabajo, disparando el desarrollo de las regiones y del país.

13.4. El interviniente, al referirse a la constitucionalidad de las normas demandadas afirma que: " (i) necesidad: es un instrumento que persigue de manera clara focalizar la inversión tanto pública como privada, poner en condiciones dignas

a las poblaciones que actualmente presentan indicadores de pobreza; (ii) idoneidad: Por distintos factores los campesinos no cuentan con la posibilidad de acceder a la tierra, ni cuentan con los recursos para volverlas productivas, de este modo se vuelve idóneo que se asocien el sector privado con los campesinos, para facilitar el acceso a la tierra; (iii) razonabilidad: Las ZIDRES comprenden la posibilidad legal de acceder a las tierras, y permitir que otras personas participen de la productividad de las tierras, para impulsar el desarrollo regional y nacional; (iv) Progresividad Este modelo es garantista pues busca proteger la propiedad de los campesinos;

no sólo permite que tengan acceso, pero que generen riqueza. (v) No regresividad: Existen prohibiciones para los proyectos, se facilita el acceso y se ajusta a Ley 160 de 1994." 13.5. Por otro lado, el interviniente explica que las Zidres son materialmente diferentes a la UAF y no las derogan, toda vez que esta figura, no es aplicable a las tierras infértiles, las cuales requieren de grandes inversiones, que hacen inviables cualquier proyecto campesino. Con la Ley 1776 de 2016, "la norma en estudio está diseñada para dotar a zonas de especiales características de un modelo productivo en donde se puedan llevar a cabo proyectos empresariales y productivos pese a los altos costos de adecuación y preparación agrícola inmerso en ellos, beneficiando a campesinos y trabajadores agrarios en general." Por ello, como sucede en las altillanuras, las Zidres permitirán el desarrollo de estos terrenos, mejorando la productividad y sostenibilidad de diversas actividades, entre ellas las agropecuarias.

13.6. En cuanto a la progresividad de la ley, considera el interviniente, que no afecta ninguna norma, ni reduce los recursos públicos. En cambio, "permite asociarse entre las personas jurídicas derecho privado, las públicas y todo actor que desee promover la actividad agrícola en las zonas apartadas, con la finalidad de que los predios rurales lejanos a los centros urbanos y prácticamente en la periferia de los municipios, de difícil acceso, con altos índices de pobreza, poca infraestructura puedan tener una alternativa de desarrollo rural económico tecnificado." Así, las Zidres, se basan en el crecimiento económico regional, la sostenibilidad ambiental y el desarrollo social, Asimismo, el mejoramiento de la calidad de vida de los campesinos, entonces, se entiende que promueve los derechos sociales, económicos y culturales contenidos en la Carta Política.

13.7. Concluye que no es procedente la declaratoria de inconstitucionalidad, y solicita sea declarada exequible en su totalidad, después de hacer el test de progresividad. Debido a que a su juicio, estimula la asociatividad, el desarrollo empresarial en el campo y la promoción de la inversión, y grandes beneficios para el país.

14. Asociación Empresarial para el Desarrollo de la Orinoquia – ASORINOQUÍA Guillermo Forero Álvarez en ejercicio del poder otorgado por Asorinoquía, y sustenta la defensa de la exequibilidad total de la Ley 1776 de 2016, bajo las siguientes consideraciones:

14.1. Asegura el interviniente la le Ley Zidres no es regresiva en los términos constitucionales, después de realizado el test de proporcionalidad.

Concluye, que después de hacer una ponderación y test de proporcionalidad, "la afectación del derecho constitucional del acceso progresivo a la propiedad de la tierra es prácticamente nula o muy leve y por el contrario la protección a la producción de alimentos en los términos que la promueve la Ley Zidres, resulta ser preponderantemente puesto que incide directamente en la calidad de vida de los campesinos y residentes en la República de Colombia".

14.2. Las disposiciones demandadas son exequibles, pues logran superar el test de no regresividad aplicable a los derechos sociales y el test de suficiencia en la configuración normativa de materias que tanto dependen del desarrollo de una reserva de ley específica, ya que garantiza la titularidad de los campesinos, y se otorga a los asociados una correcta distribución de los recursos escasos.

14.3. Por otra parte, en ninguno de los artículos de la Ley Zidres se señala que en esas zonas no se seguirán adjudicando baldíos a los campesinos de la UAF como lo ordena la Ley 160 de 1994. Por tanto, es incorrecto afirmar que la

mencionada ley es excluyente a la actividad estatal, pues está permanentemente garantizando le acceso progresivo de la propiedad. Además, las cargas y prohibiciones contenidas en la Ley Zidres deben interpretarse como una prerrogativa que tiene por objeto de verificar una adecuada explotación de la tierra, sin que se desconozca el carácter vinculante de la transferencia del derecho de dominio, pues son expedidos por la autoridad competente.

14.4. Considera que no existe regresividad alguna en la medida legislativa en comento, pues a su juicio "genera externalidades positivas a favor de la población campesina, a favor de la seguridad alimentaria y la producción de alimentos a favor del patrimonio público".

De todo lo anterior, no se observa tacha alguna de inexequibilidad respecto de las normas demandas pues no generan tensión con el derecho fundamental de la libre asociatividad ni con ningún otro. Tampoco es una medida regresiva, y al contrario aceleran el acceso progresivo de la propiedad de la tierra.

15. Asociación Nacional de Empresarios de Colombia Bruce Mac Master, representante legal de la ANDI, solicita que declare la exequibilidad de las normas demandadas, bajo los siguientes argumentos:

15.1. En cuanto al primer cargo, consistente en la aplicación de la Cosa Juzgada Constitucional, los demandantes no tienen en cuenta el cambio del contexto normativo entre la Ley 1450 y la Ley 1776, el cual es fundamental pues "una lectura juiciosa de la Sentencia C-644 de 2012 revela que la Corte no se opone a las disposiciones de la Ley 1450 a partir de un estudio aislado de las normas, y por el contrario, lo que reprocha es la ausencia de mecanismos complementarios para mitigar el impacto que dicha norma podría implicar para los trabajadores del campo." Además, afirma que "se evidencia en la ratio decidendi de la Sentencia aludida por los demandantes, cómo la Corte reprochó de modo particular, la ausencia de mecanismos complementarios a las disposiciones de la norma." Por ello, la Corte nunca se pronunció sobre disposiciones parecidas a las contenidas en la Ley 1450, pero en presencia de mecanismos complementarios de protección. Puede afirmarse que si bien las normas demandadas parecen similares, al estudiarse por separado "un estudio sistemático de la Ley 1776 revela la complementariedad entre sus disposiciones, la cual a su vez revela que en el caso bajo estudio existe un contexto normativo diferente en el cual se desenvuelven esas disposiciones que pueden ser similares a aquellas de la Ley 1450, lo que implica un contenido material diferente entre las normas." Lo que resulta relevante puesto que, en la Sentencia C-644 de 2012 la Corte analizó la Ley 1450, y encontró que faltaban mecanismos complementarios de protección, en cambio en la Ley 1776 si los incorpora. Por tanto, no se configura cosa juzgada material.

15.2. Frente al cargo sobre el acceso a la tierra y la regresividad, el interviniente plantea el siguiente problema jurídico: "En primer lugar: ¿una norma que regula disposiciones para zonas especiales tiene como consecuencia la modificación de una norma de carácter general? En segundo lugar: ¿Existen fundamentos legales para afirmar que el Legislador ha desconocido el mandato constitucional de no retroceder en la protección de los derechos de la población campesina contenidos en los artículos 58, 60 y 64 de la Constitución, mediante la aprobación de los artículos 3, 13 y 15 de la Ley 1776? De este modo, cualquier argumento que afirma que no hay sujeto calificado para la adjudicación de baldíos u otro procedimiento similar, parcelaciones o subsidios integrales de reforma agraria, parecen absurdos, ya que todo está contenido en la Ley 160, cuya aplicación es subsidiaria a la Ley Zidres. Recuerda el interviniente, que "la adquisición de baldíos no opera igual que la adquisición de inmuebles en el derecho civil, pues los primeros no se adquieren por prescripción, sino por ocupación y posterior adjudicación".

Por tanto, mientras no se cumplan los requisitos legales, existe una mera expectativa por parte del ocupante y al cumplirse todos los requisitos de la Ley, el artículo 13 de la Ley 1776 salvaguarda los derechos adquiridos, por lo que no hay una carga superior impuesta.

15.3. En el mismo sentido, frente al aparente cambio en la destinación de baldíos, para el interviniente no hay comparación entre ambos cuerpos normativos, por dos razones:

“Primero, la demanda ignora que el inciso 2º del artículo 3º establece que al inicio del proyecto se debe tener un plan de repartición de la tierra entre los campesinos asociados sin tierra, que dicha adjudicación debe darse por vía de la adjudicación de baldíos, pero además por vía de apoyo crediticio por parte de los privados”.

Incluso se obliga a que los campesinos sin tierra deben hacerse propietarios de un porcentaje de tierra, y así debe estipularse en los proyectos productivos. En segundo lugar, “el arrendamiento o concesión que se da de los terrenos baldíos a favor de un proyecto productivo no es para la eternidad”.

Todo lo contrario, la duración de la concesión será la misma de la duración del proyecto. Por tanto, la Ley 1776 trae consigo varios efectos sobre la regulación de baldíos, en cuanto a los actores que participan en el acceso a la tierra, la vinculación del sector productivo y permite que accedan los campesinos a la tierra. Por otro lado, existe un cambio en la vocación de los baldíos, pues se mantiene como siempre la adjudicación de campesinos sin tierra al momento de la terminación del proyecto. Al respecto, encuentra que “si bien es posible que por efectos de la duración del proyecto dicha adjudicación tome tiempo, no es menos cierto que durante ese tiempo se les garantizará a los campesinos su derecho al trabajo en el proyecto, sino particularmente, que estos se harán propietarios en un periodo de 3 años sobre bienes de propiedad privada, al tenor del artículo 17 de la Ley”.

Por ende, mientras que en la Ley 160 se estipula que la adjudicación necesita mínimo 5 años, en la Ley Zidres es de 3 años para recibirla por parte del ejecutor, y la ejecución depende de la duración.

15.4. Señala que otra cuestión relevante, es si los artículos 60,64, 65 y 334 de la Carta tienen por finalidad proteger los baldíos por el sólo hecho de ser baldíos y por ser una herramienta para evitar y disminuir la concentración de la propiedad de la tierra. Al respecto, manifiestan que “la Constitución, aunque ordena claramente el acceso progresivo de la tierra de los trabajadores agrarios, es neutral en cuanto a la forma de lograrlo y no establece los baldíos como herramienta exclusiva para llegar a tal fin”.

De forma que, el Congreso por virtud del artículo 150-7 puede determinar las normas de apropiación y adjudicación de baldíos. En consecuencia, al entregar tierra al trabajador rural en plazos menores a los consagrados en la Ley 160, manteniendo los requisitos y criterios de adjudicación se busca la productividad, no se puede entender como regresiva la Ley Zidres, pues el argumento según el cual la norma acusada resulta regresiva es producto de un estudio incompleto. Por el contrario, “la inclusión de los elementos que trae, fueron ignorados por los demandantes, revela que esta busca armonizar preceptos constitucionalmente importantes, sin el desmedro de los derechos de la población campesina”.

Igualmente, en cuanto a la irretroactividad, está dentro del marco de la libertad de configuración del Legislador, pues su empleo está alineado con los límites constitucionales.

15.5. El cargo sobre afectación a la seguridad y soberanía alimentaria presenta el siguiente problema jurídico: “¿La aplicación de la Ley 1776, en concordancia con el TLC, vulnera los principios de soberanía nacional y seguridad alimentaria consagrados en los artículos 9 y 65 de la Constitución? Así, el concepto de soberanía alimentaria ha sido entendido por la Food and Agriculture Organization (FAO) “como un derivado de la soberanía nacional, entendido como la facultad que tiene un Estado de escoger sus propias políticas y estrategias en cuanto a temas de alimentación, siempre con miras a salvaguardar la seguridad alimentaria de su población y en esta misma línea garantizar el derecho a la alimentación adecuada.” [7] Por tanto, en virtud de la soberanía de los Estados, y la libre determinación de los pueblos, cada Estado puede escoger de manera libre los medios para alcanzar la protección de dicho fin. En ese sentido, en primer lugar, Colombia al firmar el TLC con Estados Unidos hace ejercicio de su soberanía. En segundo lugar, la extranjerización de la tierra si se dan todas las consecuencias negativas, no lesionaría la soberanía nacional, ni tampoco

la soberanía alimentaria, puesto que el Estado está facultado para escoger los medios para garantizarla y nunca se excluye recurrir al mercado internacional mediante importación de alimentos.

Además, la prohibición de imponer requisitos a los inversores, tampoco lesiona la soberanía pues todo está dentro de las facultades del Estado por su soberanía. No se ve vulnerado el principio de seguridad alimentaria en la medida en que:

"(i) la obligación estatal se concreta en permitir a la población un acceso adecuado a los alimentos, lo cual no se prohíbe mediante la Ley objeto de discusión; (i) la obligación internacional frente al derecho a la alimentación y en concordancia con el principio de seguridad alimentaria, no prohíbe la importación de alimentos por parte de los países que no puedan o no deseen producirlos, toda vez que la obligación emanada de las fuentes internacionales se concreta en garantizar el acceso de la población al alimento." De cualquier forma el Estado tiene plena libertad para escoger la forma que garantice la mencionada obligación.

15.6. Seguidamente, respecto del quinto cargo consistente en la creación de asociaciones desiguales que generarán la pérdida del vínculo de los campesinos con la tierra, el interviniente afirma que "una interpretación exegética de la norma resulta absurda y contraria a la finalidad de la norma, por lo que debe abrir el paso a una interpretación sistemática – finalista." Bajo ese entendido, las posibilidades del campesino son muy amplias, pues cuentan con gran libertad, y en ningún momento se ordena que deba asociarse forzosamente con un empresario so pena de perder la propiedad de la tierra, por ello debe declararse exequible. En el mismo sentido, si bien es un hecho que la relación entre un campesino y un empresario es asimétrica, debe observarse que el proyecto busca la asociación de partes materialmente desiguales, pero brindando medidas para que se alcance una igualdad. Como tampoco puede entenderse, que "no por ser desiguales, debe el Estado prohibir dicha asociación, limitando la libertad de las partes, sino que debe permitirla, pero interviniendo para promover una igualdad real y efectiva en todo caso".

Así, se protegen a los campesinos que se encuentran en debilidad manifiesta, sin afectar la viabilidad de los proyectos. 15.7. La Ley 1776 de 2016, cumple con el mandato de garantizar la igualdad material y discriminación positiva. En efecto la ley prevé garantías y herramientas para que el Estado intervenga a favor de los campesinos. Además, entiende el cuerpo normativo, que va a existir un acompañamiento del Estado teniente a asegurar la eficacia de estas normas. Esto se desprende de dos factores:

"En primer lugar, a diferencia de lo que sucede con un proyecto productivo, el proyecto asociativo que quiera adelantarse en una Zidres deberá contar con la aprobación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Sostenible, el cual evaluará que los proyectos garanticen lo prescrito en los artículos. En segundo lugar, el artículo 5º establece lo Consejos Seccionales y Municipales de Desarrollo Agropecuario como entidades competentes para propender por la concertación entre los actores que operan las Zidres..." Todas estas son intervenciones para que se garantice dicho acompañamiento, armonizando la asociación.

15.8. En cuanto a los cargos de autonomía territorial y reserva de Ley en materia de baldíos, pues según los demandantes, se deja el deber de reforma agraria y democratización de la tierra a los particulares .

Sin embargo, no se hace referencia a la descentralización administrativa, que consiste según la Corte Constitucional "en la facultad que se otorga a entidades diferentes del Estado para gobernarse por sí mismas, a través de la radicación de ciertas funciones en sus manos".

En este caso, no se deja al arbitrio de los particulares el desarrollo de dicha función pública, sino que se daría la descentralización por colaboración. Tampoco vulnera el numeral 18 del artículo 150 de la Constitución, donde se encuentra el deber del Estado para dictar normas sobre baldíos. No se vulnera para el interviniente la reserva legal, porque "el Legislador al establecer una reglamentación por parte del Gobierno Nacional, lo que buscó es que este precisara aspectos generales de la norma, no que estableciera aspectos sustanciales".

Se permiten distintas modalidades de articulación del ejercicio de la potestad legislativa en materias de reserva de ley, una de ellas es los conceptos jurídicos indeterminados.

16. Universidad Del Norte El ciudadano Juan Pablo Sarmiento, Director del Grupo de Litigio de Interés Público de la Universidad del Norte (GLIP), solicitan se declare la inconstitucionalidad de las disposiciones demandadas por las siguientes razones:

16.1. Las normas accionadas desconocen el principio de progresividad en el acceso a la propiedad de la tierra de la población campesina, pues la Ley 1776 de 2016, no corrige las visibles desigualdades sociales ni mejora las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos del campo.

Por disposición constitucional, los bienes baldíos, como bienes fiscales adjudicables, son una herramienta para la distribución de la propiedad raíz para la población campesina en condición de vulnerabilidad. Así, en la Sentencia C-623 de 2015, la Corte señaló:

“El artículo 64 hace alusión al deber estatal de garantizar ciertos bienes y servicios a la población rural en razón a su especial condición de vulnerabilidad, con el de que puedan desarrollar su plan de vida. En esta medida, no sólo hace referencia a la garantía de un lugar físico, sino al deber estatal de posibilitar que en torno a ese lugar geográfico se desarrollen relaciones espirituales, sociales, económicas, culturales, etc…” .

16.2. Conforme a la jurisprudencia de la Corte Constitucional, la Sentencia C-623 de 2015, establece que los bienes baldíos se deben distribuir prioritariamente a campesinos, unidades agrícolas e indígenas, tal y como estipula el artículo 64 de la Constitución. De ese modo, expone que al “ garantizar el acceso a la tierra y protección del territorio a la población rural contribuye con la realización de sus proyectos de vida acordes con su forma de vida y a la materialización efectiva de otros derechos fundamentales como el trabajo, la vivienda y el mínimo vital”.

Por tanto, el hecho de que se les adjudique bienes fiscales prioritariamente, como los baldíos, permite la garantía del acceso a la tierra e igualmente, otros derechos fundamentales de la población campesina. La Ley 1776, va en contra de la subregla de derecho contenida en la sentencia C-595 de 1995, pues la adjudicación sólo se podrá realizar a personas jurídicas con gran sustento económico que tengan la posibilidad de explotar la tierra por sus propios medios, atentando así, con la posibilidad de que campesinos que carecen de tierra, accedan a ella y a recursos para que puedan llevar a cabo sus proyectos de vida.

16.3. La Ley Zidres no está dirigida a la población campesina, pues cuenta con una visión empresarial, que aunque no es necesariamente inconstitucional, quebranta el principio de progresividad en las condiciones materiales de existencia de las poblaciones campesinas. En la sentencia C- 595 de 1995, se hace énfasis en que la adjudicación de baldíos tiene como propósito mejorar las condiciones económicas y sociales de la población campesina vulnerable, pero no de las personas que tienen los recursos para acceder a la propiedad. Agrega, que “ las medidas contenidas en la Ley 1776 de 2016, no están acompañadas de alguna justificación que permita sacrificar los intereses de la población campesina. Como se ha se demostrado hasta este momento, el legislador carece de libertad de configuración legislativa para disponer de los bienes baldíos, pues el objetivo final señalado por la Constitución, es el campesinado”.

Expone el interviniente, que la Ley 1776 de 2016, es opuesta a lo contenido en la jurisprudencia y la Constitución. Así, afirma que “con la Ley 1776, sucede todo lo contrario, toda vez que la adjudicación y/o concesión sólo se le puede realizar a personas jurídicas con gran sustento económico que tengan la posibilidad de explotar la tierra por sus propios medios y recursos.” Entonces, se evidencia como la normativa va dirigida hacia una población empresarial, limitando a los campesinos al acceso de la propiedad de tierras y poder realizar sus proyectos de vida. Por otra parte, indican que “ no adopta de manera progresiva medidas estructurales orientadas a la creación de condiciones para que los trabajadores

sean propietarios de tierra rural” , contrariando lo dispuesto por la sentencia C-644 de 2012, que dicta que el campo tiene un valor constitucional específico que es el campesino prioritario.

16.4. Afirma que sobre el régimen de protección constitucional de los DESC exigen que “(i) la medida es regresiva, (ii) afecta contenidos mínimos intangibles de los derechos sociales y (iii) existe regresividad y afectación a contenidos mínimos”.

El deber de progresividad se hace más robusto cuando se está frente a sectores vulnerables. En la ley accionada, el acceso a la propiedad rural de los campesinos se ve especialmente afectado, ya que las tierras no estarán disponibles para la población campesina, pues quedarán en manos de los ejecutores de proyectos ZIDRES. De este modo, se afecta la repartición de tierras y el desarrollo rural, yendo en contra de la Carta Política.

16.5. Por otro lado, manifiesta que “ la concesión de bienes baldíos de la nación es indefinido, pues dependería de los ciclos productivos de los proyectos ”, existiendo así, una omisión legislativa relativa, dejando de estar disponible la tierra para la población vulnerable campesina, llevando a una concesión de baldíos ilimitadamente a grandes empresarios. Concluye que para que el proyecto sea viable con las expectativas del Gobierno, debe cumplir con las políticas de seguridad alimentaria y ordenamiento territorial.

17. Universidad Libre Facultad de Derecho de Bogotá El Director del Observatorio de Intervención Ciudadana Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Libre de Bogotá, solicita declarar la inexequibilidad de los artículos demandados de la Ley 1776 de 2016, como se expone a continuación:

17.1. La Ley Zidres tiene la capacidad de afectar a las comunidades indígenas y a las víctimas de desplazamiento forzado y demás situaciones que han victimizado al negarles permanecer en resguardos y por ende padecer de violencia y ver la extinción de su comunidad. En razón a que el auto 004 de 2009, determinó “que los pueblos indígenas de Colombia, según lo advertido en esta providencia, están en peligro de ser exterminados cultural o físicamente por el conflicto armado interno, y han sido víctimas de gravísimas violaciones de sus derechos fundamentales e individuales y colectivos y del Derecho Internacional Humanitario, todo lo cual ha repercutido en el desplazamiento forzado individual o colectivo de indígenas, por lo que el Estado está en la obligación de doble de prevenir las causas del desplazamiento forzado de los pueblos indígenas, y atender a la población indígena desplazada con el enfoque diferencial que para ello se requiere”.

Por ello, considera, que la debió realizarse el proceso de Consulta Previa antes de la expedición de la ley, contrario a como lo estipula el parágrafo 2 del artículo 29 de la Ley 1776 de 2016.

17.2. Por otro lado, en el artículo 3º se contempla la prohibición para llevar a cabo proyectos Zidres, para las personas naturales o jurídicas que sean propietarias de bienes baldíos adjudicados después de la expedición de la Ley 160 de 1994 y que cumplan con lo establecido en el artículo 72 de la ley en comento. Sin embargo, afirman que “no es todos los títulos de adjudicación de los predios inicialmente adjudicados como baldíos, que posteriormente son acumulados por grandes terratenientes, tienen la prohibición manifestada expresamente en el título de adjudicación”.

Esto conduce a que los propietarios de tierras puedan legalizar situaciones irregulares y cometer fraude a la ley. 17.3. La norma demandada vulnera los numerales 2, 7 y 9 del artículo 313 de la Constitución Política. En el entendido que, “en el presente caso, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), a la luz de los artículos 4,20 y 21 de la Ley 1776 de 2016, se les encarga sustituir las funciones de los Consejos Municipales que fueron atribuidas por el artículo 313 de la Constitución Política de 1991.” Por tanto, se están dando competencias al gobierno, que constitucionalmente no tiene. La Corte en sentencia C- 644 de 2012, mediante el artículo 65 de la Carta, señala frente al concepto de seguridad alimentaria, “que corresponde al Estado realizar todas las actividades tendientes a la garantía del derecho individual y colectivo al cultivo de alimentos” . Entonces debe

entenderse el campo como bien jurídico protegido para garantizar tanto derechos subjetivos e individuales, como derechos sociales y colectivos, y constituye una herramienta básica de supervivencia y progreso familiar.

17.4. Teniendo en cuenta lo anterior, al analizar el artículo 13 de la Ley 1776 de 2016, aducen que “esta norma se refiere al pequeño productor, que no se puede identificar plenamente con el sujeto de reforma agraria, respecto del cual la Ley 1776 de 2016, guarda silencio y omite de forma relativa la inclusión de estos sujetos a pesar de gozar de una especial protección constitucional.

Además, manifiesta que “cuando existe un ocupante de un predio baldío y este no cumple las condiciones para ser adjudicatario del mismo, es decir, no es sujeto de reforma agraria, lo que procede es el proceso agrario de recuperación de baldíos indebidamente ocupados”.

Se estaría cubriendo con una aparente legalidad a varias situaciones irregulares de ocupación indebida de bienes baldíos. Por tanto, solicitan, declarar la inexequibilidad de toda la ley, pues la integralidad de la misma es contraria a los preceptos constitucionales del acceso a la propiedad, la destinación de los bienes baldíos y la autonomía territorial para determinar el uso del suelo. Además, se deben evitar las relaciones desiguales entre campesinos y grandes empresarios, pues los trabajadores agrarios son sujetos de especial protección constitucional.

18. Universidad de Ibagué El ciudadano Omar Mejía Patiño decano de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas dela Universidad de Ibagué solicita la inexequibilidad de las disposiciones demandadas por los siguientes argumentos:

18.1. En primer lugar, en torno a la existencia de cosa juzgada constitucional sobre el contenido de la Ley 1776 de 2016, aduce que los baldíos estarían incluidos en los bienes inmuebles de la Nación. Esto implicaría que “La Ley 1776 de 2016 estaría estableciendo requisitos adicionales para adquirir el derecho de explotación de baldíos en Colombia en desmedro de la Ley 160 de 1994 que establece el subsidio integral para la adquisición de tierras por medio de las UAF para las familias campesinas de escasos recursos.” De este modo la medida para el interviniente resulta regresiva para los campesinos.

18.2. En cuanto a la norma declarada inexequible del Plan Nacional de Desarrollo de 2010-2014, comparte características similares con las Zidres, como contemplar las alianzas entre productores. Sin embargo, aunque los grandes empresarios no aparecen explícitamente en el texto legal, para presentar proyectos productivos en las Zidres, “cabe la posibilidad de que en ella intervengan estos sujetos junto con los pequeños y medianos productores como asociados, y que tengan a su cargo la dirección del proyecto productivo.” Así mismo, tampoco contempla como requisito esencial para presentar proyectos, que sean vinculados pequeños productores, sino que se trate de proyectos asociativos. En ese sentido, manifiesta el interviniente que “no sólo implica una medida aún más restrictiva en la búsqueda del acceso a la propiedad agraria del campesino que no posee recursos, puesto que deja abierta la posibilidad de que se solicite únicamente el proyecto productivo”.

Por ese medio al no ser necesaria la participación campesina, no se garantiza que adquieran la tierra. 18.3. El cargo demandado, sobre de la acumulación de tierras baldías, es acertado. Al respecto sostiene que “sólo están excluidos de asociarse a un proyecto productivo en una Zidres, aquellas personas beneficiarias de adjudicación de baldíos en virtud de la Ley 160 de 1994”.

Por tanto, a su juicio se permite que se acumulen baldíos obtenidos con anterioridad a la Ley 160. Empero, respecto de la posible acumulación de baldíos, considera que debe ser declarado exequible. Afirman que por no reunir los requisitos para ser titulares de los baldíos, los ocupantes no tienen ningún derecho, y tampoco podrán ser adjudicados a ellos ni acumularlos. Considera igualmente, que existe cosa juzgada en el artículo 17 de la Ley 1776. La razón que expone es que “cuando se trata de asuntos el legislador debía regular y le está vedado transferir esta potestad a un particular como lo son las personas jurídicas, naturales, empresas asociativas, a través de la presentación de un proyecto productivo, para

que diseñen los mecanismos de acceso a la propiedad de la tierra de los campesinos, mujeres,.., pues se desconoce la obligación que debe asumir el Estado en la fijación de los requisitos para que dicho acceso sea posible.” Por ello, tales requisitos deben ser definidos por el Estado, que busca el interés general, más no un particular.

18.4. Frente a la duración de los contratos, debe ser declarado exequible el artículo 14, pues los argumentos presentados por el accionante no tienen relación con el texto del artículo. Se argumenta por parte del demandante que no existe límite temporal en los contratos no traslaticios, “posición que no se puede deducir de la norma impugnada, pues ésta hace referencia a la necesidad de pagar una contraprestación dineraria por el uso y goce de los inmuebles lo cual es compatible con la normatividad vigente”.

Lo restaste que falte del desarrollo de esta norma deberá ser materia de decreto reglamentario. 18.5. Por otro lado, debe declararse inexequibles los artículos que afectan la soberanía del Estado para definir su política agraria interna. La internalización de la economía no puede afectar el respeto por los derechos de los habitantes, particularmente a los campesinos que tienen a su cargo la obligación de alimentar al país. Por contraste, las normas permiten que los proyectos productivos elijan libremente que producción realizar y en que mercados distribuir sus productos, que no necesariamente tenga que ser el colombiano. Por tanto, quedan en total libertad para exportar todo lo que se produzca en tierra colombiana, afectando la soberanía alimentaria, obligación a cargo del Estado.

18.6. Concluye, que al realizar un estudio sobre las normas impugnadas, al hacer un test de regresividad y afirmando que el trabajador agrario se verá afectado, ya que no podrá acceder a las tierras públicas, sino que entrara a competir contra empresas y personas jurídicas nacionales o internacionales. Además, tampoco se les va a exigir que se asocien con pequeños y medianos productores, y esto afectará los derechos de los campesinos, la soberanía alimentaria y en general los derechos sociales de la población más pobre del país.

19. Facultad de Derecho Universidad Externado de Colombia Los integrantes del Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia, consideran que el modelo planteado por la Ley Zidres no garantiza el mandato constitucional y por tanto, deben ser declaradas inexequibles.

19.1. Las Zidres ofrecen una gran posibilidad desde el punto de vista de eficiencia económica y el aprovechamiento del suelo, pero no se puede “apreciar que sea 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 espacios de producción de bienes y servicios públicos.” Tampoco establece un sistema efectivo de cooperación entre personas jurídicas o naturales que decidan adelantar proyectos en las Zidres, al respecto considera que:

“no se garantizan que los campesinos sean efectivamente vinculados a los proyectos”. Pues parece que, es simplemente potestativo que se vinculen a los campesinos.

19.2. No hay claridad en los modelos de protección de los campesinos marginados ni orienta la inversión de los recursos públicos al efectivo acceso de la tierra de los trabajadores rurales. Al respecto expone que, “en nuestro parecer, introduce una figura que busca desconocer los actos de señor y dueño de los campesinos que podrían venir ejerciendo dentro de los baldíos”.

Además, se menciona que si bien los contratos a través de los cuales se llevaran a cabo los proyectos Zidres no son traslaticios de dominio, no se fijó ninguna duración en la Ley. Resalta que “Este vacío que posee la ley al respecto puede representar violaciones al derecho de acceso a la tierra, pues si bien no se está cediendo la propiedad sobre las Zidres, la duración excesiva de los mencionados contratos, puede llevar a que no exista la posibilidad de que el trabajador agrario adquiera propiedad sobre la tierra.” 19.3. De este modo se considera que las normas son inconstitucionales, pues permitirían contratos perpetuos y se negaría entonces el acceso progresivo a la tierra de los campesinos. Por eso, los intervinientes concluyen que la Ley 1776 de 2016 no respeta el núcleo esencial de la autonomía territorial.

20. Universidad Militar Nueva Granada El ciudadano Walter René Cadena Afanador decano de la facultad de Derecho de la Universidad Militar Nueva Granada, intervino en el presente proceso solicitando que las normas demandadas sean declaradas inexequibles por las siguientes razones:

20.1. Explica que las Zidres que aparentemente buscan proteger los derechos de los trabajadores agropecuarios, pero en el fondo contiene medidas regresivas frente a los derechos sociales que terminan por vulnerar a los campesinos.

20.2. Afirma que de acuerdo a lo dicho en la Sentencia C-241 de 2012, en la cual la Corte hace referencia a la cosa juzgada material en sentido estricto, concluye que "la demanda de inconstitucionalidad sobre la Ley Zidres está bien fundada ya que los parangones expuestos permiten verificar que si existe una reproducción legal con un mismo sentido normativo" .

Todo esto bajo el argumento que en la Ley 1450 de 2011 se encontraron falencias jurídicas que fueron declaradas inexequibles por la Corte Constitucional.

20.3. En la Sentencia C-644 de 2012, se expuso en la ratio decidendi que "el Estado debe garantizar el acceso a la propiedad de la tierra, priorizando a los trabajadores agrarios, determinado en el artículo 64 CN y la Ley 160 de 1994, normatividad que discrepa con los artículos declarados inexequibles con la misma Ley Zidres" .

Además, se hace especial énfasis en el principio de progresividad, para acabar con las injusticias y desigualdades sociales. Por tanto, se pretendió en esa sentencia imponer límites al Legislador al pretender hacer un retroceso en materia de derechos sociales, pues sería contrario a la Constitución.

20.4. En cuanto al cargo por el cual se afecta la Constitución, al adjudicar baldíos, por medio de "cualquier modalidad contractual no traslaticia de dominio", determinó que se está afectando a los trabajadores agrarios, puesto que "no garantiza el acceso a la pertenencia de la tierra de los trabajadores agrarios, al igual que la posibilidad real y efectiva de uso y explotación de la misma, con el fin de mejorar la calidad de vida del campesinado." Por tanto se está cambiando la prohibición contenida en la Ley 160 de 1994, que establece que los terrenos baldíos sólo pueden ser adjudicados a familias sin tierras, afectando sus garantías.

20.5. Así mismo, afirma el interviniente que por medio de la Ley Zidres se desmontan varias medidas tendientes a proteger los derechos de los campesinos. Agrega, que "tampoco explica por qué le apuesta a los grandes productores en lugar de los pequeños y medianos, cuando estos últimos generan grandes ventajas a la producción agraria y fortalecen la economía rural".

En el mismo sentido, explica que se vulnera la autonomía privada de la voluntad, ya que "de cierta manera coacciona a la persona a una colectividad no necesaria para recibir incentivos y estímulos".

Por tanto, se ve vulnerada la asociatividad de los campesinos. Concluye que el Estado está beneficiando al sector privado, y paralelamente el Legislador está produciendo normas que fueron ya declaradas inconstitucionales.

21. Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás – Bogotá El Director del Consultorio Jurídico Internacional de la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás después de un análisis de la Ley 1776 de 2016, solicita se declare la inexequibilidad de las normas demandadas, por las razones expuestas a continuación:

21.1. El cargo sobre la aplicación de la figura de la cosa juzgada constitucional sobre la entrega de baldíos a título no traslaticio de dominio, considera que:

"los artículos demandados reproducen parte del contenido material de la norma, en este caso el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014". Por ello, frente a las medidas regresivas, relacionadas con el acceso de los campesinos a la

tierra, son regresivas, pues no se encuentran debidamente clasificadas dentro de la ley, ni se expone la necesidad de las medidas [8] .

21.2. En cuanto a la violación al derecho de acceso a la tierra de los trabajadores agrarios, partiendo que los terrenos baldíos son bienes que pertenecen a la nación, manifiesta que:

“no puede realizarse su adjudicación a particulares o entidades”. Esto se debe a que la Carta Política le asignó una función social específica a la propiedad, para que se le brinde un uso correcto a dichas tierras [9] .Por tanto, permitir que se adjudiquen terrenos baldíos a particulares, vulnera el derecho al acceso a la tierra en condiciones de igualdad y al mandato de especial protección por parte del Estado de los campesinos.

21.3. Por otro lado, las normas desconocen la prohibición de regresividad aplicable a la garantía del derecho progresivo para acceder a la tierra. En todo caso, para aplicar la excepción a este principio es necesario realizar el test de proporcionalidad. En ese sentido, después de un juicioso análisis, concluye:

“Se colige que aun cuando la aplicación del principio de progresividad de los derechos sociales no es absoluta, la misma debe estar justificada debidamente, teniendo en cuenta, por un lado, que no se afecten negativamente otros derechos reconocidos en el PIDESC, ni la vigencia de los demás derechos civiles políticos, en tanto los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes, y por otro lado, la justificación de que se utilizan el máximo de los recursos disponibles.” Así, el principio de proporcionalidad constituye el límite al ejercicio de las competencias legislativas y cualquier retroceso que indique el nivel de protección constitucionalmente reconocido, desconocerían las normas el principio de progresividad de los derechos sociales.

21.4. Frente a la seguridad alimentaria, por tratarse de un principio y fin perseguido por el Estado debe gozar de especial protección. Se debe garantizar que el Estado produzca alimentos en todo el territorio en igualdad para todos los ciudadanos. Así mismo, el Estado tiene el deber de satisfacer necesidades del mercado interno y cualquier actividad que perjudique la producción interna, debe evitarse. Por tanto, la producción de alimentos debe gozar de especial protección del Estado, por ello, expone que:

“se debe dar prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales, y agroindustriales y propender por la transformación del campo en pro del trabajo y la producción de los trabajadores campesinos”.

Por consiguiente, los campesinos están cubiertos por la protección como sujetos de especial reconocimiento del Estado y debe entenderse relacionada con su derecho de adquirir tierras que adjudica la Constitución para su desarrollo y producción, logrando así, dar prioridad al avance del mercado y la economía interna.

21.5. Los terrenos baldíos no pueden afectarse, por intereses particulares que afecten los principales destinatarios que la Constitución asigna para los terrenos baldíos. Por esto, el legislador debe guardar especial cautela al momento de legislar que lleguen a afectar a sujetos protegidos como los campesinos. Estos sujetos son los que deben ser beneficiarios de programas de adjudicación y explotación de baldíos. Por tanto, concluye que las normas acusadas violan los preceptos de la Constitución, y solicita, que se declare la inconstitucionalidad de la Ley 1776 de 2016.

22. Instituto Geográfico Agustín Codazzi Juan Antonio Nieto Escalante en calidad de Director General del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, solicita que la Corte Constitucional se declare inhibida para decidir de fondo sobre los artículos 1, 3, 7, 8, y 17 por ineptitud sustantiva de la demanda y declare la inexequibilidad de los artículos 2, 4, 13, 14, 20 por las siguientes razones:

22.1. Frente a la cosa juzgada del artículo 60, 61 y 62 del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, en los cuales los demandantes alegan que existe cosa juzgada por razón de la sentencia C-644 de 2012, encuentra el interviniente que “los

argumentos expuestos por los demandantes no son de orden constitucional sino políticos, dado que en ningún momento se cumple con el requisito de especificidad en el que se advierta porque en el presente caso nos encontramos frente a la figura de cosa juzgada constitucional, ya que no se relacionan concretamente y directamente las disposiciones que se acusan".

Por ello, existe ineptitud sustantiva de la demanda y se debe declarar la Corte inhibida. 22.2. En cuanto a la cosa juzgada sobre la inconstitucionalidad de no limitar en el tiempo en el que se entrega la tierra, considera el demandante que, "existen nuevas disposiciones que sirven de fundamento para no se especifique en un principio el término de los contratos, como es el caso de la duración de las concesiones, dado que en la Ley 1150 de 2012, se señala que estos tendrán un plazo máximo de 30 años de acuerdo a los estudios técnicos, jurídicos, económicos, entre otros." Además, cabe reiterar que en los contratos de arrendamiento no cabe la prórroga automática y menos la renovación tácita, por consiguiente este contrato de arrendamiento se extingue con el vencimiento del plazo pactado.

22.3. Los demandantes afirman que existe cosa juzgada respecto de medidas regresivas relacionadas con el acceso a la tierra, pero no señalan donde en la Ley Zidres está contenido dicha normatividad. Por esto, no se cumple el requisito de especificidad por no ser precisos con los artículos demandados y llevando así, a que la Corte se declare inhibida por ineptitud sustancial.

22.4. Con respecto a la reserva de ley, tampoco señalaron que norma había sido declarada inexequible y por tanto aplicar cosa juzgada. Por lo anterior, considera el interviniente que "en el presente caso no se cumple con el requisito de claridad dado que no se señala cual es el artículo que se demanda ni sobre cual operó la cosa juzgada, lo que no permite que la Corte pueda identificar con nitidez el contenido de la censura y su justificación".

Por lo mismo, nuevamente, se debe declarar inhibida por ineptitud de demanda. 22.5. Por otro lado, en materia de baldíos, debe reiterarse que el Estado es quien puede adjudicar estos bienes inmuebles a personas jurídicas con el fin de satisfacer las necesidades colectivas y el servicio público a favor de la comunidad. La Ley 1776, busca este propósito y también promover el acceso progresivo de la propiedad de la tierra tanto individual como asociativa. Además propende la ley que los campesinos cumplan con los requisitos de la Ley 160 de 1994 para que consigan a titulación de sus tierras. Por tanto, la Ley Zidres pretende ser un régimen jurídico completo para estimular el agro y beneficiar a los trabajadores agrarios, sin desconocer la propiedad agraria.

22.6. Con referencia a la violación al principio de progresividad de los derechos sociales, no es cierto en la medida, que la Ley Zidres buscó "el desarrollo del sector rural, el cual es estratégico en la búsqueda del crecimiento económico, la superación de la pobreza, la seguridad, y la soberanía alimentaria." Así, cada proyecto que sea avalado en el que estén campesinos tiene desde un principio viabilidad jurídica y financiera, además contará con asistencia y cadenas de productividad preestablecidas para mejorar la calidad de vida de los campesinos.

22.7. Concluyen que se protegen la soberanía alimentaria y la extranjerización de la tierra, por medio de las restricciones que contiene la Ley 160 de 1994, para proteger a las comunidades campesinas, utilizando nuevamente argumentos políticos. Por lo expuesto, solicitan que los artículos demandados sean declarados exequibles, pues su naturaleza es técnica y no podían ser desarrollados por el Legislador, pues escapa de su esfera de capacidades.

23. The Oxford Committee for Famine Relief – OXFAM La representante legal de OXFAM, una entidad extranjera sin ánimo de lucro manifiesta preocupaciones frente a la Ley 1776 de 2016 y apoya la declaratoria de inexequibilidad de las normas:

23.1. La concentración ilegal de tierras, vulnera el artículo 64 de la Constitución y la Ley 160 de 1994, como existen casos ya en la luz pública como son "Riopaila Castilla, Mónica Semillas, Poligrow, Cargill, Sarmiento Angulo, Rubén Darío Lizarralde, Francisco Santos, entre otros" . En ese sentido, " la Ley Zidres legaliza estos casos de concentración

ilegal de tierras, pues contiene la Ley que sólo en los registros de matrícula inmobiliaria en donde haya prohibición de acumular tierras opera la prohibición legal de la concentración de más de una UAF .” Por tanto, se está avalando lo que antes era ilegal para volverlo legal e incluso constitucional.

23.2. El modelo agrario de Zidres afecta la estabilidad de la familia campesina, que tiene a su cargo el 50% de la alimentación del país y del mundo.

Existe el riesgo que “ las Zidres afecten derechos territoriales tanto de campesinos, como pueblos étnicos. Así, existan prohibiciones y restricciones al momento de implementar proyectos, en el fondo existe una clara desprotección de los derechos territoriales de campesinos, comunidades negras, indígenas.” De modo tal, que existe un gran riego de desplazamiento de comunidades campesinas afectando la seguridad alimentaria, además genera despojos de las tierras, pues no cuentan con la protección de las normas, vulnerándose sus derechos a la alimentación en relación con la vida digna campesina.

23.3. El sistema que se busca implementar, por ser una ley de aplicación gradual, se la restitución se realizará a través de la macro y microfocalización. Para los intervinientes, “esta fase es necesaria para dar paso los procesos de reclamaciones y denuncias de tierras despojadas por parte de las víctimas, así como para la adopción y el registro de medidas de protección.

“Por esta razón, cuando las víctimas reclamen tierras no microfocalizadas, no tendrán acceso a la protección de sus tierras, y por ende al proceso de restitución.

23.4. Por otro lado, deja por fuera las zonas de resguardos indígenas constituidos, dejando sin protección a los territorios étnicos ancestrales no constituidos ni reconocidos formalmente. A su juicio, esto “genera un riesgo de presión sobre las comunidades étnicas, al establecer que incluso sobre territorios ya constituidos también se puede conformar Zidres con la aprobación de las autoridades indígenas y del Ministerio del Interior.

24. Universidad de Caldas El ciudadano Rudiguer Arango Atehortúa, adscrito a la Clínica Sociojurídica de interés público de la Universidad de Caldas, solicita que las disposiciones demandadas sean declaradas inexequibles.

24.1. En la Sentencia C-644 de 2012, se afirmó que “el sentido normativo de las normas demandas, era el de crear reglas de carácter sustancial sobre la disposición del derecho de propiedad por parte de los campesinos beneficiarios de adquisición de tierras por medio de subsidios otorgados por el gobierno o adjudicatarios de baldíos, con el fin de que fueran explotados por empresas agrícolas, introduciendo modificaciones trascendentales a la ley 160 de 1994”.

Se concluye que las modificaciones introducidas mediante dichas normas se consideraban regresivas, pues afectan los derechos sociales contenidos en los artículos 64 y 65 de la Carta. Por lo anterior, sostiene el interviniente que se estaban pasando por encima las disposiciones del derecho de propiedad por parte de los campesinos beneficiarios de adquisición de tierras por medio de subsidios otorgados por el gobierno. Introduciendo así, modificaciones a la Ley 160 de 1994. Estas medidas pretendían “asegurar la propiedad rural en manos de los campesinos pobres, la no concentración de la tierra y la garantía de que el esfuerzo del Estado para garantizar tierra para los campesinos, acompañada de del desarrollo de una infraestructura de apoyo tecnológico y financiero, terminara en manos de personas con capacidad económica para proveerse sus propias tierras.” 24.2. Explica que para la ejecución de los proyectos, existirán varios medios contractuales no traslaticios de dominio para solicitar la entrega (concesión, arrendamiento o cualquier otro). No habría distinción sobre el tipo de bienes baldíos ni especificación en las restricciones temporales, esto implicaría, “ no sólo la flexibilización de las condiciones de concesión de explotación a favor de las empresas agrícolas, sino la imposibilidad real de acceder a terrenos baldíos por parte de los trabajadores agrícolas, en tanto que, la concesión a las empresas también se podría hacer zonas de reserva campesina y así la autorización no constituya un título traslaticio de dominio, sin generar un término definido.” Por tanto, se sacarían las tierras de la posibilidad de ser adjudicadas, violándose

tajantemente al artículo 64 de la Carta Política. Además, se deben generar mecanismos para que se logre el acceso de la propiedad de los campesinos, mujeres y resto de trabajadores agrarios, sino se violaría la reserva en materia de baldíos de la ley 160 de 1994.

25. Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de la Sabana El ciudadano Antonio Alejandro Barreto Moreno profesor de planta de la Universidad de la Sabana, solicita se declare la inconstitucionalidad de las normas demandas por los siguientes motivos:

25.1. Manifiesta que el esquema recogido por la Ley 1776 de 2016 discrimina a los trabajadores agrarios, pues está concebida para que grandes empresas acumulen baldíos a través de alquileres por prolongados periodos para explotarlos. A su juicio:

“no se garantiza una mejor calidad de vida e ingresos en los campesinos como establece el artículo 64 de la Constitución, sino que busca fomentar un negocio lucrativo para quienes pueden invertir grandes suma de capital”.

De ese modo, la Ley Zidres no fundamenta ni justifica las razones de las medidas regresivas, por lo cual no hay razones “ciertas, claras suficientes y contundentes”.

Lo expuesto se basa en que ya no se adjudicaran las tierras baldías exclusivamente a campesinos, y se fomentará la acumulación de tierras, con lo cual los empresarios saldrán beneficiados.

25.2. Es desproporcionado el beneficio de la Ley 1776 de 2016 a los empresarios en contraste con los de los campesinos sobre las tierras baldías.

Esto va en contra de lo estipulado en las garantías de la Constitución y la jurisprudencia, y por ello, se deben desplegar acciones afirmativas. Considera que “La igualdad material no se está cumpliendo, al no vincular directamente a los campesinos en los procesos productivos y beneficiarios, al igual que las libertades económicas y empresariales”.

En cambio, sí se brindan muchas prerrogativas a los inversionistas extranjeros o nacionales. Además, se están cambiando la destinación de tierras baldías.

25.3. Por otro lado, violan la seguridad alimentaria y la soberanía nacional los fenómenos de extranjerización de tierras y la concentración y acumulación de tierras, todo permitido por las Zidres. Colombia mediante estos proyectos está afectando la población, pues no se podrán suplir las necesidades alimentarias del país.

III. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO El Procurador General de la Nación, solicita que la Corte Constitucional declare la exequibilidad de los apartes normativos de los artículos 1º,3º , 6º,7º,8º, 13º , 14º y 17º de la Ley 1776 de 2016, por los cargos de violación de los principios de cosa jugada y de soberanía y seguridad alimentaria, así como, inhibida por falta de certeza, para conocer de fondo el cargo por violación al principio de igualdad en lo correspondiente a asociatividad formulado contra los artículos 3º ,7º y 13º de la misma ley, pues no se ofrecen mecanismos de protección para la parte débil en la asociación entre inversionistas y campesinos sin tierra:

1. Los contenidos normativos de la Ley 1776 de 2016 y la Ley 1450 de 2011 no son materialmente idénticos, así tengan algunas afinidades, y “aunque podría pensarse que las normas declaradas inconstitucionales sirvieron de inspiración o base para la expedición de las normas que en este proceso se acusan de violar el principio de cosa juzgada material, esto no resulta suficiente para configurar dicha vulneración del orden fundacional”.

La Ley 1776 de 2016 tiene un tratamiento de la materia muy distinta, por ello, no cabe cosa juzgada frente a la sentencia C-644 de 2012. 2. Además, el contexto de ambas leyes es diferente, pues las normas declaradas inconstitucionales hacían parte del Plan Nacional de Desarrollo, mientras que las normas demandadas en este caso, corresponden a una sola materia cuya vigencia es definida. Así mismo, los tipos de articulados son distintos en extensión y complementación

integral, ya que “los artículos de artículos de la Ley 1150 de 2011 eran sólo 3 mientras que los artículos de la Ley 1776 de 2016 son 32.

” Esto confirma que al cuestionar su constitucionalidad por violación de cosa juzgada material, se estén desconociendo otros artículos de la misma ley.

3. Por lo demás, para promover un juicio de constitucionalidad debe tenerse en cuenta que “uno de los requisitos para estudiar de fondo las demandas de inconstitucionalidad es que las mismas respondan a los presupuestos procesales que se requieran al formular las razones por las cuales se consideran violadas las normas demandadas, siendo uno de tales presupuestos que las razones invocadas sean ciertas, pues de lo contrario no se puede conocer de fondo ningún asunto por obvias circunstancias.” En este caso, considera que la afirmación de la que parten los accionantes no corresponde con la realidad, puesto que los trabajadores agrarios que decidan asociarse con inversores de proyectos productivos tendrían igualdad de beneficios y estímulos que el resto de inversionistas.

4. El cargo por violación de la seguridad y soberanía alimentaria bajo los argumentos de que se le permitirá a los inversionistas nacionales y extranjeros acumular grandes extensiones de tierras por tiempo indefinido, que generarán proyectos productivos para garantizar la seguridad alimentaria de otros países y sin poder exigirles que las tierras entregadas a título no traslaticio de dominio se utilicen para satisfacer las necesidades alimentarias de Colombia por prohibiciones contenidas en TLC’s. Al respecto, considera que esta acusación “se reduce a una afirmación que carece de certeza, en tanto que la duración de los contratos de entrega de bienes inmuebles a la Nación en forma no traslaticia de dominio se hace a término fijo a partir de la duración de los ciclos productivos de los proyectos que se ejecuten dentro de las Zidres”.

Por tanto, si existe una limitación en el tiempo para la tenencia de las tierras por parte de los grandes inversionistas 5. Así mismo, frente a la acusación sobre la imposibilidad de exigirles a los inversionistas de los proyectos productivos para que utilicen para satisfacer las necesidades alimentarias del país, en todo caso, manifiesta que “el Estado colombiano lo puede manejar bajo el compromiso de estimular el desarrollo agropecuario para el consumo interno, incluida la aprobación de proyectos productivos dentro de las Zidres , ya que el país tiene suficientes tierras tanto para la producción agropecuaria destinada para el consumo interno como para el comercio internacional.

Por lo tanto es una obligación del Estado y no de una Zidres, cuidar por la correcta explotación de las tierras, y que se logre un balance entre la garantía de la seguridad alimentaria de Colombia y también que se permitan explotaciones agroindustriales para exportación.

6. El hecho de que exista la posibilidad que tienen los proyectos productivos de recibir estímulos tiene que ver con políticas públicas para impulsar el agro, algo que trasciende a las Zidres. Esto se debe a que es una sola política de la cual no depende toda la estructura agrícola del país y debe, por tanto, ser regulada razonablemente para darles todas las garantías técnicas, científicas e infraestructura para la agricultura campesina. Por consiguiente se encuentran ajustados a la Carta Política.

7. En cuanto a la afirmación según la cual con la Ley Zidres hay una violación al principio de igualdad en materia de asociatividad, al respecto “considera que dicha afirmación es insuficiente para promover un proceso autentico de juicio de constitucionalidad, en tanto debe tenerse, en cuenta, que uno de los requisitos para estudiar de fondo las demandas de inconstitucionalidad es que las mismas respondan a los presupuestos procesales que requieran”.

No expusieron razones ciertas, por ello, no se puede conocer de fondo el cargo. Además, los beneficios y estímulos estatales protegen a los campesinos pobres sin tierra y pequeños y medianos productores en igualdad de condiciones frente a los inversionistas. “ Se concluye que respecto de este cargo la demanda es inepta desde el punto de vista sustancial”.

8. En cuanto al principio de progresividad en materia de legislación y vulneración de la autonomía de los entes territoriales en asuntos de planeación, para reglamentar los usos del suelo, afirma que “no vulnera la autonomía territorial, porque no vacía en forma total las competencias de los municipios para ordenar el desarrollo de sus territorios y regular los usos del suelo”.

Así mismo, será la UPRA quien identificará los usos de los suelos, y posteriormente serán el Gobierno de forma unilateral quien aprueba las Zidres mediante decreto expedido por el Consejo de Ministros. “ No se puede afirmar que se están vaciando las competencias municipales en materia de ordenamiento del territorio, pues mantendrán sus facultades intactas”.

9. Por otro lado, “ no es cierto que se haya violado el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la tierra porque no es exacto que se hubieran levantado las restricciones para la acumulación de tierras con baldíos con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994”.

Es un cargo que no prospera ante la falta de certeza en su formulación. Lo anterior se sustenta en que de acuerdo con la Ley 160 de 1994 las unidades agrícolas familiares adquiridas antes, pueden ser enajenadas a después de los 15 años de haber sido adjudicadas debiendo informar la intención, para que el Incoder tenga la primera opción de compra.

10. Al tratar el tema de la violación del acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los campesinos y la no regresividad a las medidas legales de baldíos, sustenta que, la entrega de bienes inmuebles de la Nación ubicadas en la Zidres bajo cualquier modalidad… y la posibilidad que tiene el ejecutor de arrendar, utilizar, explotar, adquirir, recibir en aporte predios o de asociarse con propietarios de predios ubicados en las Zidres”.

Frente al cargo anterior, se considera que la Corte debe inhibirse por falta de certeza, debido a la posibilidad que tiene el ejecutor de actuar frente a la Zidres pues no tiene ninguna relación directa con el Estado en lo relacionado con la utilización no traslaticia del dominio de las Zidres.

VI. CONSIDERACIONES 1. Competencia La Corte Constitucional es competente, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución, para pronunciarse sobre la demanda de inconstitucionalidad presentada.

2. Procedibilidad de los cargos 2.1. Punto Preliminar – Cosa Juzgada – La Sentencia C-077 de 2017 2.1.1. La Corte Constitucional, en la Sentencia C-077 de 2017, se pronunció sobre la constitucionalidad de varios contenidos normativos de la Ley 1776 de 2016, así como sobre cargos contra la totalidad del mismo ordenamiento relacionado con la falta de consulta previa legislativa y la ocurrencia de vicios de procedimiento en su formación.

[10] Al resolver las demandas correspondientes a los expedientes D-11274 y D-11275, la Corte Constitucional resolvió: “Primero.- Declarar EXEQUIBLE, por los cargos fundados en vicios de procedimiento, la Ley 1776 de 2016 ‘por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, Zidres’.

Segundo.- Declarar EXEQUIBLE la Ley 1776 de 2016, por el cargo de omisión de la consulta previa a las comunidades étnicas exigida por el Convenio 169 de la OIT.

Tercero.- Declarar EXEQUIBLES, por los cargos analizados · Los literales a), b), c) d) y e) del inciso segundo y los parágrafos 3º y 4º del artículo 3º de la Ley 1776 de 2016.

· El parágrafo 1º del artículo 7º de la Ley 1776 de 2016. · Los artículos 10, 13, 14, 15 y 21, inciso quinto de la ley 1776 de 2016. Cuarto.- Declararse INHIBIDA para emitir un pronunciamiento de fondo por el cargo de reserva de ley, en relación con literales a), b), c) d) y e) del inciso segundo y los parágrafos 3º y 4º del artículo 3º de la Ley 1776 de 2016, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Quinto.- Declarar INEXEQUIBLE la expresión ‘que deben ser considerados para la elaboración de los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial en las zonas rurales de los municipios’ contenida en el inciso cuarto del artículo 4º de la Ley 1776 de 2016.

Sexto.- Declarar INEXEQUIBLE la expresión ‘solo si garantizan que estos en desarrollo del proyecto pueden adquirir un determinado porcentaje de tierra agrícola, calculado con base en sus posibilidades de explotación’, contenida en el parágrafo 2º del artículo 7º de la Ley 1776 de 2016.

Séptimo.- Declararse INHIBIDA para emitir un pronunciamiento de fondo en relación con el artículo 8º de la Ley 1776 de 2016, por ineptitud sustantiva de la demanda.

Octavo.- Declarar INEXEQUIBLE el artículo 17 de la Ley 1776 de 2016. Noveno.- Declarar EXEQUIBLE, por el cargo analizado el artículo 29 de la Ley 1776 de 2016, bajo el entendido que ‘la prohibición de constituir ZIDRES se extiende a los territorios indígenas que se encuentran en proceso de titulación como resguardos’.

Décimo.- Declarar EXEQUIBLE por el cargo analizado el inciso primero del artículo 20 y los incisos segundo y tercero del artículo 21 de la Ley 1776 de 2016, bajo el entendido que ‘la identificación, delimitación y aprobación de las zonas Zidres deberá estar precedida de un proceso de información, concertación y coordinación con los concejos municipales de los entes territoriales que resulten afectados por estas decisiones y tomar en cuenta los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial en las zonas rurales de esos municipios’ .” 2.1.2. Teniendo en cuenta las acusaciones evaluadas por la Corte en la Sentencia C-077 de 2017 y la reseña de los cargos que se analizan en esta oportunidad, la Sala Plena concluye que, como efecto de las decisiones tomadas en la providencia mencionada, existe cosa juzgada absoluta frente a las disposiciones declaradas inexequibles demandadas en esta causa, esto es, respecto de la expresión “solo si garantizan que estos en desarrollo del proyecto pueden adquirir un determinado porcentaje de tierra agrícola, calculado con base en sus posibilidades de explotación” , contenida en el parágrafo 2º del artículo 7º y frente al artículo 17º, de la Ley 1776 de 2016. Respecto al contenido no declarado inexequible del parágrafo 2º del artículo 7ª de la Ley 1776 de 2016, la Corte nota que, si bien en la demanda objeto de este expediente se acusa la totalidad del parágrafo, el sentido de los cargos que elaboran los demandantes implica que lo demandado es precisamente el aparte ya declarado inexequible. En ese sentido, la Corte entiende que frente a este parágrafo existe cosa juzgada derivada de la Sentencia C-077 de 2017.

2.1.3. Igualmente, al ser fundamentalmente los mismos cargos los que se resolvieron en la Sentencia C-077 de 2017, y los que están contenidos en la demanda que da lugar a la presente sentencia, la Corte también entiende que existe cosa juzgada, y que, por lo tanto, no tiene competencia para pronunciarse en este caso con respecto a los parágrafos 3º y 4º del artículo 3º, el parágrafo 1º del artículo 7º, el artículo 13 (excepto por el cargo de violación de la reserva de ley en materia de baldíos que no se revisó en la Sentencia C-077 de 2017).

Los efectos de la cosa juzgada también se extienden a los apartes demandados de los artículos 20 (inciso primero) y 21 (incisos segundo y tercero) de la Ley 1776 de 2016, concretamente frente al cargo derivado de la presunta violación de la autonomía territorial, toda vez que, con respecto a la misma acusación, tales disposiciones fueron objeto de una declaratoria de exequibilidad condicionada en la Sentencia C-077 de 2016.

2.1.4. Por lo anterior, en el presente caso, la Corte, después de revisar el cargo primero por supuesta existencia de cosa juzgada constitucional derivada de la Sentencia C-644 de 2012, evaluará los cargos presentados frente al artículo 1º, el artículo 2º (parcial), los literales a) y b) del inciso segundo y el parágrafo 5º del artículo 3º (exclusivamente frente al cargo de afectación a la seguridad y soberanía alimentaria), el artículo 6º, el literal e) del artículo 7º, el artículo 8º (parcial), el artículo 13 (por el cargo de violación de la reserva de ley en materia de baldíos) y el artículo 14.

2.2. Aptitud de los cargos sobre los que la Corte es competente para decidir En el caso que ahora se examina, algunos intervinientes sostienen que la demanda de inconstitucionalidad desconoce los criterios mínimos de racionalidad argumentativa previstos en la jurisprudencia de esta Corporación, razón por la cual le solicitan a la Corte que se declare inhibida para emitir pronunciamiento de fondo -algunos frente a todas las normas acusadas y otros en relación con parte de los contenidos normativo impugnados-, por considerar que existe respecto de ellos ineptitud sustantiva de la demanda.

Sobre este particular, c abe inicialmente recordar que, conforme lo ha sostenido de forma reiterada esta Corporación, atendiendo a lo consagrado en los artículos 241-4 de la Carta Política y 2º del Decreto 2067 de 1991, las demandas de inconstitucionalidad que promuevan los ciudadanos deben satisfacer ciertos requisitos mínimos de procedibilidad, entre ellos, el de señalar unos parámetros argumentativos básicos que le permitan al juez adoptar una decisión de fondo que resulte coherente con el ámbito de referencia normativo que autónomamente cuestionan los demandantes [11] .

Tal exigencia se traduce, entonces, en la necesidad de formular por lo menos un cargo concreto de inconstitucionalidad contra la norma acusada, en el que se expresen las razones o motivos por las cuales las disposiciones superiores invocadas se estiman violadas; cargo que, a su vez, según lo expresado por la jurisprudencia constitucional, sólo se entiende debidamente estructurado cuando el mismo se sustenta en razones “claras, ciertas, específicas, pertinentes y suficientes” [12] .

Así, el ciudadano que pretenda la inconstitucionalidad de una norma jurídica, en consecuencia, deberá plantear los cargos de forma tal que cumpla con los siguientes requisitos:

(i) claridad , es decir que el contenido de la censura y los argumentos que la justifican sean fácilmente comprensibles para el juez; (ii) certeza , entendiéndose como la posibilidad de verificar que cada una de las razones planteadas por el actor, en realidad, se desprendan de la interpretación del texto legal demandado;

(iii) especificidad , en el sentido que la demanda contenga, de forma directa y concreta, al menos un reproche de naturaleza constitucional, por lo que se excluye todos los argumentos ambiguos, vagos e indeterminados;

(iv) pertinencia , cuyo contenido se relaciona con el deber de exponer razones relevantes para declarar la inconstitucionalidad del texto jurídico y no únicamente inferencias o situaciones fácticas particulares y, por último, (v) la suficiencia , lo que implica que la solicitud recoja todos los elementos de juicio necesarios–jurídicos y probatorios-, para despertar en el juez una duda mínima acerca de la constitucionalidad de la norma acusada [13] .

A la luz de los anteriores criterios, la Corte encuentra que, frente a varias de las disposiciones acusadas sobre las que no existe cosa juzgada, no se estructuró un verdadero cargo de inconstitucionalidad, con lo cual no se cumple con uno los requisitos de procedibilidad para una revisión de fondo, tal como se establece a continuación.

2.2.1. Sobre el cargo cuarto – Violación de la Seguridad y Soberanía Alimentaria Los demandantes alegan que los artículos 1º (parcial), 3º (parcial), 6º (parcial), 8º (parcial) y 13 (parcial) de la Ley 1776 de 2016 vulneran los artículos 9 y 65 de la Constitución pues, a su juicio, ponen en riesgo la seguridad y soberanía alimentaria. Al analizar el cargo presentado, la Corte encuentra que el centro de la acusación obedece a la posibilidad de que personas naturales y jurídicas extranjeras acometan proyectos productivos bajo el esquema de las ZIDRES. De hecho, el argumento principal que se esboza, tiene que ver con una violación de la obligación de especial protección de la actividad de producción de alimentos, y que se complementa con menciones a lo que los demandantes denominan “la extranjerización de tierras”.

De la revisión de los textos demandados, la Corte no encuentra que en la demanda se muestra que en ellos se introduzcan elementos que limiten o prohíban que los proyectos ZIDRES que se establezcan con participación de personas naturales o jurídicas extranjeras se dediquen a la producción de alimentos. Tampoco se encuentra en el análisis que haya algún tipo de beneficio especial para las producciones agrícolas destinadas a actividades distintas que la producción alimentaria.

Por esa razón, encuentra la Corte, el cargo se fundamenta, en esencia, sobre una asunción respecto de la conducta que se supone asumirán los inversionistas extranjeros. Aunque en principio algunas de las actuaciones que esbozan los demandantes podrían ser objeto de reproche, la Corte encuentra que las mismas son una conjetura con respecto a los efectos de la norma y no un análisis del contenido material de la misma, que es lo único que, según lo ha determinado la jurisprudencia de la Corte, puede ser objeto de pronunciamiento por parte de esta Corporación. Por tal razón, los argumentos de los demandantes sobre "el fenómeno de la extranjerización de tierras ", los efectos de los tratados de libre comercio, y las violaciones potenciales a la soberanía nacional, no pueden ser objeto de análisis de constitucionalidad.

En ese orden de ideas, la Sala concluye que el cargo presentado no cumple con los requisitos de certeza y especificidad . Por lo tanto, el mismo no puede ser objeto de un análisis de fondo, motivo por el cual la Corte se declarará inhibida para estudiarlo respecto de los artículos 1º (parcial), 3º (parcial), 6º (parcial), 8º (parcial) y 13 (parcial) de la Ley 1776 de 2016.

2.2.2. Sobre el cargo quinto – el derecho de igualdad en materia de asociatividad Teniendo en cuenta que ya se determinó que sobre los artículos 4º (parcial), 7º (parcial) y 13 (parcial) existe cosa juzgada por el cargo de violación del derecho de igualdad en materia de asociatividad, el único artículo frente al que eventualmente cabría un análisis de fondo es el correspondiente al encabezado normativo del artículo 3º de la Ley 1776 de 2016 que establece "Personas jurídicas, naturales o empresas asociativas que decidan adelantar proyectos productivos en las ZIDRES, deberán inscribir el respectivo proyecto ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural" . Tras verificar el cargo contenido en la demanda, la Corte observa que a lo largo del desarrollo del mismo hay una crítica general al modelo que defienden las Zidres, pero no hay ni una sola referencia específica que coteje el contenido del encabezado del artículo 3º con una o varias de las normas constitucionales citadas como violadas. Por esa razón, la Corte encuentra que frente a este artículo en particular el cargo carece de especificidad y pertinencia .

En consecuencia, por el cargo de violación del derecho a la igualdad en materia de asociatividad, la Corte se declarará inhibida para pronunciarse sobre el artículo 3º de la Ley 1776 de 2016.

2.2.3. Sobre el cargo sexto – Violación del principio de autonomía territorial Conforme ya fue señalado, el cargo por violación del principio de autonomía territorial se dirige de manera general contra los artículos 2º (inciso primero parcial), 4º (inciso cuarto parcial), 20 (inciso primero) y 21 (incisos segundo y tercero).

Sobre esa base, y después de determinar cuáles son las normas demandadas por la presunta violación del principio de autonomía territorial (cargo sexto) que están cobijadas por la cosa juzgada constitucional (arts. 20 y 21), frente al aparte demandado del artículo segundo, en el que se dispone que las Zidres "deberán constituir un nuevo modelo de desarrollo económico regional" ¸ advierte la Corte que en la estructuración de la acusación no se hace ninguna referencia al contenido de la disposición ni se presentan las razones por las cuales los demandantes consideran que la misma contradice algún mandato constitucional. Por esa razón, la Corporación concluye que, frente a dicha norma, la acusación carece de claridad , certeza y suficiencia , y, en ese sentido, se declarará inhibida para pronunciarse sobre la misma.

Con respecto la demanda contra algunas expresiones del inciso cuarto del artículo cuarto, también encuentra la Corte que no se estructura en su contra un verdadero cargo de inconstitucionalidad por la presunta violación del principio de autonomía territorial que permita llevar a cabo un pronunciamiento de fondo.

El artículo cuarto de la Ley 1776 de 2016, regula el Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las Zidres y, en el inciso cuarto, radica en el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural la función de liderar y coordinar la formulación de la política general de desarrollo rural, con base en criterios de ordenamiento productivo y social que, a su vez, le permitan determinar las áreas prioritarias de desarrollo rural. Con tal propósito, el mismo inciso cuarto le asigna al ministerio la función de "establecer[á] a través de la UPRA el uso actual y potencial del suelo, ordenar[á] las zonas geográficas de

acuerdo con sus características biofísicas, hidrográficas, sus condiciones económicas, sociales y de infraestructura, y definir[á] los lineamientos, criterios y parámetros necesarios que deben ser considerados para la elaboración de los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial en las zonas rurales de los municipios ”.

(El aparte tachado fue declaro inexequible por la Corte en la Sentencia C-077 de 2017). La acusación se dirige únicamente contra la atribución otorgada al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para “establecer[á] a través de la UPRA el uso actual y potencial del suelo” (negrillas y subrayas fuera de texto), en el entendido de los demandantes que se trata de una función propia de las entidades territoriales.

Al respecto, advierte la Corte que, en l a formulación del cargo, si bien se hace referencia de manera particular y concreta al aparte acusado, no se mencionan las razones por las cuales dicho precepto, a partir de la temática específica que desarrolla, estaría desplazando una competencia propia de las entidades territoriales.

En ese sentido, los demandantes no precisan porqué la norma acusada, por el hecho de habilitar al Ministerio de Agricultura y desarrollo Rural para establecer, a través de la UPRA, el uso actual y potencial del suelo, desconoce la autonomía territorial. Sobre este particular, encuentra la Corte que, más allá de la simple afirmación de que tal habilitación estaría comprometiendo una competencia propia de las entidades territoriales, la acusación no se acompaña de argumentos claros, directos y concretos que la sustenten y que, a su vez, permitan a este Tribunal adelantar el respectivo juicio de constitucionalidad, sobre la base de generarse una sospecha o duda razonable en torno a la legitimidad de la medida cuestionada.

Conforme con ello, la demanda no cumple con los requisitos de especificidad y suficiencia , pues en ella no se explican los motivos con los que construye la acusación y, por tanto, la misma no se dirige a demostrar la inconstitucionalidad de la norma demandada, no existiendo, en realidad, un cargo concreto de inconstitucionalidad en su contra, que permita verificar una oposición objetiva entre aquella y las disposiciones de la Constitución, artículos 1º, 286, 288, 298 y 313, que en este caso se invocan como violadas.

Tal deficiencia argumentativa resulta particularmente relevante en este caso, si se tiene en cuenta que la Corte Constitucional, en la Sentencia C-077 de 2017, al analizar un cargo similar al que ahora se expone por la presunta violación del principio de autonomía territorial, llevó a cabo el estudio de constitucionalidad del inciso cuarto del artículo cuarto de la Ley 1776 de 2016, limitándose a declarar la inexequibilidad de la expresión final de tal apartado, correspondiente a la expresión : “que deben ser considerados para la elaboración de los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial en las zonas rurales de los municipios”.

En esa oportunidad, aun cuando la acusación formulada en contra del inciso cuarto se limitó a la expresión declarada inexequible, para adoptar la decisión, la Corte llevo a cabo un estudio integral y contextualizado del referido inciso, por lo que, en principio, es claro que los demás apartes de la norma que no fueron vinculados a la decisión, incluyendo el que ahora es objeto de cuestionamiento, están amparados por la presunción de constitucionalidad, la cual solo puede ser desvirtuada a partir de la formulación de cargos concretos que cumplan los requisitos de procedibilidad y que habiliten a la Corte para llevar a cabo su respectivo juzgamiento.

Ciertamente, dentro de una valoración sistemática y armónica de las distintas reglas normativas contenidas en el inciso cuarto, incluyendo la ahora acusada, en la Sentencia C-077 de 2017, la Corte se refirió a ellas para señalar que la inclusión de los criterios y parámetros de ordenamiento del suelo establecidos por la UPRA, solo presentaban problemas de constitucionalidad en la medida en que fueran asumidos como una imposición para las autoridades locales, supuesto que, en principio, surgía únicamente de la expresión que fue declarada inexequible, en cuanto esta establecía que tales criterios y parámetros “ deben ser considerados para la elaboración de los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial en las zonas rurales de los municipios”.

Sobre el particular, se dijo en el mencionado fallo: “194. Tal como está diseñada una de las normas acusadas (el segmento final del inciso 4° del artículo 4°) los lineamientos, criterios y parámetros que defina la UPRA en relación con el uso potencial del suelo en las zonas Zidres, “deben ser considerados para la elaboración de los planes, planes básicos y esquema de ordenamiento territorial en las zonas rurales de los municipios”.

Vistas así las cosas, la inclusión de los criterios y parámetros de ordenamiento del suelo establecidos por la UPRA aparece como una imposición para las autoridades locales encargadas de elaborar los planes, planes básicos y esquema de ordenamiento territorial en las zonas rurales de los municipios, lo cual riñe con el modelo de distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales previsto en el artículo 288 de la Carta, y con los artículos 287.2 y 313.7, que contemplan la autonomía como un derecho de las entidades territoriales, un presupuesto para la gestión autónoma de sus intereses y un límite al legislador en el ejercicio de sus competencias, siendo una de ellas la de reglamentar los usos del suelo.

Dada esta evidente incompatibilidad entre el contenido del segmento final del inciso cuarto del artículo 4° de la Ley 1776 de 2016 y los preceptos superiores mencionados, la Corte declarará la inexequibilidad de la expresión ‘que deben ser considerados para la elaboración de los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial en las zonas rurales de los municipios’.” Así las cosas, se reitera, en cuanto la Corte, en la Sentencia C-077 de 2017, no vinculó a la declaratoria de inexequibilidad del inciso cuarto del artículo 4º de la Ley 176 de 2016, la expresión ahora acusada, la misma se encuentra amparada por la presunción de constitucionalidad. Sobre esa base, la posibilidad de que dicha norma pueda ser objeto del respectivo juicio de inconstitucionalidad, pasa por el hecho de que la demanda formulada en su contra cumpla con los requisitos de procedibilidad establecidos en la ley y la jurisprudencia.

Tal situación, como se explicó, no tuvo ocurrencia en el presente caso, razón por la cual esta Corporación se declarará inhibida para pronunciarse sobre la demanda formulada contra la expresión acusada del inciso cuarto del artículo 4º de la Ley 1776 de 2016.

2.2.4. Sobre los demás cargos presentados en la demanda Con respecto de los cargos primero, tercero y séptimo, la Corte considera que los argumentos son claros , específico s y pertinentes , pues se exponen de manera ordenada cargos de constitucionalidad en los cuales se explica la confrontación la norma demandada con disposiciones específicas de la Constitución.

Los argumentos planteados son ciertos y suficientes , pues presenta de manera coherente los fundamentos que sustentan cada uno de los cargos formulados y se expresan las razones por las cuales se vulnera la Constitución. En este sentido, la suficiencia hace referencia simplemente a que las razones de las demanda “contengan todos los elementos fácticos y probatorios que son necesarios para adelantar el juicio de inconstitucionalidad, de forma que exista por lo menos una sospecha o duda mínima sobre la constitucionalidad del precepto impugnado”.

[14] Al respecto la Corte encuentra que en los cargos primero, tercero y séptimo se trascribe de manera concreta el enunciado de cada una de las normas demandadas, se explica ampliamente el concepto de la violación, se señala de manera específica cómo se desconocerían cada una de las disposiciones constitucionales presuntamente violadas y a grandes rasgos se expone la línea de la jurisprudencia constitucional sobre cada uno de los temas abordados. Por lo anterior, pese a las solicitudes de inhibición total recibidas, la Corte Constitucional en una línea consolidada y reiterada recientemente [15] ha señalado que el examen de los requisitos adjetivos de la demanda de constitucionalidad no debe ser sometido a un escrutinio excesivamente riguroso y que debe preferirse una decisión de fondo para privilegiar la efectividad de los derechos de participación ciudadana y de acceso al recurso judicial efectivo ante la Corte. Al respecto en su momento se dijo que;

“3.3. No obstante, también ha resaltado, con base en el principio pro actione que el examen de los requisitos adjetivos de la demanda de constitucionalidad no debe ser sometido a un escrutinio excesivamente riguroso y que debe preferirse una decisión de fondo antes que una inhibitoria, de manera que se privilegie la efectividad de los derechos de participación ciudadana y de acceso al recurso judicial efectivo ante la Corte [16] .

Este principio tiene en cuenta que la acción de inconstitucionalidad es de carácter público, es decir abierta a todos los ciudadanos, por lo que no exige acreditar la condición de abogado [17] ;

en tal medida, “el rigor en el juicio que aplica la Corte al examinar la demanda no puede convertirse en un método de apreciación tan estricto que haga nugatorio el derecho reconocido al actor y que la duda habrá de interpretarse a favor del demandante, es decir, admitiendo la demanda y fallando de fondo.” [18] Por otro lado, sobre el cargo segundo, la Corte no hará ningún pronunciamiento por coincidir los apartes demandados con los ya revisados por la Corte en la Sentencia C-077 de 2017.

[19] Teniendo en cuenta lo anterior, la Corte analizará los cargos primero, tercero y séptimo, exclusivamente frente a las normas sobre las que no se predica la existencia de cosa juzgada.

3. Problemas Jurídicos 3.1. Para efectos de definir los problemas jurídicos que corresponde resolver en la presente causa, la Corte iniciará por señalar los cargos de la demanda que serán objeto de análisis y la posición adoptada por los intervinientes en relación con cada uno de ellos:

(i) El primer cargo que se analizará es el referido al presunto desconocimiento de la cosa juzgada. El mismo se estructura a partir de considerar los actores que las expresiones demandadas de los artículos 3, 7, 13, 14 y 17 de la Ley 1776 de 2016, están reproduciendo disposiciones que fueron declaradas inexequibles en la Sentencia C-644 de 2012. Tal posición es apoyada por la Corporación de Abogados José Alvear Restrepo (CCAJAR), la Comisión Colombiana de Juristas, la Universidad de Ibagué, la Universidad Militar Nueva Granada, la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás, la Universidad de Caldas, la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de la Sabana. Por el contrario, no comparten la posición de la demanda la Presidencia de la República, la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, el Ministerio de Agricultura, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la Asociación Empresarial para el Desarrollo de la Orinoquia, la Federación Nacional de Departamentos, y el Ministerio Público.

Cabe precisar que el pronunciamiento de la Corte en relación con este primer cargo, no incluye aquellas normas que fueron declaradas inexequibles en la Sentencia C-077 de 2017, por las razones expuestas en los antecedentes de esta sentencia.

(ii) El segundo cargo que será objeto de estudio es el relacionado con la presunta violación del principio de progresividad de los derechos sociales. A juicio de los actores, los artículos 3º (parágrafo 3), 6º, 7º (parágrafo 2), 13 (parcial) y 17 (parcial) desconocen el mencionado principio por cuanto adoptan medidas regresivas respecto de la satisfacción de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos, en especial, los relacionados con el acceso a la propiedad agraria y su efectiva explotación. Coinciden con la acusación, la Universidad Del Norte, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), Corporación de Abogados José Alvear Restrepo (CCAJAR), la Universidad Libre de Bogotá, la Comisión Colombiana de Juristas, la Contraloría General de la Nación, la Universidad de Ibagué, la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia, la Universidad Militar Nueva Granada, la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás, el Oxford Committee for Famine Relief (OXFAM), la Universidad de Caldas, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de la Sabana. Por el contrario, no comparten el cargo la Superintendencia de Notariado y Registro, Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación, la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, la Agencia Nacional

de Defensa Jurídica del Estado, el Ministerio de Agricultura, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, Asociación Empresarial para el Desarrollo de la Orinoquia, la Federación Nacional de Departamentos y el Ministerio Público.

Frente a este segundo cargo, la Corte solo se pronunciará sobre el contenido normativo del artículo 6º, pues, como ya se aclaró anteriormente, hay cosa juzgada con respecto a todas las demás normas acusadas, esto es, los artículos 3º (parágrafo 3), 7º (parágrafo 2), 13 (parcial) y 17 (parcial).

(iii) El tercer cargo que considerará la Corte es el referente a la presunta violación de la reserva de ley en materia de baldíos. Plantean los actores que las disposiciones demandadas de los artículos 3º (parcial), 7º (parágrafo 2), 13 (parcial), 14 y 17 (parcial) de la Ley 1776 de 2016, dejan aspectos esenciales de la regulación en materia de baldíos a la libre configuración del poder reglamentario, lo cual vulnera la reserva de ley en materia de baldíos. Comparten la posición de los accionantes la Universidad Del Norte, el Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (Dejusticia), la Corporación de Abogados José Alvear Restrepo (CCAJAR), la Universidad Libre Facultad de Derecho de Bogotá, la Comisión Colombiana de Juristas, la Contraloría General de la Nación, Universidad de Ibagué, la Facultad de Derecho Universidad del Externado, la Universidad Militar Nueva Granada, la Facultad de Derecho de la Universidad Santo Tomás, The Oxford Committee for Famine Relief (OXFAM), la Universidad de Caldas, la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de la Sabana. Por el contrario, no comparten el cargo la Superintendencia de Notariado y Registro, el Departamento Nacional de Planeación, la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC), la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado, el Ministerio de Agricultura, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, la Asociación Empresarial para el Desarrollo de la Orinoquia, la Federación Nacional de Departamentos, y el Ministerio Público.

En punto a este tercer cargo, debe precisarse que, en tanto en la Sentencia C-077 de 2017, la Corte Constitucional se declaró inhibida para decidir sobre la acusación referente al desconocimiento de la reserva legal de baldíos, en este nuevo pronunciamiento se analizará el cargo frente a todas las normas acusadas con excepción del parágrafo 2 del artículo 7º y del artículo 17º, por cuanto ambas disposiciones fueron declaradas inexequibles en dicho fallo.

3.2. En virtud de lo anterior, la Corte analizará los siguientes problemas jurídicos: 1. Si los artículos 3º (parágrafo 3º), 7º (parágrafo 1º), 13 y 14 de la Ley 1776 de 2016, desconocen el principio de cosa juzgada constitucional previsto en el artículo 243 Superior, al reproducir el contenido material de los artículos 60, 61 y 62 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, los cuales fueron declarados inexequibles en la Sentencia C-644 de 2012; concretamente, en cuanto a los conceptos de:

(i) entrega de baldíos a título no traslaticio de dominio; (ii) la posibilidad de acumulación de tierras baldías; (iii) la asociatividad entre grandes productores y trabajadores agrarios;

(iv) inconstitucionalidad de no limitar el tiempo por el que se entrega la tierra; (v) inconstitucionalidad de las medidas regresivas relacionadas con el derecho al acceso a la tierra de los trabajadores agrarios; y (vi) reserva de ley en materia de baldíos.

2. Si el artículo 6º de la Ley 1776 de 2016, al permitirle al Gobierno Nacional -a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- orientar y focalizar estímulos e instrumentos de política a los proyectos productivos que se suscriban a las Zidres, vulnera el principio de progresividad respecto de la satisfacción de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos y, en especial, los relacionados con el acceso a la propiedad agraria y su efectiva explotación, los cuales encuentran fundamento en los artículos 1º, 64 y 65 de la Carta Política.

3. Finalmente, si los artículos 3º (parcial), 13º (parcial), y 14º de la Ley 1776 de 2016, desconocen el principio de reserva de ley en materia de baldíos contenido en el artículo 150 de la Constitución, al hacer delegaciones excesivas al poder

reglamentario, omitiendo definir los elementos esenciales del régimen de bienes baldíos.

3.3. Para resolver los anteriores problemas jurídicos, la Corte considera necesario hacer referencia a los siguientes temas: (i) la cosa juzgada constitucional y la prohibición de reproducción de normas declaradas inconstitucionales;

(ii) los derechos de los trabajadores agrarios; (iii) los elementos esenciales de la regulación constitucional de los bienes baldíos; y (iv) el principio de progresividad y su importancia en el Estado Social de Derecho.

4. La cosa juzgada constitucional y la prohibición de reproducción de normas declaradas inconstitucionales 4.1. Naturaleza y alcance 4.1.1. La cosa juzgada constitucional es "una institución jurídico procesal que le otorga a las decisiones tomadas en las sentencias de constitucionalidad, el carácter de inmutables, vinculantes y definitivas".

[20] Dicho principio está consagrado en el artículo 243 de la Constitución que establece que las decisiones que adopta la Corte en ejercicio del control de constitucionalidad hacen tránsito a cosa juzgada constitucional, y que ninguna autoridad puede reproducir el contenido material del acto declarado inexequible por razones de fondo, mientras en la Carta se preserven los mandatos que sirvieron como fundamento de ese pronunciamiento.

[21] Tal y como lo ha puesto de presente esta Corporación, la institución de la cosa juzgada se fundamenta: (i) en la necesidad de preservar la seguridad jurídica que se anuda a la consideración de Colombia como un Estado Social de Derecho, (ii) en la obligación de proteger la buena fe al promover la predictibilidad de las decisiones judiciales , (iii) en el deber de garantizar la autonomía judicial impidiendo que luego de examinado un asunto por el juez competente y según las reglas vigentes, pueda reabrirse un debate y (iv) en el deber de asegurar la supremacía de la Constitución.

[22] 4.1.2. Así entendida, la cosa juzgada tiene dos propósitos esenciales: (i) otorga eficacia al principio de supremacía constitucional, pues evita que después de una decisión de la Corte Constitucional sobre la incompatibilidad de una norma con la Constitución, esta pueda regresar al orden jurídico, desarrolla la interpretación autorizada de los mandatos constitucionales, dotándolos de precisión; y previene sobre interpretaciones abiertamente incompatibles con la Carta, evitando que sean asumidas por el Legislador al momento de concretar los mandatos superiores y (ii) garantiza la seguridad jurídica, pues las decisiones de la Corte son definitivas y vinculantes para todos (efectos erga omnes), y su sentido no puede ser alterado por sentencias posteriores.

[23] 4.1.3. La cosa juzgada, a su vez, presenta también dos efectos: (i) impide que los falladores se pronuncien nuevamente sobre lo ya decidido o resuelto en providencias constitucionales anteriores, [24] o que se inicie un nuevo debate constitucional respecto de normas que ya han sido sometidas a decisiones constitucionales definitivas, [25] con el objeto de promover la estabilidad de las sentencias judiciales y la seguridad jurídica [26] y (ii) tiene un efecto dirigido también a las demás autoridades, teniendo en cuenta que se les prohíbe la reproducción o aplicación del contenido material de las disposiciones declaradas inexequibles, por razones de fondo, como expresamente lo dispone el inciso 2º del artículo 243 constitucional.

[27] 4.1.4. Según la jurisprudencia de la Corte, la cosa juzgada constitucional se predica (i) tanto de las sentencias que declaran la exequibilidad de la norma objeto de estudio, como (ii) de las que resuelven su inexequibilidad . En estos casos sus efectos no son iguales.

[28] A partir de esta distinción es importante clarificar que: (i) por regla general, las sentencias de esta Corporación hacen tránsito a cosa juzgada constitucional absoluta, (ii) cuando se declara la inexequibilidad de una norma, siempre se configura la cosa juzgada constitucional absoluta, dado que el efecto de dicho pronunciamiento es expulsar del ordenamiento jurídico los contenidos normativos contrarios a la Carta, y por ende, no puede volver a ventilarse discusión alguna sobre su conformidad con el Texto Superior, (iii) no obstante, en casos de inexequibilidad parcial o de exequibilidad puede haber lugar al fenómeno de la cosa juzgada constitucional relativa, en los eventos en los cuales la

Corte hubiese limitado o restringido su pronunciamiento al análisis de ciertos cargos, admitiendo la posibilidad de nuevos juicios de constitucionalidad frente al mismo enunciado normativo, por cargos diversos de los ya estudiados.

[29] La cosa juzgada tiene las siguientes consecuencias: “En primer lugar la decisión queda en firme, es decir, que no puede ser revocada ni por la Corte ni por ninguna otra autoridad. En segundo lugar, se convierte en una decisión obligatoria para todos los habitantes del territorio. Como lo ha reconocido la jurisprudencia, la figura de la cosa juzgada constitucional promueve la seguridad jurídica, la estabilidad del derecho y la confianza y la certeza de las personas respecto de los efectos de las decisiones judiciales”.

[30] 4.2. Modalidades 4.2.1. La cosa juzgada tiene las siguientes formas, cada una de las cuales tiene a su vez efectos especiales: (i) existe cosa juzgada absoluta “cuando el pronunciamiento de constitucionalidad de una disposición, a través del control abstracto, no se encuentra limitado por la propia sentencia, es decir, se entiende que la norma es exequible o inexequible en su totalidad y frente a todo el texto Constitucional” ;

[31] (ii) la cosa juzgada constitucional relativa se configura cuando el juez constitucional limita en forma expresa los efectos de la decisión, dejando abierta la posibilidad para que en un futuro se formulen nuevos cargos de inconstitucionalidad contra la norma que ha sido objeto de examen, distintos a los que la Corte ya ha analizado.

[32] La cosa juzgada constitucional relativa es explícita, en aquellos eventos en los cuales los efectos de la decisión se limitan directamente en la parte resolutiva, y es implícita cuando tal hecho tiene ocurrencia en forma clara e inequívoca en la parte motiva o considerativa de la providencia, sin que se exprese en el resuelve;

[33] (iii) la cosa juzgada formal se presenta cuando existe una decisión previa del juez constitucional en relación con la misma disposición que es llevada posteriormente a su estudio;

[34] (iv) la cosa juzgada material se presenta cuando no se trata de una disposición con texto normativo exactamente igual, es decir, formalmente igual, sino de una disposición distinta cuyos contenidos normativos son idénticos.

[35] En relación con la configuración de la cosa juzgada material, la jurisprudencia ha distinguido la ocurrencia de dos eventos: (i) La cosa juzgada material en sentido estricto , que se presenta cuando existe un pronunciamiento previo declarando la inexequibilidad, por razones de fondo, de un contenido normativo que es reproducido en la disposición que es nuevamente acusada. La identidad del contenido acusado deberá ser deducida tanto de la redacción del precepto como del contexto normativo en el que se expidió. La estructuración de la cosa juzgada en este evento está condicionada, además, a que subsistan las disposiciones constitucionales que sirvieron de fundamento a las razones de fondo en que se sustentó la declaratoria previa de inexequibilidad. (ii) La cosa juzgada material en sentido lato o amplio , ocurre cuando existe un pronunciamiento previo declarando la exequibilidad –simple o de forma condicionada-, de una norma demandada cuyo contenido normativo es idéntico al que se encuentra en la disposición que se analiza nuevamente.

Cuando ello sucede, ha indicado la jurisprudencia, en principio, que la Corte Constitucional ha de estarse a lo resuelto en la sentencia anterior, a menos que tengan ocurrencia circunstancias excepcionales “(…) que enerven los efectos de la cosa juzgada” [36] .

Adicionalmente , esta Corporación ha precisado que puede acaecer la configuración de una cosa juzgada aparente , en los casos en que la Corte, a pesar de adoptar una decisión en la parte resolutiva de sus providencias declarando la exequibilidad de una norma, en realidad no ejerce función jurisdiccional alguna en tanto que tal decisión no encuentra fundamento en la parte motiva de la misma, y, por ello, la cosa juzgada es ficticia.

[37] 5. La protección del campesino en la Constitución Política de 1991 5.1. Fundamento y alcance 5.1.1. Tal y como lo ha reconocido esta Corporación, l a Constitución Política de 1991 le reconoce al trabajador del campo un tratamiento

especial, dentro del propósito de mejorar sus condiciones de vida y superar las desventajas en que se encuentra frente a otros sectores de la sociedad [38] .

5.1.2. En las últimas décadas, este grupo social se ha visto afectado en gran medida por el desplazamiento forzado, fenómeno que ha impedido, por ende, que la población campesina víctima del mismo pueda ejercer plenamente sus derechos, en particular, su derecho al mínimo vital, el cual se caracteriza por ser fundamental, autónomo y exigible.

[39] Es a partir de esta problemática que desde las normas de derecho internacional de los derechos humanos, el régimen legal nacional y la jurisprudencia constitucional, se han fijado distintas reglas que apuntan a determinar la responsabilidad estatal en materia de mínimo vital y derecho a la vivienda de la población campesina víctima de desplazamiento. Ello comporta la existencia de la obligación del Estado de implementar las acciones tendientes a, entre otros aspectos, (i) conservar la propiedad o posesión de la tierra, tanto en su perspectiva jurídica como fáctica; (ii) facilitar el retorno al territorio usurpado por los hechos que motivaron el desplazamiento forzado, en condiciones de seguridad;

(iii) garantizar que la población campesina propietaria, poseedora o tenedora de la tierra rural, pueda llevar a cabo tanto su explotación económica, como su uso para vivienda, en condiciones compatibles con los estándares internacionales previstos para ello.

[40] 5.1.3. 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 -en forma individual o asociativa-, 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 [41] .

Así mismo, para la promoción de actividades a favor del sector agropecuario en materia de producción de alimentos y productividad (art. 65 C.P.) y la fijación de condiciones especiales en materia de crédito agropecuario (art. 66 C.P.).

[42] 5.1.4. La jurisprudencia ha resaltado, en este sentido, que la Constitución Política de 1991 otorga al trabajador del campo 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 campesinos, [43] partiendo del supuesto de que el fomento al sector agrícola trae consigo la prosperidad de los otros sectores económicos.

[44] De manera que, se ha reconocido, como deber del Estado, adelantar acciones especiales en múltiples aspectos, a saber: (i) promoviendo el acceso progresivo a la propiedad de la tierra y proveyendo distintos tipos de herramientas para asegurar que esa población viva en condiciones dignas;

[45] (ii) facilitando el acceso al “crédito” de los trabajadores agrarios; [46] (iii) procurando el acceso de los niños que viven en el sector rural a la educación con el fin de superar la brecha rural-urbana que existe en materia educativa; para ello es preciso derribar las barreras que la limitada disponibilidad de recursos humanos y físicos, la distancia entre las residencias de los alumnos y los establecimientos educativos, los costos económicos que involucra dicho traslado y la inseguridad [47] suponen para la eficiente prestación del servicio educativo en zonas rurales;

[48] (iv) promoviendo los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial;

[49] (v) incentivando el correcto funcionamiento del sistema de salud; [50] y (vi) facilitando a los habitantes del campo , desde el derecho agrario, la adquisición de la tierra e impidiendo que estos sean desalojados de manera arbitraria.

[51] 5.1.5. Precisamente, con respecto a la protección constitucional del campesino, y las normas que tienen vocación de afectar la asociatividad de los trabajadores agrarios, la Corte Constitucional, al analizar la misma Ley 1776 de 2016 que es objeto del presente afirmó en la Sentencia C-077 de 2017, que:

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

5.1.6. En esa misma dirección, aclaró que el “corpus iuris que nuestro sistema jurídico reconoce a los campesinos y trabajadores agrarios es una articulación de derechos y deberes que quizás expresa de la manera más clara y contundente el postulado de la dignidad humana, entendida como principio fundante y valor de nuestro ordenamiento legal, como principio constitucional y como derecho fundamental autónomo; toda vez que recoge las tres aristas que la jurisprudencia de esta Corporación ha extraído de esa expresión, a saber: “(i) La dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera). (ii) La dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien). Y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones).” [52] 5.2. El derecho al acceso a la tierra por parte de los trabajadores agrarios 5.2.1.

El artículo 64 Superior implica un imperativo constituyente que exige la adopción progresiva de medidas orientadas a la creación de condiciones para que los trabajadores agrarios accedan a la propiedad de la tierra rural.

[53] 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, de estimular el desarrollo agropecuario y por consiguiente el económico y social del país.

[54] 5.2.2. En este sentido, se ha reconocido la existencia de un programa constitucional para los sectores rurales y agrarios con los siguientes componentes:

(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 solo 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.

[55] 5.2.3. Esta Corporación se ha ocupado del tema referente a la naturaleza del derecho a la tierra de la población campesina, señalando: (i) que aquel posee un carácter subjetivo de acuerdo con lo dispuesto en el precitado artículo 64 superior, cuyo alcance ha sido desarrollado por esta Corporación al establecer que de su realización depende la mejora de los ingresos y la calidad de vida de la población rural, [56] (ii) la obligación constitucional de permitir el acceso progresivo a la propiedad rural, que va acompañada de la garantía de una serie de bienes y servicios básicos, de donde resulta claro que, cuando se hace efectivo este derecho, se satisface la dignidad humana al hacer posible el desenvolviendo del plan de vida y el fortalecimiento de las condiciones de existencia de quienes conforman el campesinado colombiano, máxime si se tienen en cuenta las circunstancias generalizadas de vulnerabilidad a las que históricamente se ha tenido que enfrentar este sector de la sociedad y que este Tribunal ha reconocido en un amplio

número de decisiones, [57] (iii) que entre el campesino y la tierra se genera una relación de producción agrícola, de manera que existe un nexo directo entre el acceso a la propiedad agraria y el derecho al trabajo, (iv) que el acceso progresivo a la tierra por parte de los trabajadores agrarios guarda una relación intrínseca con el derecho a la vivienda digna, en razón a la interdependencia de la población campesina con el entorno rural en el que se enmarca tradicionalmente su domicilio y lugar de residencia. Este punto adquiere una importancia adicional para las personas que han sido víctimas de desplazamiento forzado.

[58] 5.2.4. Por otra parte, el artículo 64 está dirigido a la realización de la dignidad humana, porque su satisfacción se relaciona con la posibilidad de elegir un plan de vida y con el acceso a ciertos bienes y servicios básicos.

La estrecha relación entre tal garantía y el derecho a la alimentación previsto en el artículo 65 Superior, afirma la conexión entre el derecho al territorio de la población rural y la realización de la dignidad humana.

[59] 5.2.5. 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 prerrogativas que, se advierte, deben ser reconocidas para el trabajador del campo, son:

[60] (i) el derecho a no ser despojados de su propiedad agraria o impulsados a deshacerse de ella so pretexto de su improductividad, sin ofrecer antes alternativas para tornarlas productivas a través de alianzas o asociaciones, o a cambio de otras alternativas de desarrollo agrícola como, por ejemplo, el desarrollo de zonas de reserva campesina habilitadas a tal efecto [61] ; (ii) el derecho a que el disfrute de la propiedad no sea afectado sin justificación suficiente y poderosa;

[62] (iii) 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; y [63] (iv) el derecho de que, por esta misma vía, además, se proteja la seguridad alimentaria.

[64] 5.2.6. Los mecanismos de acceso a la propiedad de la tierra deben ser claros y estar exentos de arbitrariedad. Si bien la propiedad rural es un bien escaso y no siempre puede el Estado garantizar que todos los trabajadores rurales accedan a la propiedad rural, sí es menester que el Estado garantice unas reglas de juego claras que les permitan a tales personas acceder a la propiedad rural, para así emprender no solo un trabajo y una actividad económica que les brinde la seguridad económica que necesitan, sino la posibilidad de desarrollar plenamente su identidad campesina. La claridad en las reglas de acceso es lo que permite asegurar que la distribución de la tierra no se lleve a cabo con criterios clientelistas, sino que va a ser un elemento que contribuye a la formación de la ciudadanía en lo rural. En esa medida, el debido proceso administrativo constituye un principio rector y una garantía necesaria a través de la cual el Estado cumple su deber de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra.

[65] 5.2.7. En la Observación General No. 4 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas (Comité DESC), citado por la jurisprudencia constitucional como criterio doctrinario relevante, se hizo referencia a la “vivienda adecuada” , en función de siete elementos que por su definición además representan un importante parámetro de protección de la propiedad rural en beneficio de los campesinos: (i) la seguridad jurídica de la tenencia, (ii) la disponibilidad de servicios, facilidades e infraestructura, (iii) el principio de gastos soportables, (iv) la habitabilidad, (v) la asequibilidad, (vi) el lugar y (vii) la adecuación cultural.

[66] Dicho criterio, a su vez, resulta concordante con lo dispuesto en el ar tículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y el artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), los cuales han enfatizado que toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que incluye los servicios de salud, alimentación, vivienda, entre otros. En concreto, el Pacto reconoce el derecho de toda persona a tener un nivel adecuado de vida y a mejorar continuamente las condiciones de su existencia y las de su familia. Así mismo, consagra el derecho fundamental, de que es titular todo ser humano, a la alimentación estableciendo una serie de compromisos a cargo del Estado para garantizar la efectividad del mismo.

[67] 5.2.8. Consolidando los argumentos presentados anteriormente, y refiriéndose a la misma ley que es objeto de la presente sentencia, la Corte, recientemente, precisó las condiciones de la facultad legislativa de regular el acceso a la tierra de los trabajadores agrarios. Al respecto afirmó:

“(E)l legislador al dictar medidas que tengan un impacto sobre el acceso a tierras de los trabajadores agrarios debe tener en cuenta que (i) los campesinos son sujetos de especial protección, que han permanecido invisibilizados históricamente y que viven en condiciones de vulnerabilidad, (ii) el campo es un bien jurídico especialmente protegido por la Constitución, (iii) el derecho a la tierra y al territorio son derechos fundamentales. Los tres ejes anteriores, están sustentados en la finalidad constitucional de garantizar a los trabajadores agropecuarios (iv) la realización de su derecho a la igualdad material.” [68] 6. Los elementos esenciales de la regulación constitucional de los bienes baldíos. Materia sometida a reserva de ley 6.1. Se denomina bien baldío al terreno urbano o rural sin edificar o cultivar que forma parte de los bienes del Estado porque se encuentra dentro de los límites territoriales y carece de otro dueño.

[69] La adjudicación de bienes baldíos tiene como fin principal permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella, contribuir al mejoramiento de sus condiciones de vida y, por esa vía, de toda la sociedad.

[70] Sobre este particular, el parágrafo 2º del artículo 67 de la Ley 160 de 1994, en concordancia con lo previsto en el artículo 72 del mismo ordenamiento, prevén que:

“ [l]os terrenos baldíos objeto de la presente ley, serán adjudicados exclusivamente a familias pobres” y “[n]o 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” [71] . En ese contexto, la destinación de los bienes baldíos debe contribuir al logro de los fines esenciales del Estado, específicamente a la dignificación de la vida de los trabajadores del campo, lo cual no sólo se logra mediante la garantía del acceso a la tierra sino de los bienes y servicios complementarios requeridos para su explotación y para su mejoramiento social y cultural.

[72] 6.2. La Constitución de 1886 establecía expresamente en su artículo 202-2, que la propiedad sobre los terrenos baldíos correspondía a la Nación, al prescribir que:

"pertenecen a la República de Colombia... 2 Los baldíos, minas y salinas que pertenecen a los estados cuyo dominio recobra la Nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros por dichos estados, o a favor de éstos por la Nación a título de indemnización"

. [73] Si bien la Constitución de 1991 no hace una mención específica sobre la titularidad pública de los baldíos, la jurisprudencia ha señalado que éstos se incluyen dentro de los bienes fiscales señalados en su artículo 102. Desde esta perspectiva, la jurisprudencia ha explicado, según los lineamientos de la legislación civil, [74] que la denominación genérica adoptada en el artículo 102 de la Carta Política comprende (i) los bienes de uso público y (ii) los bienes fiscales.

[75] (i) Los bienes de uso público, además de su obvio destino se caracterizan porque “están afectados directa o indirectamente a la prestación de un servicio público y se rigen por normas especiales”.

[76] El dominio ejercido sobre ello se hace efectivo con medidas de protección y preservación para asegurar el propósito natural o social al cual han sido afectos según las necesidades de la comunidad.

[77] (ii) Los bienes fiscales, que también son públicos aun cuando su uso no pertenece generalmente a los ciudadanos, se dividen a su vez en: (a) bienes fiscales propiamente dichos, que son aquellos de propiedad de las entidades de derecho público y frente a los cuales tienen dominio pleno “igual al que ejercen los particulares respecto de sus propios bienes”;

[78] y (b) bienes fiscales adjudicables, es decir, los que la Nación conserva “con el fin de traspasarlos a los particulares que cumplan determinados requisitos exigidos por la ley”, [79] dentro de los cuales están comprendidos los baldíos”.

[80] 6.3. De esta manera, los baldíos son bienes públicos de la Nación catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, en razón a que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley [81] y por ello tienen las siguientes características: (i) por expresa disposición legal son imprescriptibles, [82] por lo cual no son susceptibles de ser adquiridos a través de la prescripción adquisitiva, [83] (ii) son inalienables, pues se encuentran fuera del comercio, [84] por lo cual no se puede realizar ninguna transacción sobre los mismos y (iii) son inembargables.

[85] 6.4. Puede concluirse que los bienes baldíos son terrenos del Estado que, por regla general, tienen la característica de ser transferibles por naturaleza mediante la enajenación por titulación. Estos bienes solo pueden ser objeto de adjudicación a las personas que cumplan con los requisitos señalados en la ley. Específicamente, el artículo 65 de la Ley 160 de 1994 señala que podrá realizarse la adjudicación de baldíos a (i) personas naturales, empresas comunitarias y cooperativas campesinas; (ii) entidades de derecho público; y (iii) a las fundaciones o asociaciones sin ánimo de lucro.

[86] Las tierras baldías, a diferencia de lo que ocurre en materia civil con los inmuebles en general, no se adquieren mediante la prescripción, sino por la ocupación y posterior adjudicación, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley vigente -160 de 1994-, a saber:

[87] a. haber ocupado el terreno por espacio no inferior a cinco (5) años; b. haberlo explotado económicamente por un término igual al anterior; c. que la explotación que se ha adelantado en dichos predios corresponda a la aptitud del suelo, establecida por el INCORA en la inspección ocular, y d. Que el solicitante no sea propietario o poseedor a cualquier título de otros predios rurales en el territorio nacional.

[88] En otras palabras, los terrenos baldíos están destinados a ser adjudicados en propiedad a quienes los ocupen y exploten económicamente, dentro de las condiciones establecidas por la ley.

[89] 6.5. Al referirse a las facultades legislativas para regular el uso, goce y adjudicación de bienes baldíos del Estado, la Corte, analizando la Ley 1776 de 2017, puso de presente que:

A pesar de que, en principio, el legislador puede hacer distintos usos de los bienes baldíos, esta Corte ha sentenciado una afectación prioritaria de dichos terrenos, a saber: destinarlos para alcanzar los fines que se persiguen con la reforma agraria. Esta destinación no sólo es acorde con algunos de los preceptos que informan nuestro Estado Social de Derecho (i.e. arts. 13 y 58), sino que se instaura como un mandato primordial, progresivo, y generalizable en cabeza del Estado, a favor de los trabajadores del campo que carecen de tierra.

[90] 6.6. De lo anterior, es evidente que (i) la facultad legislativa de regular el uso, acceso y apropiación de baldíos está limitada por los componentes sociales que atañen al acceso a la tierra, especialmente, por el mandato de acción estatal a favor de los trabajadores del campo que no son propietarios de tierras y (ii) el régimen jurídico de los bienes baldíos está sujeto a una reserva legal, conforme lo establece el numeral 18 del artículo 150 de la Constitución, norma que equivale al numeral 22 del artículo 76 de la Constitución de 1886. Es decir, es el Congreso de la República el que determina todo lo atinente a la apropiación, adjudicación y recuperación de baldíos.

[91] 6.7. Sobre el principio de reserva de ley, la Corte ha puesto de presente que el mismo “es una manifestación del principio de democracia y de división de los poderes, [92] el cual exige que ciertas materias deban ser directamente reguladas por el legislador mediante la expedición de leyes y no a través de regulaciones de menor jerarquía como lo son los decretos de carácter reglamentario” [93] .

6.8. La razón que justifica el principio de reserva de ley, “reside en garantizar que la disciplina de materias expresamente definidas provenga del procedimiento parlamentario, organismo garante de que las determinaciones sean el resultado de

un debate amplio y democrático materializado en disposiciones generales y abstractas . Es decir, que las normas contentivas de prohibiciones sean de rango legal” [94] .

6.9. Tal principio exige que los elementos estructurales o núcleos esenciales de la materia objeto de reserva estén contenidos en la ley. Al respecto, ha sostenido este Tribunal que “todos los preceptos constitucionales en los que existe reserva de ley imponen la obligación que los aspectos principales, centrales y esenciales de la materia objeto de reserva estén contenidos (regulados) en una norma de rango legal. Es decir, en la ley en cualquiera de las variantes que pueden darse en el Congreso de la República, decretos leyes, o decretos legislativos” [95] .

6.10. En punto al ámbito de aplicación, la jurisprudencia ha manifestado que, aun cuando la reserva de ley comporta la exigencia de que ciertos temas sean regulados directamente por el Congreso de la República mediante la expedición de leyes, “dicho principio no vacía la competencia del reglamento para desarrollar aspectos puntuales de materias dispuestas por el legislador, cuando ella se circunscriba a reglas específicas, intrínsecamente relacionadas con la debida ejecución de la ley de que se trate” [96] . Sobre el particular, se expresó la Corte en la Sentencia C-400 de 2013, afirmando que:

“A pesar de la potestad exclusiva que tiene el Congreso para regular las materias que en virtud de normas constitucionales tienen reserva de ley, el precedente en comento ha reconocido que esta condición no conlleva el vaciamiento de la competencia del reglamento para desarrollar aspectos puntuales de materias dispuestas por el legislador, cuando ella se circunscriba a reglas específicas, intrínsecamente relacionadas con la debida ejecución de la ley de que se trate. En criterio de la jurisprudencia constitucional, ‘en muchos casos, la naturaleza misma de las materias objeto de regulación no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias a efectos de permitir su cumplida ejecución, y que en tales casos el contenido de la reserva está referido al núcleo esencial de la materia reservada, de tal manera que el reglamento se limite a desarrollar, complementar y precisar lo que ya ha sido de manera expresa contemplado en la ley.‖ Quiere lo anterior decir que corresponde al legislador regular directamente el núcleo de las materias reservadas, el objeto propio de la reserva, sin perjuicio de la posterior especificación que, en ciertos supuestos, se deje a la actuación administrativa.” [97] 6.11. En ese contexto, respecto de asuntos sometidos a reserva legal, como ocurre con el régimen jurídico de los bienes baldíos, esta Corporación, a través de su jurisprudencia, ha identificado las circunstancias en las cuales es posible ejercer la competencia regulatoria por parte de las autoridades administrativas.

Ello tiene lugar: “(i) Cuando las normas que desarrollan asuntos materia de reserva de ley hagan uso de lo que doctrinariamente se ha denominado como conceptos jurídicos indeterminados; (ii) mediante la remisión expresa al reglamento, cuando el asunto que se regula es de naturaleza técnica y no puede ser objeto de determinación exhaustiva por el legislador; (iii) Cuando el legislador prevea fórmulas amplias, las cuales permitan ejercer las competencias propias del Estado regulador, por parte de la autoridad administrativa a quien la ley le ha conferido esas funciones” [98] .

7. E l principio de progresividad y su importancia en el estado social de derecho 7.1. Fundamento 7.1.1. E l mandato de progresividad implica que “una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve menguada, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado debe presumirse en principio inconstitucional, y por ello está sometido a un control judicial estricto”.

[99] La jurisprudencia constitucional ha señalado que el principio de progresividad de las facetas prestacionales de los derechos fundamentales (tanto sociales como de libertad) consiste en la obligación del Estado de “seguir hacia adelante” en la consecución del goce pleno de estas garantías. Quiere esto decir que los Estados no pueden quedarse inmóviles ante la satisfacción de estas dimensiones de protección, sino que deben propender por el aumento de la cobertura y de las

garantías que le son propias, hasta el máximo posible, a través del establecimiento de medidas legislativas y de cualquier otra índole. De otro lado, el principio de progresividad conlleva también la prohibición correlativa de regresividad, de acuerdo con la cual una vez se ha llegado a determinado nivel de protección, el Estado encuentra vedado retroceder en esa garantía, salvo que se demuestre que la medida regresiva es imprescindible para cumplir con el fin constitucionalmente imperioso.

[100] 7.1.2. El mandato de progresividad tiene dos contenidos complementarios. Por un lado el reconocimiento de que la satisfacción plena de los derechos establecidos en el pacto supone una cierta gradualidad. Por otro lado, también implica un sentido de progreso, consistente en la obligación estatal de mejorar las condiciones de goce y ejercicio de las facetas prestacionales de los derechos constitucionales, en especial las de los derechos económicos, sociales y culturales, lo cual no solo es aplicable respecto de la actividad del Legislador, sino también debe ser acatado por la Administración en el diseño y ejecución de políticas públicas y por cualquier rama de los poderes públicos con competencias en la materia.

[101] 7.1.3. El principio de progresividad es uno de los aspectos relacionados con la eficacia de los derechos constitucionales que la jurisprudencia de la Corte más ha analizado, en especial a la luz del derecho internacional de los derechos humanos, conforme lo prescribe el artículo 93 C.P.

[102] . Así, si un Estado se compromete en el orden internacional y constitucional a ampliar gradualmente la eficacia de los contenidos prestacionales de los derechos constitucionales, resultaría arbitrario que decida retroceder en ese esfuerzo de manera deliberada.

[103] La adopción del modelo de Estado Social de Derecho, su nueva concepción del individuo –individuo libre, pero con necesidades- y su preocupación por la desigualdad material, conlleva el reconocimiento de los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), [104] lo que implica para las autoridades la obligación de corregir las visibles desigualdades sociales, facilitar la inclusión y participación de sectores vulnerables, y estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos de la sociedad.

7.1.4. El principio de progresividad de los derechos sociales ha sido considerado por esta Corte desde el año 2000, [105] como un elemento integrante del parámetro de control de constitucionalidad, siguiendo para ello dos argumentos de forma alternativa: (i) el primero, según el cual, dicho principio integra el bloque de constitucionalidad en sentido amplio, por mandato del inciso 2º del artículo 93 Superior, que opera como un dispositivo amplificador de la protección debida a los derechos sociales contenidos en la Constitución [106] y (ii) 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, el carácter fundamental y la existencia de garantías propias de los llamados derechos sociales.

[107] 7.1.5. No obstante, la evolución de la jurisprudencia sobre el mismo ha determinado ciertas reglas generales, a saber: i) las medidas que constituyan un retroceso en la protección de los derechos sociales, económicos y culturales son prima facie inconstitucionales;

ii) la libre configuración del Legislador se reduce en materia de estos derechos, en tanto que cuando éste adopte una medida que produzca una disminución en el nivel de protección alcanzado, tiene un deber de justificación conforme al principio de proporcionalidad, aun cuando exista un amplio margen de configuración; iii) la prohibición de regresividad también es aplicable a la Administración; iv) en virtud de este principio no es posible avalar la inactividad del Estado en su tarea de implementar acciones para lograr la protección integral de los derechos; y (v) en relación con las facetas prestacionales de los derechos que no son exigibles de forma inmediata, es posible solicitar judicialmente “ (1) la existencia de una política pública, (2) orientada a garantizar el goce efectivo del derecho y (3) que contemple mecanismos de participación de los interesados ”.

[108] [109] 7.1.6. En la sentencia que decidió sobre la constitucionalidad de varias de las disposiciones de la Ley 1776 de 2016, refiriéndose a la aplicación del principio de progresividad en relación con las normas que regulan la adjudicación de baldíos, la Corte fue clara en afirmar que dicho principio limita el rango de acción del legislador, imponiéndole unas cargas cuyo cumplimiento es esencial para que una norma se considere ajustada a la Constitución. Al respecto, la Corte dijo:

En síntesis, en cumplimiento del mandato imperativo e inequívoco consagrado en el artículo 64 de la Constitución, las autoridades estatales deben adoptar medidas progresivas estructurales mediante las que se garantice de manera efectiva el acceso a la tierra. Es esencial que en los procesos establecidos como desarrollo del mandato se vincule al campesino, de forma que, este pueda participar en estos.

Además, dado que el principio de progresividad debe guiar las actuaciones del Estado, se presumen inconstitucionales las medidas regresivas, toda vez que la prohibición de regresividad hace parte del derecho protegido.” [110] 7.2.

Consagración internacional 7.2.1 El artículo 2.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales –adoptado en 1966- dispone:

[111] “Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a adoptar medidas, tanto por separado como mediante la asistencia y la cooperación internacionales, especialmente económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente, por todos los medios apropiados, inclusive en particular la adopción de medidas legislativas, la plena efectividad de los derechos aquí reconocidos.” En el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales -Protocolo de San Salvador- también se incluyó una cláusula de progresividad en el artículo 1, cuyo texto es muy similar al citado.

7.2.2. El Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en la Observación General No. 3, consideró que “ (…) el concepto de realización progresiva constituye un reconocimiento del hecho de que la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales generalmente no podrá lograrse en un periodo corto de tiempo”, no obstante, ello no significa que los Estados no se encuentren obligados a actuar de manera inmediata; y por tanto, “ (…) impone la obligación de moverse tan rápida y efectivamente como sea posible hacia la meta” , así como la adopción de medidas “ (…) deliberadas, concretas y orientadas hacia el cumplimiento de las obligaciones reconocidas en el Pacto”.

7.2.3. De igual manera, el artículo 26 de la Convención Americana de Derechos Humanos –suscrita en 1969- dispone: “Artículo 26. Desarrollo Progresivo .

Los Estados partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.” [112] 7.2.4. A su vez, en la nota aclaratoria del artículo 11 de la Convención para la confección de informes periódicos previstos en el artículo 19 del Protocolo de San Salvador, aprobada por la Asamblea General de la OEA, se definen las medidas regresivas como “(…) todas aquellas disposiciones o políticas cuya aplicación signifique un retroceso en el nivel de goce o ejercicio de un derecho protegido.” 7.2.5. El Principio 14 b) de los Principios de Maastricht [113] señala que se produce una violación del Pacto con actuaciones tales como “ la derogación o suspensión de la legislación necesaria para el goce continuo de un derecho económico, social y cultural del que ya se goza”.

En la Directriz No. 9 de Maastricht se estableció que el principio de progresividad de los derechos económicos, sociales y culturales, estipulado en el artículo 2 del PIDESC, no debe ser utilizado como pretexto para su incumplimiento, y que

se deben garantizar los niveles mínimos esenciales de cada uno de los derechos si no se cuenta con todos los recursos para atenderlos.

[114] 7.3. Garantía de no regresividad 7.3.1. El deber asumido por el Estado respecto del ámbito de cobertura reconocido en favor de los derechos de desarrollo progresivo es el de no regresividad. Es decir, no es legítimo, en principio, adoptar medidas ni sancionar normas jurídicas que disminuyan los derechos económicos, sociales y culturales de los que disfruta la población [115] .

Sin embargo, puede ocurrir que en el marco de la libertad de configuración legislativa se adopten medidas que, no obstante contener regresiones, aquellas resulten constitucionalmente justificables. En la sentencia C-428 de 2009, la Corte destacó al respecto que:

“la prohibición de regresividad no es absoluta ni petrifica la legislación en materia de derechos sociales, significando lo anterior que, si bien un retroceso debe presumirse en principio inconstitucional, puede ser justificable a través, eso sí, de un control judicial más severo.

Sobre esa base, la jurisprudencia ha establecido que, para que se entienda constitucional el cambio normativo de alcance regresivo, las autoridades tienen que demostrar que existen imperiosas razones que hacen necesario ese retroceso en el desarrollo de un derecho social ” [116] .

Para determinar si la medida restrictiva deviene o no inconstitucional, se ha elaborado, jurisprudencialmente, el test de no regresividad [117] .

7.3.2. Este test , ha dicho la Corte, se compone de tres elementos: [118] (i) el primero de ellos tiene a su vez una condición habilitante para efectos de desplegar el control de constitucionalidad y tiene que ver con que 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 prexisten, en el sentido de retroceder, por cualquier medio, el nivel de satisfacción alcanzado en favor de los derechos sociales [119] .

(ii) Una vez establecido el carácter regresivo de la medida 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 el contenido mínimo intangible de tales derechos. 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 [120] (iii) 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 en el texto de los tratados que se refieren a este asunto, en especial el PIDESC y el Protocolo a la CADH, que en materia de derechos sociales las restricciones 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 el mismo sentido, ha manifestado el Comité PIDESC que los estados parte del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales tienen, entre otras obligaciones, justificar plena y cuidadosamente la adopción de medidas restrictivas [121] .

7.3.3. Así las cosas, es claro que, en virtud del mandato de no regresividad, l os cambios normativos que impliquen una disminución en las garantías de los derechos económicos, sociales y culturales deben estar debidamente justificados con razones constitucionalmente imperiosas que demuestren objetivamente la necesidad de adoptarlas [122] .

Ello, sobre la base de considerar que el principio de progresividad “implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve menguada, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado debe presumirse en principio inconstitucional, y por ello está sometido a un control judicial estricto [123] .

No obstante, tal hecho no comporta una limitación absoluta a la libertad de configuración del legislador, pues las decisiones normativas adoptadas por este pueden ser constitucionalmente admisibles, en la medida en que se logre demostrar, por parte de las autoridades, “que existen imperiosas razones que hacen necesario ese paso regresivo en el desarrollo de un derecho social prestacional” [124] .

8. Análisis de las normas demandadas 8.1. Inexistencia de cosa juzgada por replicación de normas previamente declaradas inexequibles L os accionantes señalan que en los artículos 3º, 7º, 13, 14 y 17 de la Ley 1776 de 2016, se reprodujeron contenidos normativos del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 que fueron declarados inexequibles en la Sentencia C 644 de 2012, por lo cual consideran se desconoció el principio de cosa juzgada constitucional.

Para determinar si en efecto se vulneró el referido principio, concretamente en la configuración de la cosa juzgada material, es preciso examinar cuatro elementos:

“1. Que un acto jurídico haya sido previamente declarado inexequible. 2. Que la disposición demandada se refiera al mismo sentido normativo excluido del ordenamiento jurídico, esto es, que lo reproduzca ya que el contenido material del texto demandado es igual a aquel que fue declarado inexequible. Dicha identidad se aprecia teniendo en cuenta tanto la redacción de los artículos como el contexto dentro del cual se ubica la disposición demandada, de tal forma que si la redacción es diversa pero el contenido normativo es el mismo a la luz del contexto, se entiende que ha habido una reproducción.

[125] 3. Que el texto de referencia anteriormente juzgado con el cual se compara la “reproducción” haya sido declarado inconstitucional por “razones de fondo” , lo cual significa que la ratio decidendi de la inexequibilidad no debe haber reposado en un vicio de forma. 4. Que subsistan las disposiciones constitucionales que sirvieron de fundamento a las razones de fondo en el juicio previo de la Corte en el cual se declaró la inexequibilidad” .

A continuación, la Corte replicará los esquemas de contraste normativo en la misma forma en que fueron propuestos por los demandantes. 8.1.1. Según los actores el artículo 13 de la Ley 1776 de 2016 reproduce el Artículo 62 de la ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 que consagra la entrega de baldíos a título no traslaticio de dominio a particulares:

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014 LEY 1776 de 2016 Artículo 62°. 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 (...) 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".

Artículo 13. De bienes inmuebles de la Nación. Para la ejecución de los proyectos productivos se podrá solicitar al Gobierno Nacional, la entrega en concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslaticia de dominio, de bienes inmuebles de la Nación ubicados en las Zidres , con el fin de ejecutar los proyectos productivos que hace referencia el artículo 3º de esta ley.

Al respecto, la Corte considera que si bien ambas normas hacen referencia a la posibilidad de que una empresa pueda solicitar autorización para la entrega en concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslaticia de dominio, de bienes inmuebles de la Nación existen dos diferencias esenciales entre ambas: (i) en primer lugar, la Ley 1776 de 2016 solamente se puede aplicar en bienes inmuebles de la Nación ubicados en las Zidres, las cuales según el artículo 1º deben cumplir con las siguientes características:

“se encuentren aisladas de los centros urbanos más significativos; demanden elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológicas y climáticas; tengan baja densidad poblacional; presenten altos índices de pobreza; o carezcan de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos” , (ii) en segundo lugar, la Ley 1776 de 2016 hace referencia a los proyectos productivos contemplados en el artículo 3º, los cuales deben tener unos elementos particulares que no se encuentran contemplados en el plan nacional de desarrollo 2010 – 2014:

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

En virtud de lo anterior, la Corte encuentra que no existe cosa juzgada en este caso particular. 8.1.2. Los actores afirman que el artículo 3º reproduce el artículo 72 A de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo que señala que es posible la acumulación de baldíos:

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014 LEY 1776 DE 2016 Artículo. 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 3. Componentes de los proyectos productivos (…) Parágrafo 3º. No podrán adelantar proyectos productivos dentro de las ZIDRES, las personas jurídicas o naturales que ostenten propiedad sobre bienes inmuebles adjudicados como baldíos después de la expedición de la Ley 160 de 1994, que cumplan las condiciones establecidas en los incisos noveno y catorceavo del artículo 72 de la mencionada ley .

Artículo 13. De bienes inmuebles de la Nación (…) Parágrafo 1°. Las personas que se encuentren ocupando predios baldíos y que, a la fecha de la declaratoria de las Zidres, no cumplan con los requisitos establecidos en la Ley 160 de 1994, para ser beneficiarios de la titulación de los predios ocupados, podrán vincularse a los proyectos productivos que tengan el carácter de asociativos o celebrar contratos de derecho real de superficie, que permitan el uso, goce y disposición de la superficie de los predios rurales que ocupen, sin perjuicio de los derechos adquiridos. Los contratos de

derecho real de superficie no se podrán celebrar en las tierras despojadas, las afectadas por restitución de tierras y los territorios étnicos.

En este caso la Corte nota también que las normas no son iguales, pues mientras el artículo 72A solamente hace referencia a la acumulación de baldíos, los artículos 3º y 13 de la Ley 1776 de 2016 no hacen una referencia expresa a esta figura. Por lo anterior, si bien en virtud de las normas demandadas es posible participar en los proyectos productivos pese a no cumplir con los requisitos establecidos en la Ley 160 de 1994 como el del tamaño de las superficies de las Unidades Agrícolas Familiares UAF, también puede aplicarse a muchas otras hipótesis y por ello no existe identidad en ambas normas.

8.1.3. Los accionantes afirman que los artículos 7º (parágrafo 1), y 17º (parcial) reproducen el artículo 61º de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo que consagra la posibilidad de asociaciones entre empresarios y campesinos frente a la explotación de los bienes baldíos:

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2010-2014 LEY 1776 DE 2016 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 (…) 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” .

Artículo 7. De los incentivos y estímulos (…) Parágrafo 1°. Solo resultarán beneficiarios de la política de incentivos o estimulas los proyectos asociativos, siempre y cuando integren como asociados al pequeño o al mediano productor.

Artículo 17. Condición especial para los proyectos productivos que vinculen campesinos, mujeres rurales, jóvenes rurales y/o trabajadores agrarios sin tierra. (…) los proyectos asociativos que vinculen campesinos, mujer rural y/o trabajadores agrarios sin tierra deberán establecer un mecanismo que permita que, dentro de los tres (3) primeros años de iniciado el proyecto, estos se hagan propietarios de un porcentaje de tierra , fijado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de acuerdo al proyecto productivo y la capacidad financiera de quien lo adelante.

Para tal efecto, en el contrato de asociatividad se establecerá una cláusula resolutoria de permanencia en el proyecto sujeta a la finalización del mismo .

En este caso, las diferencias entre el artículo 61 del Plan Nacional de Desarrollo y los artículos 7º y 17 de la Ley 1776 de 2016 son notables: (i) mientras que el artículo 61 del Plan Nacional de Desarrollo señala que se 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, haciéndolo preferente pero potestativo, los artículos 7 y 17 hacen que la participación del pequeño o mediano productor sea obligatoria, (ii) el artículo 17 de la Ley 1776 de 2016 establece una regla muy concreta en virtud de la cual “el contrato de asociatividad se establecerá una cláusula resolutoria de permanencia en el proyecto sujeta a la finalización del mismo”.

En este caso, como se anotó arriba, frente al parágrafo 1 del artículo 7º no se encuentra identidad que permita la declaratoria de cosa juzgada. Por otro lado, frente al artículo 17, la Corte encuentra que fue declarado inexequible por la Sentencia C-077 de 2017, de manera que frente al mismo existe cosa juzgada absoluta.

8.1.4. Se alega también la inconstitucionalidad de no limitar el tiempo en el que se entrega la tierra. Los actores afirman que existe cosa juzgada constitucional respecto del artículo 14 de la Ley 1776 de 2016, por cuanto ninguna de las dos normas establece una limitación en tiempo para la entrega en arrendamiento o concesión de las tierras baldías. Los artículos en cuestión son los siguientes:

Plan Nacional de Desarrollo 2010 - 2014 Ley 1776 de 2016 Parágrafo 2° del artículo 61º. 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 14. De la retribución por el uso y goce de bienes inmuebles de la nación. La entrega de los bienes inmuebles de la nación, bajo concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslaticia de dominio, dará lugar al pago de una contraprestación dineraria, que será reglamentada por el Gobierno nacional, atendiendo las variables relacionadas con el área del terreno y los volúmenes de producción, sin perjuicio de que estos bienes se integren solo para efectos de producción con los predios de propiedad privada de los ejecutores del proyecto, al igual que con los predios cuyo dominio estén en cabeza de pequeños y medianos productores.

En este punto, la Corte encuentra que las razones que derivaron en la declaratoria de inexequibilidad del artículo 61 del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, están parcialmente relacionadas con una falta de definición de un tiempo límite para la explotación que se realiza por de los bienes concesionados. Al respecto la Corte afirmó, como una de las razones de inexequibilidad de la norma demandada, que “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.” [126] Como se ve, el argumento de inconstitucionalidad esgrimido por la Corte en el año 2012, y relacionado con el no establecimiento de un límite temporal, es un argumento referente a la violación del principio de progresividad. Al respecto, ese mismo argumento fue recientemente analizado (y desestimado) en la Sentencia C-077 de 2017, cuando se afirmó que:

En síntesis, en relación con las normas que regulan los bienes inmuebles para la ejecución de los proyectos productivos (Art.13); los bienes inmuebles por anticipación (Art.

10); la retribución por el uso y goce de bienes inmuebles de la nación (Art. 14); los aportes en las Zidres (Art. 15); y la identificación de la Zidres (Art. 21, inciso 5º), no encuentra la Corte acreditado el primer paso del test de progresividad y prohibición de regresividad, comoquiera que se trata de preceptos que no modifican las normas sobre baldíos para reforma agraria a través de la adjudicación de UAF, contempladas en el capítulo XII de la Ley 160 de 1994. Su ámbito fáctico y jurídico es distinto: en cuanto a lo primero, porque los terrenos destinados para proyectos productivos a través de las Zidres, presentan características geográficas, agrológicas, de infraestructura y acceso que, en principio, no las harían aptas para la constitución de UAF. Y en cuanto a lo segundo, porque la configuración normativa prevista en la Ley 1776/16, se orienta a regular de manera más amplia, y en el marco de un sistema, las zonas de desarrollo empresarial a que hizo referencia la ley 160/94 en su capítulo 13. Así las cosas, no se presenta respecto de estos preceptos el primer requisito que exige este test, el cual resulta habilitante para continuar con el juicio, esto es que las normas cotejadas “guarden una suerte de identidad entre sí, o en otras palabras, que ambas regulen un mismo supuesto de hecho y una misma consecuencia jurídica”.

[127] En ese orden de ideas, la Corte encuentra que un argumento equivalente, frente al mismo artículo, ya fue analizado y desestimado, de manera que no puede predicarse en este caso que existe cosa juzgada derivada de la Sentencia C-644 de 2012.

8.1.5. A continuación, los demandantes afirman que e l artículo 6º y el parágrafo 2º del artículo 7º y el artículo 17 de la Ley 1776 de 2016, señalan al igual que los artículos del PND declarados inexequibles en la Sentencia C-644 de 2012 (artículos 60, 61 y 62), que sólo se podrá entregar el baldío a un campesino sin tierra si éste se asocia a una de estas

zonas y mediante un mecanismo establecido por los administradores del proyecto. Los actores afirman que la Ley 1776 de 2016, así como lo hacía la ley del Plan Nacional de Desarrollo, deja en manos de personas y empresas, nacionales o extranjeras, y del Ministerio de Agricultura, el diseño de los mecanismos para acceder a la propiedad de la tierra, aspecto que hace parte de los elementos esenciales sobre los que existe reserva legal expresa. Al respecto, la Corte nota que como ya se puso de presente anteriormente, el parágrafo 2 del artículo 7º y el artículo 17 de la Ley 1776 de 2016 fueron declarados inexequibles en la Sentencia C-077 de 2017, de manera que es claro que independientemente del precedente de la Sentencia C-644 de 2012, sobre esas normas existe cosa juzgada absoluta.

Al respecto, nota también la Corte, que las razones de declaración de inexequibilidad de ambas normas en la Sentencia C-077 de 2017 fueron las mismas, a saber, las limitaciones que ambas normas imponen para el acceso efectivo a la tierra. Esas limitaciones se manifestaban, en el caso del parágrafo 2º del artículo 7º, al establecer que los incentivos para los proyectos asociativos solo se darán si garantizan que en desarrollo del proyecto pueden adquirir un porcentaje de tierra agrícola con base en sus posibilidades de explotación. Por otro lado, en el artículo 17, esa limitación se manifestaba en la condición especial establecida por la norma, para los proyectos productivos que vinculen campesinos, mujeres y jóvenes que habiten en el campo y para trabajadores agrarios sin tierra. Al respecto dijo la Corte "[e]l hecho de que se condicione la inserción de estos sujetos de derecho en el modelo de desarrollo rural previsto en la ley, a través de la política de incentivos y estímulos, a que puedan adquirir una porción de tierra 'calculada con base en sus posibilidades de explotación' (Art. 7 Parág. 2), así como a la naturaleza del proyecto productivo y la capacidad financiera de quien lo adelante (Art. 17) se erigen en barreras de acceso a los beneficios del modelo productivo previsto en la ley, y los excluye de la posibilidad de acceder progresivamente a la propiedad de la tierra como un medio para ser parte activa del modelo desarrollo rural." [128] Frente al artículo 6º, la Corte encuentra que si bien no es posible predicar la existencia de cosa juzgada constitucional, por cuanto las limitaciones establecidas en esa norma no tienen identidad con las que dieron lugar a las declaratorias de inexequibilidad en este caso, también es evidente que los precedentes contenidos en las sentencias C-644 de 2012 y C-077 de 2017 sobre la limitación al acceso a la tierra, deben ser tenidos en cuenta en esta oportunidad para el pronunciamiento que debe hacerse sobre la constitucionalidad del artículo 6 de la Ley 1776 de 2016 a la que la Corte se referirá a continuación.

8.2. Valoración del artículo 6º (parcial) frente al principio de progresividad 8.2.1. Los accionantes señalan que el artículo 6º (parcial) de la Ley 1776 de 2016 desconoce el principio de progresividad, pues la medida legislativa allí prevista, no contempla los mínimos dispuestos por los artículos 60, 64 y 65 de la Carta, relativos al acceso a la tierra y a las prestaciones sociales que la acompañan, pues permite que las políticas y los recursos públicos del Estado puedan ser orientados y dirigidos a los nuevos territorios Zidres, lo que afecta el nivel de satisfacción de los derechos sociales, económicos y culturales de los campesinos, en especial los relacionados con el acceso a la propiedad agraria y su efectiva explotación.

En punto a la aludida acusación, debe aclararse que la misma, tal y como fue propuesta originalmente en la demanda, se dirigía a cuestionar, de manera general, otras disposiciones adicionales al artículo 6º (parcial), como lo eran los artículos 3º (parágrafo 3º), 7º (parágrafo 2º), 13 (incisos 1º y 2º y parágrafo 1º) y 17, cuyos contenidos normativos difieren sustancialmente de aquella, y respecto de los cuales, según se mencionó anteriormente, operó el fenómeno jurídico de la cosa juzgada constitucional a partir del pronunciamiento contenido en la Sentencia C-077 de 2017.

Las citadas disposiciones, que en esta instancia del juicio ya no se encuentran vinculadas al mismo, se orientan a regular la materia relativa a la naturaleza de los bienes sobre los cuales se pueden desarrollar proyectos productivos en zonas delimitadas como Zidres, las modalidades contractuales no traslaticias de dominio a través de las cuales se autoriza el uso y goce de los bienes inmuebles de la nación, así como la retribución que deberá recibir el Estado como contraprestación por el aprovechamiento de esos inmuebles.

Tal situación, en consecuencia, plantea la necesidad de direccionar el cargo general al contenido específico de la norma bajo análisis, a efectos de poder determinar sobre su posible inconstitucionalidad. De esa manera, lo que le corresponde establecer a la Corte es si el artículo 6 (parcial) de la Ley 1776 de 2016, al habilitar al Gobierno Nacional -a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural- para orientar y focalizar estímulos e instrumentos de política a los proyectos productivos que se suscriban a las Zidres, viola el principio de progresividad, sobre la base de que tales acciones son regresivas, en tanto van en desmedro de los derechos de los campesinos y trabajadores agrarios.

El principio de progresividad, según fue explicado, impone obligaciones para el Estado de varios tipos, a saber: [129] (i) de un lado, se halla la de mejorar los resultados de las políticas públicas en términos de goce efectivo de los derechos y (ii) de otro lado, desde el punto de vista normativo, el Estado debe introducir normas que extiendan la satisfacción de los derechos y debe abstenerse de modificar la normativa vigente para limitar, suprimir o restringir los derechos o garantías ya reconocidas.

[130] 8.2.2. Esas obligaciones constitucionales de progresividad se materializan de dos maneras distintas. La primera, mediante la adopción y puesta en marcha de medidas positivas para lograr una igualdad real de condiciones y oportunidades entre los asociados, con el fin de dar cumplimiento a sus obligaciones constitucionales de satisfacción progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales básicos de la población (cláusula de erradicación de las injusticias presentes).

[131] Y la segunda, que es un deber negativo, consiste en abstenerse de adelantar, promover o ejecutar políticas, programas o medidas ostensiblemente regresivos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que conduzcan clara y directamente a agravar la situación de injusticia, de exclusión o de marginación que se pretende corregir, sin que ello impida avanzar gradual y progresivamente hacia el pleno goce de tales derechos.

[132] 8.2.3. En ese contexto, la norma que es objeto de censura, reitera la Sala, se dirige a regular una habilitación en favor del Gobierno Nacional para que, por intermedio del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, oriente y focalice estímulos dirigidos a apoyar la implementación de los proyectos productivos que se suscriban en las Zidres;

estímulos que pueden traducirse en la destinación de recursos en su favor. Sobre esa base, para efectos de establecer el alcance de la norma acusada, con miras a determinar si, de acuerdo con la censura, la misma desconoce el principio de progresividad y prohibición de regresividad, considera la Sala necesario, conforme con el método de interpretación sistemática, referirse al enfoque, los principios y objetivos que orientan la Ley 1776 de 2016 y las instituciones por ella creadas.

Precisamente, esta Corporación, en la Sentencia C-077 de 2017, tuvo oportunidad de analizar dichos aspectos, en el contexto de la demanda de inconstitucionalidad formulada contra un número considerable de disposiciones que hacen parte del mencionado ordenamiento.

En tal pronunciamiento, inició la Corte por recordar que, conforme lo ha reconocido la jurisprudencia constitucional, la Carta Política le atribuye al Estado la dirección general de la economía (art. 334), asignándole al legislador, en concurrencia con la rama ejecutiva del poder público, un amplio margen de configuración para definir el modelo económico y de desarrollo que debe orientar, entre otras, las políticas agrarias que se promuevan, las cuales, no obstante, deben estar articuladas con los postulados que identifican en Estado Social de Derecho, en particular, los que propugnan por garantizar la igualdad material, la equidad, la sostenibilidad y la participación.

En ese marco, precisó que la Ley 1776 de 2016 se inscribe en el ámbito de una política agraria integral, concretamente, en su dimensión de desarrollo rural , dirigida a la creación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), como territorios con aptitud agrícola, pecuaria, forestal y psicola, mediante las cuales se busca promover, a través de incentivos y estímulos, el desarrollo de proyectos productivos empresariales asociativos que conlleven la

explotación sostenible del campo, para beneficiar las condiciones de calidad de vida de las comunidades campesinas no urbanas.

En el propósito de explicar el enfoque de la citada ley, como parte de una política de desarrollo rural integral , la Corte, acudiendo a los antecedentes legislativos, aclaró que, a pesar de que reforma agraria y desarrollo rural , son dos dimensiones de la política agraria, “que deben interactuar y que se ubican en una relación de interdependencia” , existen diferencias notables entre ellas. Al respecto, destacó que los propósitos de la política de “reforma agraria” a corto, mediano y largo plazo son: “ la democratización de la propiedad; la ausencia de concentración de las tierras rurales; la prevención de ejercicios especulativos sobre los factores rurales, en particular sobre la tierra; por ende, no fomenta necesariamente un uso productivo de la tierra, asunto que corresponde al desarrollo rural”.

En cuanto a este segunda dimensión, la de política de “desarrollo rural” , se dijo que la misma “responde a una ‘política, acciones, iniciativas e instrumentos concebidos para mejorar la calidad de vida de las comunidades no urbanas, consultando factores como el tipo de sujeto explotador de los factores productivos rurales (la tierra), la cultura tradicional local, el modelo económico propugnado por el Estado, las asimetrías o condiciones propias del entorno local, mediante la intervención de distintos actores públicos y privados’” . Sobre esa base, sostuvo que el desarrollo rural es, por tanto, “un proceso localizado de cambio social y crecimiento económico sostenible, que tiene por finalidad el progreso permanente de la comunidad rural y de cada individuo integrado a ella, donde el elemento económico es la razón fundamental de la administración de los territorios, con el faro orientador de la norma constitucional (…) [133] ” , siendo este el contexto en el que se ubican, prevalentemente, las medidas adoptadas en la Ley 1776 de 2016.

Dentro de tal contexto, puso de presente que las Zidres se inscriben en el marco de un Sistema de Desarrollo Rural [134] y se organizan a partir de un Plan de Desarrollo Integral, elaborado por la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria (UPRA) (Art. 1º), en concordancia con los planes de ordenamiento territorial locales (Art. 3°), “en un marco de economía formal, y de ordenamiento territorial, soportados sobre parámetros de plena competitividad e inserción del recurso humano en un contexto de desarrollo humano sostenible, crecimiento económico regional, desarrollo social y sostenibilidad ambiental” [135] .

Desde la perspectiva de constituir un sistema de desarrollo rural (SNDR), destacó que entre los principales objetivos de la ley podían citarse los de:

(i) promover la inclusión social y productiva de campesinos, trabajadores agrarios, mujeres, jóvenes rurales y ocupante tradicionales de bienes inmuebles de la nación como agentes sociales, productivos y emprendedores;

(ii) incentivar el desarrollo de infraestructura para la competitividad en las zonas Zidres y las entidades territoriales en las que se establezcan dichas zonas;

(iii) promover la responsabilidad empresarial, en materia social y ambiental de los agentes que desarrollen proyectos productivos en las Zidres;

(iv) priorizar las iniciativas productivas destinadas a la producción de alimentos con destino a garantizar el derecho humano a la alimentación adecuada de los colombianos;

(v) desarrollar procesos industriales altamente rentables y competitivos, bajo los conceptos de seguridad, transparencia, tecnología, producción limpia y buenas prácticas empresariales; y (vi) desarrollar procesos de producción familiar y comunitaria para la sostenibilidad alimentaria y la generación de excedentes agropecuarios, mediante el establecimiento de unidades agrícolas integrales a partir de producción agrícola para la familia, producción agrícola para la comunidad y plantaciones para procesos industriales.

En cuanto a los territorios Zidres sobre los cuales es posible llevar a cabo la ejecución de proyectos productivos, mencionó, de acuerdo con el contenido de la propia ley (arts. 13 y 14), que estos están compuestos por:

(i) bienes de propiedad privada de los ejecutores del proyecto; (ii) bienes cuyo dominio esté en cabeza de pequeños y medianos productores asociados al proyecto;

(iii) bienes obtenidos lícitamente, que el ejecutor del proyecto tome en arriendo, utilice, explote, adquiera o reciba en aporte; y (iv) bienes inmuebles de la nación que se soliciten al Gobierno Nacional en concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslaticia de dominio cuando se trate de proyectos productivos que integren como asociado al pequeño o al mediano productor.

En punto a las Características de las zonas Zidres, sostuvo que se trata de territorios que deberán cumplir con las siguientes condiciones: (i) encontrarse aisladas de los centros urbanos más significativos del país;

(ii) demandar elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológicas y climáticas; (iii) presentar baja densidad poblacional con altos índices de pobreza; y (iv) carecer de la infraestructura mínima para el transporte. Tales características, además, deben ser concurrentes, de manera que respondan a los fines que inspiraron la expedición de la Ley 1776 de 2016, y coexistan sin debilitarlo, con el modelo de agricultura familiar auspiciado por la Ley 160 de 1994.

En cuanto a los proyectos productivos, hizo énfasis en el hecho de que la ley establece los elementos para su viabilidad, los cuales, además, deben estar inscritos y aprobados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y tienen que dirigirse a promover la asociatividad con campesinos y trabajadores agrarios, con el fin de transferir tecnología y mejorar su calidad de vida (art. 3).

Frente a los agentes autorizados para adelantar proyectos productivos en las zonas Zidres, los mismos se conforman por las personas jurídicas, las personas naturales y las empresas asociativas (Art. 3 Ley 1776/16). Se precisó en el fallo que, en la medida en que la ley “no especifica los contenidos de estas categorías, del contexto de la ley puede inferirse que pueden tener la condición de empresarios, pero también puede tratarse de campesinos, empresas comunitarias o cooperativas campesinas, caso en el cual gozarán de prerrogativas especiales”.

En relación con los incentivos y estímulos, mencionó que se extienden, exclusivamente, a los proyectos productivos aprobados en las Zidres, y están dirigidos a:

(i) líneas de crédito especiales para campesinos, trabajadores agrarios, mujeres rurales y empresarios; (ii) mecanismos especiales de garantía sobre la producción de los proyectos productivos;

(iii) estímulo a la promoción, formación y capacitación de los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales; (iv) incentivos para las empresas que resulten de las alianzas que se conciban para el desarrollo del proyecto productivo;

(v) respaldo hasta del 100% de los recursos de los proyectos productivos a través del Fondo Agropecuario de Garantías, cuando se requiera (Art. 7º). Aclaró la Corte que esta política de incentivos y estímulos, “solo aplicará a los proyectos asociativos que integren como asociados al pequeño o mediano productor, y a los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales” .

A la luz de lo expuesto, no aprecia la Corte que la norma acusada comporte una medida regresiva, encaminada a afectar los derechos económicos y sociales de la población campesina y agraria. En contraposición a lo afirmado en la demanda, considera la Sala que la posibilidad de que el Gobierno oriente y focalice estímulos para favorecer los proyectos productivos en las zonas Zidres, comporta, en realidad, una medida de política pública de desarrollo rural que se inscribe en el propósito perseguido por la Ley 1776 de 2016, de propender por mejorar las condiciones de vida de esos grupos poblacionales.

Se trata, entonces, de una autorización legal, de alcance facultativo, para que el Gobierno, en ejercicio de las funciones constitucionales atribuidas para desarrollar e implementar las políticas públicas promovidas por el legislador en materia agraria, lleve a cabo acciones que permitan y garanticen su adecuada ejecución. En este caso, respecto de los proyectos productivos que de acuerdo con la Ley 1776 de 2016 deben llevarse a cabo en las denominadas zonas Zidres, para lograr, entre otros objetivos:

(i) la inclusión social y productiva de campesinos y trabajadores agrarios con un criterio distributivo; (ii) promover la inversión de capital en el agro y (iii) fomentar la conversión de una economía de subsistencia a la formación de los pequeños y medianos productores como beneficiarios del proyecto, por medio de formas asociativas y su vinculación a cadenas productivas que permitan superar los esquemas subsidiados por verdaderos modelos emprendedores que logren un impacto económico importante [136] .

Con respecto a los proyectos productivos y a la política de estímulos, incentivos y beneficios desarrollados por la Ley 1776 de 2016, esta Corporación, en la citada Sentencia C-077 de 2017, ya había señalado que los mismos “entraña[n] medidas de intervención que se insertan en la potestad de dirección general de la economía que compete al Estado, y se orientan a promover el desarrollo social en zonas apartadas del país, a estimular la asociatividad como forma de emprendimiento empresarial y a introducir un criterio distributivo a fin de mejorar las condiciones de vida de los habitantes rurales; sin perjuicio del reconocimiento de la empresa y la iniciativa privada como un motor fundamental de la economía y el desarrollo social del país”.

P ara la Corte, tales mecanismos son, entonces, instrumentos para el logro de los fines propuestos por las políticas sociales y económicas en materia agraria prevista en la Ley 1776 de 2016, encaminados a superar las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que ha afectado históricamente a la población campesina y rural y a mejorar la competitividad del sector. A tales propósitos, contribuye, entonces, la norma objeto de censura, precisamente, mediante la habilitación al Gobierno Nacional para que, a través del ministerio del ramo, oriente y focalice estímulos dirigidos a apoyar la implementación de los proyectos productivos que se suscriban en las Zidres.

Así entendida, la medida impugnada no compromete el principio de progresividad y la prohibición de regresividad, pues, atendiendo a la filosofía que inspira la Ley 1776 de 2016, esta se ubica en el contexto de mejorar las políticas públicas agrarias en términos de goce efectivo de los derechos, y, por esa misma razón, no se advierte en ella el propósito de promover o ejecutar políticas, programas o medidas ostensiblemente regresivos en materia de derechos económicos, sociales y culturales, que conduzcan clara y directamente a agravar la situación de injusticia, de exclusión o de marginación de la población campesina y rural.

Por las razones expuestas, y en relación con el cargo analizado, el parte acusado del artículo 6 de la Ley 1776 de 2016 será declarado exequible.

8.3. Valoración de la reserva de ley en materia de baldíos Los actores afirman, con razón, que, de conformidad con lo previsto en el numeral 18 del artículo 150 de la Constitución Política, el régimen jurídico de los bienes baldíos en Colombia está sujeto a reserva legal. Siendo ello así, debe entenderse que, cuando el legislador no regula uno de los aspectos fundamentales del régimen de baldíos y, en contraposición, delega esa facultad reguladora en el Gobierno, se viola la Constitución por desconocimiento del principio de reserva legal. Sobre esa base, se analizará si se desconoció el referido principio por parte de los artículos 3, 13, y 14, teniendo en cuenta el contenido de cada disposición demandada y la acusación particular que contra ellas se promueve. No habrá pronunciamiento frente a los cargos contra el parágrafo 2º del artículo 7º y el artículo 17 por haber sido ambas normas declaradas inexequibles por la Corte Constitucional en la Sentencia C-077 de 2017.

Cabe precisar, al respecto, que las citadas disposiciones se orientan a regular materias afines al desarrollo de los proyectos productivos en las zonas Zidres, como son los aspectos relacionados con:

(i) los componentes de tales proyectos (art. 3º); (ii) las modalidades contractuales no traslaticias de dominio a través de las cuales se autoriza el uso y goce de los bienes inmuebles de la nación para la ejecución de los proyectos productivos (art. 13);

(iii) así como la retribución que deberá recibir el Estado como contraprestación por el aprovechamiento de esos inmuebles (art. 14). El análisis sobre la constitucionalidad de las normas bajo estudio, debe distinguir entre la competencia privativa del Congreso para regular los aspectos centrales del régimen de baldíos, del procedimiento de estructuración de cada proyecto de aprovechamiento de bienes baldíos.

Ello, bajo el entendido que el solo hecho de asumir que hay situaciones que deben regularse caso a caso, teniendo en cuenta las condiciones particulares de cada proyecto, no constituye una violación del principio de reserva de ley.

8.3.1. Apartes demandados del artículo 3º El artículo 3º demandado regula lo referente a los componentes de los proyectos productivos que se van a desarrollar en las zonas Zidres. Con ese propósito, adopta las siguientes medidas:

El inciso primero le impone a los sujetos habilitados para adelantar tales proyectos (personas jurídicas, naturales o empresas asociativas) el deber de inscribirlos ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, definiendo los elementos mínimos que deberán contener, los cuales se concretan en:

a) un enfoque territorial que armonice los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) con los criterios de ordenamiento productivo y social de la propiedad, definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) para el área de influencia de las Zidres;

b) un esquema de viabilidad administrativa, financiera, jurídica y de sostenibilidad ambiental; c) Un sistema que garantice la compra de la totalidad de la producción a precios de mercado por todo el ciclo del proyecto;

d) un plan que asegure la compatibilidad del proyecto con las políticas de seguridad alimentaria del país; e) un sistema que permita que los recursos recibidos a través de los créditos de fomento, sean administrados a través de fiducias u otros mecanismos que generen transparencia en la operación;

f) el estudio de títulos de los predios que se tengan identificados y se requieran para el establecimiento del proyecto; y g) la identificación de los predios sobre los cuales se va a adelantar el proyecto productivo y, si es el caso, la descripción de la figura jurídica mediante la que se pretende acceder a la tierra requerida para el desarrollo de este.

El inciso segundo , establece requisitos adicionales a los anteriores cuando se trata específicamente de proyectos productivos asociativos. En tales casos, los proyectos productivos deberán contener, además de los anteriores presupuestos, los siguientes:

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

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

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

d) un plan que asegure el suministro de servicios permanentes de capacitación empresarial y técnica, formación de capacidades y acompañamiento en aspectos personales y de dinámica grupal; y e) un mecanismo que asegure la

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

El parágrafo 1º , habilita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para que, con el apoyo técnico del Departamento Nacional de Planeación, reglamente el procedimiento para la inscripción, aprobación y seguimiento de los proyectos productivos en un término no mayor a 120 días contados a partir de la promulgación de la Ley 1776 de 2016.

El parágrafo 2º , le reconoce al pequeño y mediano productor que decida adelantar proyectos productivos en las Zidres, la posibilidad de contar con el apoyo técnico de las entidades prestadoras del servicio de asistencia técnica directa rural para el diseño y presentación de las propuestas, de conformidad con los requisitos exigidos en el mismo artículo tercero.

En el parágrafo 3º , se fija una prohibición a la posibilidad de adelantar proyectos productivos dentro de las zonas Zidres, respecto de las personas jurídicas o naturales que ostenten propiedad sobre bienes inmuebles adjudicados como baldíos después de la expedición de la Ley 160 de 1994, que se encuentren dentro de los supuestos previstos en el artículo 72 de la mencionada ley (incisos noveno y catorceavo).

El parágrafo 4º , define el tratamiento que debe darse tanto a los proyectos productivos que a la expedición de la Ley 1776 de 2016 se encuentren en ejecución sobre áreas rurales de propiedad privada, como a los nuevos proyectos, disponiendo que unos y otros gozarán de los mismos incentivos, estímulos y beneficios, siempre y cuando se inscriban ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, promoviendo la asociatividad con campesinos y trabajadores agrarios, con el fin de transferir tecnología y mejorar su calidad de vida.

Finalmente, el parágrafo 5º le impone al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en la aprobación de los proyectos productivos dentro de las Zidres que contemplen la inversión nacional y extranjera, el deber de garantizar que no se afecte la seguridad, autonomía y soberanía alimentaria, habilitando al Gobierno nacional para reglamentar la materia, de conformidad con lo dispuesto en el parágrafo 1º.

Los apartes demandados del artículo 3º objeto del presente pronunciamiento, son: (i) el literal d) del inciso primero; (ii) los literales a) y b) del inciso segundo y (iii) el parágrafo 5º.

Con respecto a tales mandatos, los actores consideran que los mismos son inconstitucionales, en cuanto que, a su juicio, la regulación sobre los proyectos productivos y la seguridad alimentaria resulta insuficiente, en la media en que el Congreso no legisló respecto de los elementos que hacen parte del núcleo esencial de los respectivos temas, lo que constituye una transgresión al principio de reserva de ley en materia de baldíos (C.P. art.

150-18). Al respecto, se advierte que las anteriores disposiciones determinan condiciones específicas de los proyectos productivos que pueden ser inscritos por las personas autorizadas ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para su aprobación, y que hacen parte de su planeación en cada caso. Sobre esa base, encuentra la Corte que tales medidas no regulan aspectos del régimen de baldíos propiamente dicho, como equivocadamente lo consideran los demandantes, sino que se refieren a la ejecución de cada proyecto productivo en particular a partir del régimen establecido en la propia Ley 1776 de 2016.

En efecto, el literal d) del inciso primero del artículo 3º contiene, según se ha expresado, una de las condiciones que deben cumplirse para inscribir ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural los proyectos productivos que se pretendan adelantar en las zonas Zidres, cual es la de incluir un “ [u]n plan que asegure la compatibilidad del proyecto con las políticas de seguridad alimentaria del país” . E n ese mismo contexto, los literales a) y b) del inciso segundo prevén requisitos adicionales que tienen que observar los interesados cuando se trate del registro de proyectos asociativos, como son los de incluir:

“a) [l]a determinación del terreno destinado a ser adquirido por los campesinos, los trabajadores agrarios y/o las mujeres rurales, sin tierra, asociados” y “b) [u]n sistema que garantice que el grupo de campesinos y trabajadores agrarios, sin tierra, puedan adquirirla a través de los programas de dotación de tierras adelantados por la entidad competente” . Por su parte, el parágrafo 5 del referido artículo tercero, en su primera parte, le impone al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en su función de aprobar los proyectos productivos que se inscriban, el deber de garantizar que, en cada caso, no se afecte la seguridad, autonomía y soberanía alimentaria.

Desde esa óptica, las medidas impugnadas, antes que referirse a temas relacionados con el régimen de baldíos, tienen como propósito específico definir aspectos puntuales sobre el contenido de los proyectos productivos y su trámite de aprobación, los cuales, a su vez, deben ser observados, caso a caso, por los sujetos habilitados y por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en cumplimiento de su función se supervisión. En ese sentido, la referida regulación no compromete el principio de reserva de ley en materia de baldíos, pues se ocupan de la reglamentación de las características generales que deben tener los proyectos productivos que se hacen en cada contrato.

En relación con esto último, cabe precisar también, como ya lo ha señalado esta Corporación, que la materia relacionada con la ejecución de los proyectos productivos en las zonas Zidres, se encuentra contenida en la misma norma acusada y en otras disposiciones de la Ley 1776 de 2016, estableciendo esta, además, los parámetros generales y específicos dentro de los cuales debe llevarse a cabo la actividad reglamentaria en esos aspectos, para efectos de la debida ejecución de la ley.

Ciertamente, en cuanto a los proyectos productivos, en la Sentencia C-077 de 2016, se hizo énfasis en el hecho de que la Ley 1776 de 2016 establece los elementos necesarios para su viabilidad, como son, entre otros, los relacionados con:

(i) l os objetivos que persiguen (art. 1º, 2º y 3º); (ii) las personas habilitadas para desarrollarlos (art. 3º); (iii) los instrumentos para su fomento (arts. 6º);

(iv) los incentivos y estímulos (art. 7º); (v) las garantías para su ejecución (art. 8º); (vi) los bienes sobre los cuales se pueden llevar a cabo (arts. 13 y 15);

(vii) las autoridades competentes para la supervisión de tales proyectos y las instancias de coordinación (arts. 3ª, 4º y 20), y (viii) los requisitos y obligaciones para la inscripción y aprobación de los mismos (arts. 3ª , 20 y 21).

En esas condiciones, la Corte no encuentra que las disposiciones demandadas del artículo 3º de la Ley 1776 de 2016, desconozcan el principio de reserva de ley en materia de baldíos, ni que las mismas hayan delegado en el ejecutivo la regulación de temas principales en lo relacionado con la ejecución de los proyectos productivos en las zonas Zidres. Por el contrario, como quedó explicado, los aspectos centrales y esenciales de dicha materia se encuentran contenidos en la propia Ley 1776 de 2017, de manera que el ejercicio de la facultad reglamentaria se debe limitar a desarrollar, complementar y precisar los presupuestos contemplado en dicho ordenamiento legal.

Sobre esto último, resulta de interés destacar que el principio de reserva de ley no implica que hasta el más mínimo detalle de una disposición sujeta al mismo tenga que ser definido por el legislador. Tampoco implica, pues tornaría en inaplicables todos los regímenes sujetos a reserva de ley, que, además de los elementos que definen el régimen, el legislador tenga que expedir una ley que contemple las particularidades de cada ocasión en que la ley se vaya a aplicar.

Una consideración de esa naturaleza implicaría, por ejemplo, que en lugar de establecer un régimen general para la contratación estatal, el Congreso tuviera que expedir una ley particular para cada tipo de contrato, so pena de viciar cada operación contractual de inconstitucionalidad.

Ahora bien, en cuanto a la habilitación que el parágrafo 5º del artículo 3º de la Ley 1776 de 2016 le reconoce al Gobierno Nacional para reglamentar lo relacionado con el tema de la seguridad y soberanía alimentaria, no encuentra la

Corte que la misma pueda entenderse como una delegación absoluta de competencia legislativa, sobre la base de que la misma implica trasladar al titular de la potestad reglamentaria la obligación de regular íntegramente la materia.

A juicio de la Sala, atendiendo al criterio de interpretación sistemática y armónica, debe entenderse que la referida atribución está llamada a desarrollarse dentro de los parámetros constitucionales y legales que se refieren al tema, en particular, atendiendo a la propia regulación contenida en la ley demandada, la Ley 1776 de 2016.

En efecto, como lo ha puesto de presente este Tribunal, la propia Carta Política establece que la producción de alimentos gozará de especial protección y que, en consecuencia, el Estado promoverá las acciones necesarias para incrementar la productividad, otorgando prioridad, entre otros sectores, a las actividades agroindustriales, a la construcción de obras de infraestructura física y a la adecuación de tierras (arts. 64 y 65 C.P.). En esa dirección, el artículo 334 del mismo ordenamiento Superior dispone que el Estado deberá intervenir, entre otros escenarios, en el uso del suelo y en la explotación de los recursos naturales, para racionalizar la economía y promover la productividad, la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

Siguiendo el referido mandato, el documento Conpes Social 113 del 31 de marzo de 2008 [137] , fija la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN) [138] . El mismo define como una de las estrategias de dicha política, la necesidad de construir y ejecutar un Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PNSAN), entendiendo este como el conjunto de objetivos, metas, estrategias y acciones propuestos por el Estado Colombiano, en un marco de corresponsabilidad con la sociedad civil, que tienen por objeto:

(i) proteger a la población, en especial a la población con mayor privación y vulnerabilidad, de las contingencias que conllevan a situaciones indeseables y socialmente inadmisibles como el hambre y la alimentación inadecuada;

(ii) asegurar a la población el acceso a los alimentos en forma oportuna, adecuada y de calidad; y (iii) lograr la integración, articulación y coordinación de las diferentes intervenciones intersectoriales e interinstitucionales.

Acorde con ello, el Decreto 2055 de 2009 crea la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN). En plena correspondencia con tal regulación, la Ley 1355 de 2009 define a la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nutricional (CISAN), como “la máxima instancia estatal de dirección, coordinación y seguimiento interinstitucional, de articulación de políticas y programas y de seguimiento a los compromisos de cada uno de los actores de la Seguridad Alimentaria y Nutricional”, disponiendo que la misma “estará presidida de manera rotativa por los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y de la Protección Social, para períodos de dos (2) años” (art. 15) .

La misma Ley 1355 de 2009, regula todo lo relacionado con la integración de la CISAN, las funciones que le corresponde cumplir, las actividades de la misma y periodicidad de reuniones, entre otros aspectos (arts. 16 y17). Siguiendo los mandatos de la Ley 1355 de 2009, el Decreto 1115 de 2014, crea la Secretaría Técnica de la CISAN, atribuyendo la función de “articular las políticas, iniciativas y acciones técnicas que surjan en la Comisión, entre esta y las entidades que la integran” (art. 3º).

Dentro de ese marco normativo, según fue explicado, se expidió la Ley 1776 de 2016, como parte de la política agraria de desarrollo rural , dirigida a la creación de las Zonas Zidres, entendidas como territorios con aptitud agrícola, pecuaria, forestal y piscícola, mediante las cuales se busca promover, a través de incentivos y estímulos, el desarrollo de proyectos productivos empresariales asociativos que conlleven la explotación sostenible del campo, para beneficiar las condiciones de calidad de vida de las comunidades campesinas no urbanas.

De acuerdo a sus propósitos, la citada ley establece entre sus principales objetivos los de: (i) priorizar las iniciativas productivas destinadas a la producción de alimentos con destino a garantizar el derecho humano a la alimentación adecuada de los colombianos;

(ii) desarrollar procesos industriales altamente rentables y competitivos, bajo los conceptos de seguridad, transparencia, tecnología, producción limpia y buenas prácticas empresariales; y (iii) desarrollar procesos de producción familiar y comunitaria para la sostenibilidad alimentaria y la generación de excedentes agropecuarios, mediante el establecimiento de unidades agrícolas integrales a partir de producción agrícola para la familia, producción agrícola para la comunidad y plantaciones para procesos industriales.

En ese mismo contexto, cabe reiterar, que uno de los apartes acusados del artículo 3º establece como condición para inscribir l os proyectos productivos que se pretendan adelantar en las zonas Zidres, el de incluir un " [u]n plan que asegure la compatibilidad del proyecto con las políticas de seguridad alimentaria del país" , asignándole al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en su función de aprobar los proyectos productivos que se inscriban, el deber de verificar que, en cada caso, no se afecte la seguridad, autonomía y soberanía alimentaria.

En consecuencia, para la Corte es claro que e l mandato al Gobierno Nacional, para reglamentar lo relacionado con la seguridad y soberanía alimentaria, se entiende cumplido por las autoridades administrativas, dentro del marco normativo que regula la materia, en particular, teniendo en cuenta los contenidos pertinentes de la Ley 1776 de 2016, y conforme con las políticas públicas que para el efecto promueve el Estado. Dicha reglamentación, a su vez, ha de orientarse a desarrollar aspectos puntuales de las competencias asignadas por la Ley 1776 al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en lo relacionado con la supervisión de los proyectos productivos, con lo cual, no queda duda que el reglamento se circunscribe a reglas específicas, intrínsecamente relacionadas con la debida ejecución de la ley.

En esas condiciones, la Corte no encuentra que pueda prosperar el cargo por violación del principio de reserva de ley frente a las disposiciones demandadas del artículo 3º de la Ley 1776 de 2016, razón por la cual serán declaradas exequibles.

8.3.2. Apartados demandados del artículo 13 El artículo 13 de la Ley 1776 de 2016 regula aspectos relacionados con los mecanismos de entrega de los bienes de la Nación y la forma como van a ser utilizados para la ejecución de los proyectos productivos.

Con ese propósito, el inciso primero se ocupa, concretamente, de las modalidades contractuales no traslaticias de dominio a través de las cuales se autoriza el uso y goce de los bienes inmuebles de la Nación, disponiendo que, para la ejecución de los proyectos productivos se podrá solicitar al Gobierno Nacional "la entrega en concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslaticia de dominio, de bienes inmuebles de la Nación ubicados en las Zidres, con el fin de ejecutar los proyectos productivos que hace referencia el artículo 3º de esta ley" . En el mismo inciso se precisa que, en todo caso, " la entrega de inmuebles de la nación solo tendrá lugar cuando se trate de proyectos productivos que integren como asociados al pequeño o al mediano productor".

De acuerdo con lo anterior, el inciso segundo trata lo relacionado con la determinación de las condiciones del contrato, su duración y cómo deben ser devueltas las tierras al momento de la terminación del contrato. Al respecto, señala que la determinación de las condiciones del contrato "se hará de acuerdo con las características y aptitudes de las zonas específicas en las cuales se desarrollen proyectos productivos, y de conformidad con la reglamentación especial que expida para tal efecto el Gobierno nacional" , precisando que la "duración de los contratos se determinará según los ciclos productivos del proyecto" , debiendo establecerse también, "las condiciones óptimas en que la tierra debe ser devuelta tras la culminación del contrato, en estudio técnico que hará parte integral del negocio jurídico suscrito" .

El inciso tercero , por su parte, precisa que los contratos deben establecer, además, "las garantías correspondientes y las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones del contratista, que podrán incluir la terminación del contrato y la devolución de los inmuebles de la nación en óptimas condiciones de aprovechamiento, sin pago de mejoras por parte del Estado" .

Finalmente, los parágrafos 1º, 2º, 3º y 4º , fijan reglas relacionadas con: (i) la vinculación a los proyectos productivos de las personas que se encuentren ocupando predios baldíos y que, a la fecha de la declaratoria de las Zidres, no cumplen con los requisitos para ser beneficiarios de la titulación de los predios ocupados (1º);

(ii) los derechos del Estado sobre los elementos y bienes contemplados en el contrato después de su fenecimiento (2º); (iii) la forma como deben resolverse los conflictos contractuales (3º); y (iv) las consecuencias que se derivan de no dar inicio a los proyectos productivos dentro de los tres años siguientes a su aprobación (4º).

En ese contexto, la demanda contra el artículo 13 se dirige, específicamente, contra el aparte del inciso primero que define las modalidades contractuales no traslaticias de dominio a través de las cuales se autoriza el uso y goce de los bienes inmuebles de la Nación para la ejecución de los proyectos productivos.

Frente a dicho mandato, los actores consideran que el mismo es inconstitucional, en cuanto que, a su juicio, sobre los contratos de concesión, la regulación resulta insuficiente en aspectos principales del tema.

Al respecto, como sucede con las previsiones acusadas del artículo 3º, la Corte encuentra que no existe una violación del principio de reserva de ley en materia de baldíos, pues, en punto al tema de los mecanismos de entrega de los bienes de la Nación para la ejecución de los proyectos productivos, la norma regula sus elementos estructurales, con lo cual, lo que es objeto de reglamentación son las particularidades y circunstancias puntuales de cada contrato, correspondiendo tales aspectos a la debida ejecución de la ley, función que se encuentra a cargo de las autoridades administrativas.

Ciertamente, tal y como se anotó, la norma acusada, en plena correspondencia con otros mandatos de la misma Ley 1776 de 2016, se ocupa, incluso en forma detallada, de definir los aspectos centrales sobre los mecanismos de entrega de los bienes de la Nación para la ejecución de los proyectos productivos. En esa dirección, regula las modalidades contractuales no traslaticias de dominio a través de las cuales se autoriza el uso y goce de los bienes inmuebles de la Nación. Con base en ello, también se refiere a la determinación de las condiciones del contrato, su duración y cómo deben ser devueltas las tierras al momento de la terminación de la respectiva relación contractual. De acuerdo con dicha temática, impone condiciones que deben ser observadas en los respectivos contratos, como son las de tener que incluir lo relacionado con las garantías de cumplimiento y las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones del contratista. Finalmente, también fija reglas sobre la vinculación a los proyectos productivos de las personas que se encuentren ocupando predios disponibles para las zonas Zidres; los derechos del Estado sobre los elementos y bienes contemplados en el contrato después de su fenecimiento; la forma como deben resolverse los conflictos contractuales; y las consecuencias que se derivan de no dar inicio a los proyectos productivos dentro del plazo previsto en la ley.

De ese modo, es claro que el artículo 13 contiene una regulación general sobre los mecanismos de entrega de los bienes de la Nación para la ejecución de los proyectos productivos, pero cuyo desarrollo debe hacerse caso por caso, dependiendo de las condiciones de cada proyecto y de la zona donde el mismo va a tener ejecución. Este último aspecto es el que es materia de reglamentación, la cual debe llevarse a cabo de conformidad con las reglas particulares fijas en la misma norma y en las demás disposiciones pertinentes de la Ley 1776 de 2016. Como se insistió más arriba, la reserva de ley no consiste en obligar al legislador a regular cada escenario humanamente concebible de manera detallada, sino en exigir que no haya una delegación total de la función legislativa al Gobierno Nacional, situación que no tiene lugar en el caso de la norma acusada.

En punto a este último aspecto, destaca la Sala que, sobre la norma bajo estudio, una es la competencia privativa del Congreso para regular los aspectos centrales del régimen de baldíos, concretamente respecto de los mecanismos de entrega de tales bienes para la ejecución de los proyectos productivos, y otro el procedimiento de estructuración de cada proyecto de aprovechamiento de bienes baldíos.

Tal diferencia resulta particularmente relevante pues, conforme ha sido señalado, el solo hecho de asumir que hay situaciones que deben regularse caso a caso, a través de la respectiva reglamentación, teniendo en cuenta las condiciones particulares de cada proyecto, como sucede con la norma impugnada, no constituye una violación del principio de reserva de ley.

Por las razones expuestas, la Corte declarará exequible, por este cargo, el aparte demandado del artículo 13 de la Ley 1776 de 2016. 8.3.3. Apartados demandados del artículo 14 El artículo 14 demandado se refiere a un aspecto específico del régimen de baldíos, cual es el relacionado con la retribución por el uso y goce de bienes inmuebles de la Nación. Así entendida, la norma constituye un complemento de la regulación prevista en el artículo 13, referente, como se explicó, a los mecanismos de entrega de los bienes de la Nación para la ejecución de los proyectos productivos.

En esa dirección, la norma prevé en su inciso primero que: “La entrega de los bienes inmuebles de la Nación, bajo concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslaticia de dominio, dará lugar al pago de una contraprestación dineraria, que será reglamentada por el Gobierno Nacional, atendiendo las variables relacionadas con el área del terreno y los volúmenes de producción” , sin perjuicio de que estos bienes se integren solo para efectos de producción con los predios de propiedad privada de los ejecutores del proyecto, al igual que con los predios cuyo dominio estén en cabeza de pequeños y medianos productores”.

En complemento de lo anterior, la misma norma, en su inciso segundo, precisa que “El valor de la contraprestación recibida por el Estado, a cambio de la entrega de los inmuebles de la nación, será destinada al Fondo de Desarrollo Rural, Económico e Inversión” .

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

El cuestionamiento sobre dicha disposición, se contrae únicamente a la remisión expresa que hace el legislador al Gobierno en el inciso primero, para que reglamente el pago de la contraprestación dineraria, derivada de la entrega de los bienes inmuebles de la Nación, bajo concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslaticia de dominio, “atendiendo las variables relacionadas con el área del terreno y los volúmenes de producción” . Ello, en el entendido de los demandantes de que tal remisión implica una delegación absoluta de competencia privativa del legislador en materia del régimen de baldíos.

En punto a este aspecto, tampoco encuentra la Corte que la norma comporte una violación del principio de reserva legal. Ello, en cuanto que, en el aspecto relativo a la retribución por el uso y goce de bienes inmuebles de la Nación, no hay una delegación absoluta de competencias, en tanto que el legislador se ocupó de los aspectos centrales de la regulación, estableciendo, además, como surge de la propia norma impugnada, los parámetros dentro de los cuales debe llevarse a cabo la actividad reglamentaria en la materia específica.

Como lo ha precisado la jurisprudencia constitucional, y fue señalado con anterioridad, el principio de reserva de ley no busca vaciar la competencia del reglamento para desarrollar aspectos puntuales de materias dispuestas por el legislador, cuando ella se circunscriba a reglas específicas, intrínsecamente relacionadas con la debida ejecución de la ley, que es precisamente la situación que se presenta en el caso de la norma impugnada.

Ciertamente, con respecto a la norma bajo análisis, es la propia ley la que dispone, como regla general, y dentro de un contexto de sistematicidad armónica con otras medidas adoptadas en el propio ordenamiento, que la entrega de los bienes inmuebles de la Nación bajo las modalidades de negocio allí previstas no traslaticias de dominio, dan lugar al pago de una contraprestación dineraria, delegando el ejercicio de la potestad reglamentaria solo en el aspecto relativo a la

fijación de dicha prestación para cada caso, la cual, además, debe establecerse conforme a los mandatos de la misma disposición, esto es, atendiendo las variables relacionadas con el área del terreno y los volúmenes de producción.

Se trata, entonces, de una medida que se inscribe dentro de las circunstancias en las cuales es posible ejercer la competencia regulatoria por parte de las autoridades administrativas, pues la remisión expresa al reglamento es respecto de un asunto naturaleza técnica que no puede ser objeto de determinación exhaustiva por la ley, esto es, la fijación de la contraprestación dineraria que en los negocio jurídico de entrega de bienes de la Nación debe pagarse, establecida de acuerdo a las variables relacionadas con el área del terreno y los volúmenes de producción, aspecto que sin duda responde más al resorte del reglamento que de la propio ley.

En ese contexto, tratándose de la retribución por el uso y goce de bienes inmuebles de la Nación, el legislador acudió a una formula amplia de regulación, para permitir, precisamente, el ejercicio de las competencias propias del Estado regulador, por parte de la autoridad administrativa, aspecto que también resulta acorde con el principio de reserva de ley y no lo contradice.

Siguiendo las consideraciones expuestas, por el cargo analizado, el inciso primero del artículo 14 de la Ley 1776 de 2016 será declarado exequible.

9. Conclusión Tras evaluar los cargos que cumplían con los requisitos jurisprudencialmente exigidos para un pronunciamiento de fondo, la Corte Constitucional concluye que no existe identidad entre las disposiciones declaradas inexequibles por la Corte en la Sentencia C-644 de 2012 y las que se estudiaron por ese cargo en esta providencia. Asimismo, en cuanto a la presunta violación del principio de progresividad de la faceta prestacional de los derechos constitucionalmente protegidos, la Corte encontró que ese principio no se vulnera con la posibilidad de que el Gobierno oriente y focalice estímulos para favorecer los proyectos productivos en las zonas Zidres, pues se trata de una medida de política pública de desarrollo rural que se inscribe en el propósito perseguido por la Ley 1776 de 2016, de propender por mejorar las condiciones de vida de los grupos poblacionales campesinos no urbanos.

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

En relación con esto último, también preciso la Corte que debe diferenciarse el procedimiento de estructuración de cada proyecto de aprovechamiento de bienes baldíos, de la reserva de ley que regula el régimen general de este tipo de bienes. Por eso, consideró que el solo hecho de asumir que hay situaciones que deben regularse caso a caso, teniendo en cuenta las condiciones particulares de cada proyecto, no constituye una violación del principio de reserva de ley.

VII. DECISIÓN En mérito de lo expuesto, la Corte Constitucional, administrando justicia, en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución, RESUELVE PRIMERO.- LEVANTAR la suspensión de términos ordenada en el Auto 305 de junio 21 de 2017.

SEGUNDO.- ESTARSE A LO RESUELTO en la Sentencia C-077 de 2017, con respecto a los artículos 3º (literales a) y b) del inciso segundo y parágrafos 3º y 4º), 7º (parágrafos 1º y 2º), 13, 14, 17, 20 (inciso primero) y 21 (incisos segundo

y tercero) de la Ley 1776 de 2016, por los cargos analizados en esa providencia.

TERCERO.- INHIBIRSE para pronunciarse respecto de las siguientes disposiciones de la Ley 1776 de 2016: (i) por el cargo de violación a la seguridad y soberanía alimentaria, frente a los artículos 1º (inciso tercero), 3º (parágrafo 5º), 6º (inciso primero), 8º (incisos primero y segundo) y 13 (inciso primero);

(ii) por el cargo de violación del derecho a la igualdad en materia de asociatividad, frente al artículo 3º (inciso primero y parágrafo 4º); y (iii) por el cargo de violación a la autonomía territorial, frente a los artículos 2º (inciso primero) y 4º (inciso cuarto).

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

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

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

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

OCTAVO.- Declarar EXEQUIBLE la expresión “ que será reglamentada por el Gobierno Nacional, atendiendo las variables relacionadas con el área del terreno y los volúmenes de producción ”, del inciso 1º del artículo 14 de la Ley 1776 de 2016, por el cargo de violación a la reserva de ley en materia de baldíos Notifíquese, comuníquese, cúmplase y archívese el expediente.

ALEJANDRO LINARES CANTILLO Presidente Con aclaración de voto CARLOS BERNAL PULIDO Magistrado LUIS GUILLERMO GUERRERO PÉREZ Magistrado DIANA FAJARDO RIVERA Magistrada Impedimento aceptado ANTONIO JOSÉ LIZARAZO OCAMPO Magistrado GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO Magistrada Ausente en comisión CRISTINA PARDO SCHLESINGER Magistrada Impedimento aceptado JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS Magistrado ALBERTO ROJAS RÍOS Magistrado Con salvamento parcial de voto MARTHA VICTORIA SÁCHICA DE MONCALEANO Secretaria General ACLARACIÓN DE VOTO DEL MAGISTRADO ALEJANDRO LINARES CANTILLO A LA SENTENCIA C-028/18 Referencia: Expediente D-11494 Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 6º, 7º, 8º, 13, 14, 17, 20 y 21 (parcial) de la Ley 1776 de 2016 “ Por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, ZIDRES ”.

Magistrado ponente: Luis Guillermo Guerrero Pérez Con el acostumbrado respeto por las decisiones de esta Corte, si bien comparto el resolutivo , considero pertinente aclarar mi voto, con el fin de reiterar lo manifestado en mi aclaración de voto a la sentencia C-077 de 2017. En este sentido, considero pertinente reiterar algunas consideraciones sobre la naturaleza de los bienes baldíos y el rol restringido que debe tener el juez constitucional al evaluar la política pública de tierras, que ha propuesto el legislador, y que se enmarca en los mandatos amplios sobre los derechos de los campesinos de los artículos 63, 64 y 65 de la Constitución Política .

1. Como lo he señalado, el artículo 64 Superior dista de tener un mandato unívoco en torno a la manera como debe concretarse el acceso a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios; de allí se sigue que sea el

legislador el primer llamado a determinar y escoger la manera en la que ha de hacer efectiva esta garantía constitucional . Por tal razón, a la hora de adelantar el “test de no regresividad”, el juez debe actuar con prudencia y auto-restricción. En efecto, al momento que el juez haga la comparación entre la norma que fue introducida por el legislador y la anterior, debe tener de presente que aquella posee la legitimidad democrática que le asiste a éste para decidir en materia de recursos económicos y asignación de bienes escasos, y en tal medida, no puede entenderse que la antigua medida existente en el ordenamiento jurídico (Ley 160 de 1994) tenga una superioridad en el ordenamiento jurídico, o llegue al punto de petrificarse, puesto que ésta representa uno de los modos de materializar ciertos preceptos constitucionales, pero nada obsta para que el legislador disponga de otros (en los términos del artículo 150.8 de la Carta). De la misma manera, debo poner de presente que la naturaleza de los bienes baldíos implican que estos están a disposición de cumplir los fines del Estado, siendo la reforma agraria y el acceso a la propiedad uno de los muchos fines de los cuales debe materializar un Estado Social de Derecho.

2. Es importante enfatizar, que el parágrafo 3º del artículo 3 de la Ley 1776, no implica una derogatoria o si quiera disminución alguna en los requisitos, restricciones y gravámenes que se predican de los bienes baldíos, cuando éstos sean adjudicados de conformidad con el capítulo XII de la Ley 160 de 1994. En efecto, es pertinente reiterar que el artículo 3º de la Ley 1776 ratifica que los baldíos aportados a los proyectos ZIDRES deben cumplir con las exigencias de no acumulación por encima de una Unidad Agrícola Familiar (en adelante, la “ UAF ”) y la exigencia de consignar las limitaciones propias de dichos bienes en los títulos de adjudicación que fueron introducidas por el legislador para aquellos baldíos adjudicados con posterioridad a la expedición de la Ley 160 de 1994. Estas limitaciones se circunscriben específicamente al régimen de baldíos consignado en el capítulo XII de dicha ley, en el cual estos bienes son adjudicados teniendo como unidad de medida la UAF, pues valga recordar que antes de la vigencia de la Ley 160 de 1994, y desde nuestros primeros días como República independiente, las adjudicaciones de baldíos se han hecho en múltiples y variadas unidades de medida.

3. En efecto, la denominación “baldíos” es anterior a nuestra historia republicana. Así, la Ley 14, Título XII, Libro IV, de la Recopilación de Indias , establece:

“ Por haber Nos sucedido enteramente en el Señorío de Indias y pertenecer a nuestro patrimonio y Corona Real LOS BALDIOS, suelos y tierras que no estuvieren concedidos por los señores Reyes nuestros predecesores a por Nos, a en nuestro nombre, conviene que toda la tierra que se posee sin justos y verdaderos títulos, se nos restituya según y cómo nos pertenece… Por todo lo cual ordenamos a los Virreyes y Presidentes de Audiencias pretoriales, que cuando les pareciere señalen término competente...

”. 4. Ya en la historia republicana han sido muchos los regímenes de baldíos, variando tanto en el tamaño de la tierra entregada, como en el propósito de su adjudicación.

Con la Constitución de 1886 se incluiría una referencia expresa a los bienes baldíos, señalándose en su artículo 202 que: “Pertenecen a la República de Colombia: ... 2."Los baldíos, minas y salinas que pertenecían a los Estados, cuyo dominio recobra la Nación sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros por dichos Estados, o a favor de éstos por la Nación a título de indemnización”.

5. No fue unívoco el destino de estos bienes baldíos, pues estos se adjudicaron para diversos propósitos tales como: Asignaciones a militares Promover y fomentar la inmigración de extranjeros Fomentar la reducción de indígenas Para formación de poblados Para compensar la construcción de obras públicas Para el pago de la deuda pública 6.

Por su parte, debo reiterar en cuanto a los límites en la extensión de la adjudicación de bienes baldíos, es errado considerar que la UAF siempre ha sido la unidad de medida estándar para la adjudicación de baldíos. Cada régimen ha

tenido su unidad de medida para la adjudicación, y algunos de ellos han incorporado límites a la extensión que cada propietario puede tener [139] .

7. Sin perjuicio de lo anterior, no sería sino hasta la expedición de la Ley 30 de 1988 que se incorporaría a nuestro ordenamiento jurídico la prohibición de acumulación de predios de origen baldío. Esta ley mantuvo como límite para la adjudicación de baldíos la unidad de medida de 450 hectáreas, mientras que para las colonizaciones dirigidas y adjudicaciones parcelarias mantuvo la UAF. De acuerdo con el artículo 13 de esta ley se establece:

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

8. Finalmente, la Ley 160 de 1994 haría una regulación integral y detallada del régimen de adjudicación de baldíos. Como se ha expuesto, ella no señaló un uso exclusivo de los bienes baldíos para reforma agraria, sino que reguló los distintos usos que se le pueden dar a éstos. De acuerdo con esta ley, los baldíos sólo pueden adquirirse por adjudicación del INCORA y el artículo 66 establece que sólo serán adjudicables mediante UAF, cuya extensión será definida por la Junta Directiva del INCORA. Así, sólo es a partir de la Ley 160 que se extiende y unifica la UAF como unidad de medida para la adjudicación de baldíos y no sólo como unidad para el régimen parcelario y de colonizaciones dirigidas.

9. Por regla general, en nuestro ordenamiento jurídico, la ley rige hacia el futuro, con base en el principio de irretroactividad de la ley. Así entonces, tal como lo señala la ley ZIDRES, resulta plausible considerar que esta prohibición de acumulación de bienes inicialmente baldíos, en los términos regulados por la Ley 160, rige para las titulaciones efectuadas a partir de la entrada en vigencia de dicha ley. De igual modo ocurrió con la prohibición de acumulación de predios inicialmente baldíos de la Ley 30 de 1988, la cual tampoco afectó situaciones consolidadas antes de su entrada en vigencia.

10. En conclusión, la prohibición de acumulación de predios adjudicados, que con anterioridad se reputaran baldíos, aparece por primera vez en el año de 1988, y es ratificada y modificada en el año de 1994 (Ley 160, art. 72). Entender que la expresión del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, que establece que dicha restricción aplica a los bienes “inicialmente adjudicados como baldíos” hace referencia a cualquier bien, que en cualquier tiempo fue baldío, resulta contraria al principio de irretroactividad de la ley, y conllevaría a la conclusión inaceptable e ilógica, de que esta limitación aplica a cualquier tierra que en algún momento de nuestra historia se hubiere reputado como baldía y no a aquellas adjudicadas bajo el régimen de la Ley 160 de 1994. La interpretación que consideramos ajustada a la propiedad privada, la función social de la propiedad y la seguridad jurídica, es aquella según la cual cada régimen legal de adjudicación de baldíos incorpora limitaciones, gravámenes, cargas y prohibiciones que, en cumplimiento en cumplimiento de la misma ley, deberán ser observadas por el titular del derecho de dominio de acuerdo al momento en que le fueren adjudicados.

En los términos anteriores dejo consignada mi aclaración de voto, respecto de la decisión adoptada por la mayoría de la Sala Plena. Fecha ut supra , ALEJANDRO LINARES CANTILLO Magistrado [1] Por lo extenso de los cargos presentados, la Corte hará solamente un resumen breve de cada uno, e incorporará un recuento detallado en el Anexo de Intervenciones que acompaña esta sentencia.

[2] MP Adriana Guillén Arango. [3] Corte Constitucional, Sentencia C-1052 de 2001 (MP Manuel José Cepeda Espinosa) [4] Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012 [5] Corte Constitucional, Sentencia C-255 de 2012 [6]

Corte Constitucional. Sentencias C-535 de 1996 (MP Alejandro Martínez Caballero), C -579 de 2001 (MP Eduardo Montealegre Lynett) y C-149 de 2009 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) [7] Food and Agriculture Organization (FAO).

Ley marco del Derecho a la alimentación, seguridad, y soberanía alimentaria. [8] Corte Constitucional, Sentencia C -595 de 1995 (MP Carlos Gaviria Díaz).

[9] Corte Constitucional, Sentencia C- 536 de 1997 (MP Antonio Barrera Carbonell). [10] Corte Constitucional – Sentencia C-077 de 2017 MP Luis Ernesto Vargas Silva. SV María Victoria Calle Correa y Jorge Iván Palacio Palacio. SPV Luis Ernesto Vargas Silva, Aquiles Arrieta Gómez, Alejandro Linares Cantillo y Luis Guillermo Guerrero Pérez. AV Alejandro Linares Cantillo [11] Cfr., Corte Constitucional, Sentencias C-647 de 2010, C-220 de 2017 y C-077 de 2017.

[12] Sentencia C-1052 de 2001. [13] Ibídem. [14] Corte Constitucional, Sentencia C-929 de 2007 (MP Rodrigo Escobar Gil), C-149 de 2009 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), C-646 de 2010 (M.P:

Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), C-819 de 2011 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), C-913 de 2011 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), C- 055 de 2013 (M.P Luis Guillermo Guerrero Pérez).

[15] Corte Constitucional, Sentencia C - 892 de 2012. [16] Corte Constitucional, Sentencia C- 012 de 2010. [17] Corte Constitucional, Sentencia C- 814 de 2009.

[18] Corte Constitucional, Sentencia C- 413 de 2003 y C-892 de 2012. [19] Como se anotó anteriormente, si bien el aparte demandado en el expediente que da lugar a esta sentencia es más amplio que el que se estudió en la Sentencia C-077 de 2017, la Corte encuentra que la censura presentada se refiere fundamentalmente al mismo contenido normativo que ya fue resuelto mediante una declaratoria de inexequibilidad parcial del parágrafo 2 del artículo 7º de la Ley 1776 de 2016.

[20] Corte Constitucional, Sentencias C-543 de 1992. (MP José Gregorio Hernández Galindo), C-774 de 2001 (MP Rodrigo Escobar Gil), C-153 de 2002 (MP Clara Inés Vargas Hernández), C-004 de 2003 (MP Eduardo Montealegre Lynett), C-030 de 2003 (MP Álvaro Tafur Galvis), C-990 de 2004 (MP Álvaro Tafur Galvis), C-1122 de 2004 (MP Álvaro Tafur Galvis), C-533 de 2005 (MP Álvaro Tafur Galvis), C-211 de 2007 (MP Álvaro Tafur Galvis), C-220 de 2011(MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-393 de 2011 (MP María Victoria Calle Correa), C-468 de 2011 (MP María Victoria Calle Correa), C-197 de 2013 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez), C-334 de 2013 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) , C-532 de 2013 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez), C 468 de 2014 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), C-687 de 2014 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-164 de 2015 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-259 de 2015 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado), C-674 de 2015 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), C-225 de 2016 (MP Alejandro Linares Cantillo, Jorge Iván Palacio Palacio), C-516 de 2016 (MP Alberto Rojas Ríos).

[21] Corte Constitucional, Sentencias C-940 de 2010 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), C-211 de 2003 (MP Clara Inés Vargas Hernández), C-310 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil), C - 088 de 2014 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez), C-178 de 2014 MP (María Victoria Calle Correa).

[22] Corte Constitucional, Sentencias C-852 de 2013 (MP Mauricio González Cuervo), C-960 de 2014 (MP Mauricio González Cuervo). [23] Corte Constitucional, Sentencias C-178 de 2014 , C-279 de 2014 y C-389 de 2016 .

[24] Corte Constitucional, Sentencia C-073 de 2014. [25] Corte Constitucional, Sentencia C-337 de 2007 y C-287 de 2014. [26] Corte Constitucional, Sentencia C-259 de 2015 .

[27] Art. 243, inciso 2º C.P. [28] Corte Constitucional, Sentencias C-310 de 2002 , C-211 de 2003, C-259 de 2008 , C-489 de 2009, C-241 de 2012 y C-538 de 2012.

[29] Corte Constitucional, Sentencias C-287 de 2014 y C-164 de 2015 . [30] Corte Constitucional, Sentencias C-153 de 2002, C-720 de 2007, C-178 de 14, C-279 de 2014 y C-389 de 2016 .

[31] Corte Constitucional, Sentencias C-478 de 1998 (MP Alejandro Martínez Caballero), C-774 de 2001 (MP Rodrigo Escobar Gil), C-310 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil), C-211 de 2003 (MP Clara Inés Vargas Hernández), C-783 de 2005 (MP Clara Inés Vargas Hernández), C-469 de 2008 (MP Clara Inés Vargas Hernández), C-149 de 2009 (M.P Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), C-332 de 2013 (MP Mauricio González Cuervo), C-279 de 2014 (MP María Victoria Calle Correa), C-287 de 2014 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), C-880 de 2014 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado), C-048 de 2015 (MP Mauricio González Cuervo) y C-164 de 2015 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

[32] Corte Constitucional, Sentencias C-478 de 1998 (MP Alejandro Martínez Caballero), C-310 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil), C-710 de 2005 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra), C-850 de 2005 (MP Jaime Araujo Rentería), C-366 de 2006 (MP Rodrigo Escobar Gil), C-647 de 2006 (MP Álvaro Tafur Galvis), C-516 de 2007 (MP Jaime Córdoba Triviño), C-469 de 2008 (MP Clara Inés Vargas Hernández), C-149 de 2009 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), C-406 de 2009 (MP Nilson Pinilla Pinilla), C-729 de 2009 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), C-061 de 2010 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), C-819 de 2010 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), C-978 de 2010 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), C-542 de 2011 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), C-332 de 2013 (MP Mauricio González Cuervo), C-751 de 2013 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez), C-287 de 2014 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), C-880 de 2014 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado), C-048 de 2015 (MP Mauricio González Cuervo), C-621 de 2015 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-221 de 2016 (MP Alberto Rojas Ríos), C-360 de 2016 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

[33] Corte Constitucional, Sentencia , C-478 de 1998 (MP Alejandro Martínez Caballero), C-310 de 2002 (MP Rodrigo Escobar Gil), C-469 de 2008 (MP Clara Inés Vargas Hernández), C-149 de 2009 (M.P: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), C-729 de 2009 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), C-940 de 2010 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo), C-287 de 2014 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), C-880 de 2014 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado).

[34] Corte Constitucional, Sentencia C-729 de 2009 (MP Jorge Iván Palacio Palacio). [35] Corte Constitucional, Sentencias C-543 de 1992 (MP José Gregorio Hernández Galindo), C-427 de 1996 (MP Alejandro Martínez Caballero), C-030 de 2003 (MP Álvaro Tafur Galvis), C-783 de 2005 (MP Clara Inés Vargas Hernández), C-729 de 2009 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), C-393 de 2011 (MP María Victoria Calle), C-532 de 2013 (MP Luis Guillermo Guerrero Pérez), C-090 de 2015 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-164 de 2015 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-228 de 2015 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado), C-327 de 2016 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado), C-541 de 2016 (MP Alberto Rojas Ríos).

[36] Corte Constitucional, Sentencia C-073 de 2014 (MP Luis Guillermo Guerreo Pérez): “ como ocurre, por ejemplo, (i) cuando se presentan reformas constitucionales que varían los parámetros de comparación; (ii) cuando así lo demanda el carácter dinámico del Texto Superior; (iii) o cuando se presenta la necesidad de realizar una nueva ponderación de valores o principios constitucionales a partir del cambio de contexto en el que se inscribe la disposición acusada”.

[37] Corte Constitucional, Sentencias C-007 de 2016 (MP Alejandro Linares Cantillo), C-096 de 2017 (MP Alejandro Linares Cantillo), C-554 de 2016 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), C-516 de 2016 (MP Alberto Rojas Ríos), C-540 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-283 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-337 de 2007 (MP Manuel José Cepeda Espinosa), C-710 de 2005 (MP Marco Gerardo Monroy Cabra).

[38] Corte Constitucional, Sentencias C-006 de 2002 (MP Clara Inés Vargas Hernández), C-1006 de 2005 (MP Álvaro Tafur Galvis), C-623 de 2015 (MP Alberto Rojas Ríos).

[39] Corte Constitucional, Sentencia T -076 de 2011 (MP Luis Ernesto Vargas Silva). [40] Corte Constitucional, Sentencia T -076 de 2011 (MP Luis Ernesto Vargas Silva).

[41] Corte Constitucional, Sentencia C-615 de 1996 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), C-006 de 2002 (MP Clara Inés Vargas Hernández), C-1006 de 2005 (MP Álvaro Tafur Galvis).

[42] Corte Constitucional, Sentencia C-1006 de 2005 (MP Álvaro Tafur Galvis) [43] Corte Constitucional, Sentencia C-006 de 2002 (MP Clara Inés Vargas Hernández).Ver en el mismo sentido entre otras las Sentencias C-021 de 1994 (MP Antonio Barrera Carbonell), C-1067 de 2002 (MP Jaime Córdoba Triviño), C-180 de 2005 (MP Humberto Antonio Sierra Porto).

[44] Corte Constitucional Sentencias C-1006 de 2005 (MP Álvaro Tafur Galvis), C-623 de 2015 (MP Alberto Rojas Ríos). [45] Corte Constitucional, Sentencia T-135 de 1994 (MP José Gregorio Hernández Galindo) , Sentencia C-165 de 2015 (MP María Victoria Calle Correa), Sentencia C-623 de 2015 (MP Alberto Rojas Ríos).

[46] Corte Constitucional, Sentencia C-615 de 1996 (MP Eduardo Cifuentes Muñoz), C-1006 de 2005 (MP Álvaro Tafur Galvis), C-644 de 2012 (MP Adriana María Guillen Arango).

[47] Corte Constitucional, Sentencia T 743 de 2015 (MP Luis Ernesto Vargas Silva) [48] Corte Constitucional, Sentencia T-690 de 2012 (MP María Victoria Calle Correa), T -743 de 2013 (MP Luis Ernesto Vargas Silva) [49] Corte Constitucional, Sentencia C-623 de 2015 (MP Alberto Rojas Ríos) [50] Corte Constitucional, Sentencia T-385 de 1994 (MP Alejandro Martínez Caballero) [51] Corte Constitucional, Sentencia T-440 de 2013 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) [52] Corte Constitucional – Sentencia C-077 de 2017 MP Luis Ernesto Vargas Silva. SV María Victoria Calle Correa y Jorge Iván Palacio Palacio. SPV Luis Ernesto Vargas Silva, Aquiles Arrieta Gómez, Alejandro Linares Cantillo y Luis Guillermo Guerrero Pérez. AV Alejandro Linares Cantillo. En este último punto se cita la Sentencia T-881 del 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

[53] Corte Constitucional, Sentencia T-253 de 1994 (MP Vladimiro Naranjo Mesa), C-644 de 2012 (MP Adriana María Guillen Arango), SU-235 de 2016 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado), SU-426 de 2016 (MP María Victoria Calle Correa).

[54] Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012 (MP Adriana María Guillen Arango) [55] Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012 (MP Adriana María Guillen Arango) [56] Corte Constitucional, Sentencia C-623 de 2015 (MP Alberto Rojas Ríos), en la que se reitera en gran medida lo desarrollado por la Sala Séptima de Revisión en la precitada sentencia T-763 de 2012 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y Corte Constitucional, Sentencia (SU-426 de 2016 (MP María Victoria Calle Correa) [57] Corte Constitucional, Sentencia SU-426 de 2016 (MP María Victoria Calle Correa) [58] Ver, entre otras, la Sentencia T-159 de 2011 (MP Humberto Sierra Porto), Sentencia SU-426 de 2016 (MP María Victoria Calle Correa) [59] Corte Constitucional, Sentencia T-461 de 2016 (MP Jorge Iván Palacio Palacio).

[60] Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012 (MP Adriana María Guillen Arango). [61] Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012 (MP Adriana María Guillen Arango).

[62] Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012 (MP Adriana María Guillen Arango). [63] Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012 (MP Adriana María Guillen Arango).

[64] Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012 (MP Adriana María Guillen Arango). [65] Corte Constitucional, Sentencia SU-235 de 2016 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado).

[66] Corte Constitucional, Sentencia SU-426 de 2016 (MP María Victoria Calle Correa). [67] Corte Constitucional, Sentencia T-461 de 2016 (MP Jorge Iván Palacio Palacio).

[68] Corte Constitucional – Sentencia C-077 de 2017 MP Luis Ernesto Vargas Silva. SV María Victoria Calle Correa y Jorge Iván Palacio Palacio. SPV Luis Ernesto Vargas Silva, Aquiles Arrieta Gómez, Alejandro Linares Cantillo y Luis Guillermo Guerrero Pérez. AV Alejandro Linares Cantillo [69] Corte Constitucional, Sentencia T-566 de 1992 (MP

Alejandro Martínez Caballero), C-255 de 2012 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), C-623 de 2015 (MP Alberto Rojas Ríos).

[70] Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 1995 (MP Carlos Gaviria Díaz) , C-255 de 2012 (MP Jorge Iván Palacio Palacio),C-623 de 2015 (MP Alberto Rojas Ríos) , Al respecto ver Sentencias C-006 de 2002 (MP Clara Inés Vargas Hernández) y C-255 de 2012 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), T-488 de 2014 (MP Jorge Iván Palacio Palacio) , T-293 de 2016 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo) , T-461 de 2016 (MP Jorge Iván Palacio Palacio) , Ley 160 de 1994, art. 1º.

[71] En la Sentencia C-517 de 2016, la Corte Constitucional declaro la exequibilidad condicionada del inciso primero del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, en virtud del cual, “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” . Ello, bajo el entendido que tal prohibición “no se aplica cuando la extensión del predio rural del propietario o poseedor que aspira a la adjudicación de un terreno baldíos, es inferior al área de la Unidad Agrícola Familiar de la correspondiente zona relativamente homogénea, que es la extensión que permite la conformación de unidades productivas autónomas, y en el entendido de que la titulación procede respecto del área necesaria para completar la extensión de la Unidad Agrícola Familiar” . Para llegar a tal decisión, la Corte sostuvo lo siguiente:

“una lectura integrada de los artículos 66 y 72 de la Ley 160 de 1994 permite concluir que como por regla general la titulación de baldíos se efectúa en Unidades Agrícolas Familiares, la prohibición de adjudicación prevista en el precepto demandado tiene una excepción cuando la persona que aspira a la titulación de baldíos es propietaria o poseedora de un pequeño terreno cuya extensión es inferior a la UAF.

De este modo, una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico permite concluir en que estas hipótesis el Estado se encuentra habilitado para adjudicar el predio baldío en aquella extensión que sea necesaria para completar la UAF. Esta, además, es la interpretación acogida reglamentariamente, puesto que el artículo 2 del Acuerdo 02 de 1995 y el artículo 2.14.12.1 del Decreto 0982 de 1996, compilado en el Decreto 1071 de 2015, facultan a las instancias gubernamentales para efectuar este tipo de titulaciones” [72] Corte Constitucional, Sentencia C-536 de 1997 (MP Antonio Barrera Carbonell) , C-189 de 2006 (MP Rodrigo Escobar Gil), C-623 de 2015 (MP Alberto Rojas Ríos) , T-461 de 2016 (MP Jorge Iván Palacio Palacio) .

[73] Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 1995 (MP Carlos Gaviria Díaz) . [74] El artículo 674 del Código Civil consagra la distinción entre bienes de uso público y bienes fiscales en los siguientes términos: “Se llaman bienes de la Unión aquellos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un Territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del Territorio. // Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión, o bienes fiscales”.

[75] Corte Constitucional, Sentencia C-255 de 2012 (MP Jorge Iván Palacio Palacio) [76] Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 1995 (MP Carlos Gaviria Díaz) . La Corte declaró exequibles los artículos 3 de la Ley 48 de 1882, 61 de la Ley 110 de 1912, el inciso 2º del artículo 65 y el inciso 2º del artículo 69 de la Ley 160 de 1994, relativos a la titularidad de la Nación de los bienes baldíos.

[77] Corte Constitucional, Sentencia C-536 de 1997 (MP Antonio Barrera Carbonell) . La Corte declaró exequibles los incisos 9º, 11 y 12 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, por considerar que no desconocen los artículos 13, 58 y 83 de la Constitución y Corte Constitucional, Sentencia C-255 de 2012 (MP Jorge Iván Palacio Palacio).

[78] Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 1995 (MP Carlos Gaviria Díaz) , y C-536 de 1997 (MP Antonio Barrera Carbonell) . [79] Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 1995 (MP Carlos Gaviria Díaz) , y C-536 de 1997 (MP

Antonio Barrera Carbonell) . Concordante con ello, la doctrina también ha sostenido que sobre estos bienes la Nación no tiene propiedad sino un derecho especial, ya que dispone de ellos únicamente para adjudicarlos.

Cfr. , José J., Gómez, “Bienes”. Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1981 p. 90. [80] Corte Constitucional, Sentencia C-255 de 2012 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), T-488 de 2014 (MP Jorge Iván Palacio Palacio) , T-461 de 2016 (MP Jorge Iván Palacio Palacio).

[81] Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 1995 (MP Carlos Gaviria Díaz) , C-536 de 1997 (MP Antonio Barrera Carbonell) , C-255 de 2012 (MP Jorge Iván Palacio Palacio) , Sentencia T-488/14, C-097/96, T-461 de 2016 (MP Jorge Iván Palacio Palacio) , SU-235 de 2016 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado) [82] Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 1995 (MP Carlos Gaviria Díaz) , T-488 de 2014 (MP Jorge Iván Palacio Palacio) , T-461 de 2016 (MP Jorge Iván Palacio Palacio) , SU-235 de 2016 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado). En la Sentencia C-595 de 1995, la Corte puso de presente que el legislador estaba autorizado por el artículo 63 Superior para redactar el artículo 65 de la Ley 160 de 1994, a fin de “establecer la imprescriptibilidad de los terrenos baldíos” , y que, como consecuencia, “la propiedad de esos bienes no se extinga para su titular (Nación)” .

[83] Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 1995 (MP Carlos Gaviria Díaz), T-488 de 2014 (MP Jorge Iván Palacio Palacio) , SU-235 de 2016 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado), T-461 de 2016 (MP Jorge Iván Palacio Palacio).

[84] Corte Constitucional, Sentencia C-097 de 1996(MP Carlos Gaviria Díaz) , T-488 de 2014 (MP Jorge Iván Palacio Palacio) , T-461 de 2016 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), SU-235 de 2016 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado).

[85] Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 1995 (MP Carlos Gaviria Díaz) , T-488 de 2014 (MP Jorge Iván Palacio Palacio) , SU-235 de 2016 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado), T-461 de 2016 (MP Jorge Iván Palacio Palacio).

[86] Corte Constitucional, Sentencia C-623 de 2015 (MP Alberto Rojas Ríos). [87] Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 1995 (MP Carlos Gaviria Díaz) .

[88] Ibídem. [89] Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 1995 (MP Carlos Gaviria Díaz) , C-097 de 1996(MP Carlos Gaviria Díaz) . [90] Corte Constitucional – Sentencia C-077 de 2017 MP Luis Ernesto Vargas Silva. SV María Victoria Calle Correa y Jorge Iván Palacio Palacio. SPV Luis Ernesto Vargas Silva, Aquiles Arrieta Gómez, Alejandro Linares Cantillo y Luis Guillermo Guerrero Pérez. AV Alejandro Linares Cantillo.

[91] Corte Constitucional, Sentencia C-595 de 1995 (MP Carlos Gaviria Díaz) , C-644 de 2012 (MP Adriana María Guillen Arango), C-623 de 2015 (MP Alberto Rojas Ríos) , SU-235 de 2016 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado), T-293 de 2016 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

[92] Sentencia C-619 de 2012, reiterado en sentencia C-263 de 2013, C-507 de 2014 entre otros. [93] Sentencia C-412 de 2015. [94] Sentencia C-699 de 2015.

[95] Sentencia C-372 de 2009. [96] Sentencia C-412 de 2015. [97] Sentencia C-400 de 2013. [98] Sentencia C-412 de 2015. [99] Corte Constitucional, Sentencias C-671 de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett), C-444/09 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-228 de 2011 (MP Juan Carlos Henao Pérez), C-630 de 2011 (MP María Victoria Calle Correa, SV Luis Ernesto Vargas Silva) , C-284 de 2014 (MP María Victoria Calle Correa, AV Luis Ernesto Vargas Silva, C- 313 de 2014 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, AV María Victoria Calle Correa, Luis Ernesto Vargas Silva, Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez y Alberto Rojas Ríos, SV Mauricio González Cuervo, Luis Guillermo Guerrero Pérez, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), C-754 de 2015 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado, AV Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, SV Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) [100] Corte Constitucional, Sentencia C-288 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva, AV Mauricio González Cuervo, Nilson Pinilla Pinilla, SV Humberto Antonio Sierra Porto).

[101] Corte Constitucional, Sentencia C-443 de 2009 (M.P. Humberto Antonio Sierra Porto). [102] Corte Constitucional, Sentencia C-288 de 2012 (MP Luis Ernesto Vargas Silva, AV Mauricio González Cuervo, Nilson Pinilla Pinilla, SV Humberto Antonio Sierra Porto).

[103] Corte Constitucional, Sentencia C-486 de 1996 (MP Antonio Barrera Carbonell). [104] Corte Constitucional, Sentencia C-372 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, SV María Victoria Calle Correa y Humberto Antonio Sierra Porto), C-536 de 2012 (MP Adriana Guillen Arango) y C-754 de 2015 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado, AV Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, SV Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) [105] Corte Constitucional, Sentencia C-1165 de 2000 (MP Alfredo Beltrán Sierra), 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.

[106] Como bien lo explica la Corte Constitucional en la consideración 20 de la Sentencia C-038 de 2004 (MP Eduardo Montealegre Lynett, AV Alfredo Beltrán Sierra y Jaime Córdoba Triviño, SV Jaime Araujo Rentería, Clara Inés Vargas Hernández y Jaime Córdoba Triviño) (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).

[107] Corte Constitucional, Sentencias C-372 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, SV María Victoria Calle Correa y Humberto Antonio Sierra Porto), C-536 de 2012 (MP Adriana Guillen Arango) y C-754 de 2015 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado, AV Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, SV Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

[108] Corte Constitucional, Sentencia T-760 de 2008 (M.P. Manuel José Cepeda Espinosa): “ 3.3.9. Para la jurisprudencia constitucional, cuando el goce efectivo de un derecho constitucional fundamental depende del desarrollo progresivo, “lo mínimo que debe hacer [la autoridad responsable] para proteger la prestación de carácter programático derivada de la dimensión positiva de [un derecho fundamental] en un Estado Social de Derecho y en una democracia participativa, es, precisamente, contar con un programa o con un plan encaminado a asegurar el goce efectivo de sus derechos. Por ello, al considerar un caso al respecto, la Corte señaló que si bien el accionante ‘no tiene derecho a gozar de manera inmediata e individualizada de las prestaciones por él pedidas, sí tiene derecho a que por lo menos exista un plan’ .” Ver también Sentencia T-595 de 2005. (MP Alfredo Beltrán Sierra) [109] Corte Constitucional, Sentencia C-754 de 2015 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado, AV Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, SV Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) [110] Corte Constitucional – Sentencia C-077 de 2017 MP Luis Ernesto Vargas Silva. SV María Victoria Calle Correa y Jorge Iván Palacio Palacio. SPV Luis Ernesto Vargas Silva, Aquiles Arrieta Gómez, Alejandro Linares Cantillo y Luis Guillermo Guerrero Pérez. AV Alejandro Linares Cantillo.

[111] Corte Constitucional, Sentencia C-767 de 2014 (MP Jorge Ignácio Pretelt Chaljub). [112] Corte Constitucional, Sentencia C-767 de 2014 (MP Jorge Ignácio Pretelt Chaljub [113] Sobre las obligaciones extraterritoriales de los Estados en el área de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

[114] Esta misma idea se da en la Observación General No 3 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas que estableció que, “ El concepto de realización progresiva constituye un reconocimiento del hecho de que la plena realización de los derechos económicos, sociales y culturales generalmente no podrá lograrse en un período corto de tiempo. Sin embargo, el hecho de que el Pacto prevea que la realización requiere un cierto tiempo, en otras palabras sea progresiva, no debe ser malinterpretado en el sentido de privar a la obligación de todo contenido significativo …”.

[115] Corte Constitucional. Sentencia C-556 de 2009 (MP Nilson Pinilla Pinilla) [116] Corte Constitucional, Sentencia C-428 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo.

[117] Corte Constitucional. Sentencias C-228 de 2011 (M.P. Juan Carlos Henao Pérez), C-644 de 2012 (M.P. Adriana María Guillén Arango), C-767 de 2014 (M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) y C-077 de 2017 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

[118] En la Sentencia C-077 de 2017 la Corte presentó este mismo test de manera más resumida al afirmar que "(C)uando se implementan política públicas que generan impactos negativos sobre poblaciones que dependen de su entorno, tal como puede ocurrir con los efectos que produce la agroindustria en las comunidades campesinas, se impone un escrutinio judicial estricto en orden a establecer dos aspectos: (a) si se han adoptado medidas para evitar o mitigar el impacto, y si la mismas resultan adecuadas desde la perspectiva del mínimo vital, la dignidad y la autonomía de quienes resultan afectados; (b) o si se han adoptado medidas alternativas que, a la luz de los distintos factores en juego, puedan tenerse como razonables y proporcionadas." [119] Corte Constitucional, C-507 de 2008 (MP Jaime Córdoba Triviño, SV Jaime Araujo Rentería y Clara Inés Vargas Hernández), C-536 de 2012 (MP Adriana Guillen Arango).

[120] Corte Constitucional, Sentencias C-228 de 2011 (MP Juan Carlos Henao Pérez, AV María Victoria Calle Correa. SV Humberto Antonio Sierra Porto), C-536 de 2012 (MP Adriana Guillen Arango).

[121] 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, Corte Constitucional, Sentencias C-536 de 2012 (MP Adriana Guillen Arango) y T -076 de 2011 (MP Luis Ernesto Vargas Silva).

[122] Sentencia C-077 de 2017 (MP Luis Ernesto Vargas Silva). [123] Corte Constitucional, Sentencia C-671 de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre Lynett).

[124] Sentencia Ibídem. [125] Ver entre otras las sentencias C-427 de 1996. MP: Alejandro Martínez Caballero, donde la Corte señaló que el fenómeno de la cosa juzgada material se da cuando se trata, no de una norma cuyo texto normativo es exactamente igual, es decir, formalmente igual, sino cuando los contenidos normativos son iguales.

[126] Corte Constitucional – Sentencia C-644 de 2012 MP Adriana María Guillén Arango. SV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, Mauricio González Cuervo y Humberto Antonio Sierra Porto.

[127] Corte Constitucional – Sentencia C-077 de 2017. [128] Corte Constitucional – Sentencia C-077 de 2017. [129] Ver Christian Courtis. "La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales: apuntes introductorios". En: Ni un paso atrás. La prohibición de regresividad en materia de derechos sociales.

Buenos Aires: Centro de Asesoría Legal (CEDAL) y Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), 2006. [130] Corte Constitucional, Sentencia C-767 de 2014 (MP Jorge Ignácio Pretelt Chaljub), Por ejemplo, los requisitos para acceder a derechos pensionales. Ver Sentencias C-789 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) y C-428 de 2009, (M.P. Mauricio González Cuervo). También ver Sentencia C-372 de 2011 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, SV María Victoria Calle Correa y Humberto Antonio Sierra Porto), C-536 de 2012 (MP Adriana Guillen Arango) y C-754 de 2015 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado, AV Luis Guillermo Guerrero Pérez, Alejandro Linares Cantillo, SV Jorge Ignacio Pretelt Chaljub) .

Ver sentencias C-789 de 2002 (M.P. Rodrigo Escobar Gil) y C-428 de 2009 (M.P. Mauricio González Cuervo). [131] Corte Constitucional, Sentencia SU-225 de 1997 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz, SV José Gregorio Hernández, Carlos Gaviria Díaz y Antonio Barrera Carbonell). Donde la Corte ordena a las autoridades estatales adoptar todas las medidas necesarias para garantizar la vacunación gratuita para prevenir meningitis a niños pertenecientes a sectores históricamente marginados, con base en la cláusula de erradicación de las injusticias presentes. Esta jurisprudencia ha

sido reiterada entre otras, en las sentencias T-177 de 1999 (MP. Carlos Gaviria Díaz, SV Eduardo Cifuentes Muñoz); T-840 de 1999 (MP. Eduardo Cifuentes Muñoz); T-772 de 2003 (MP. Manuel José Cepeda Espinosa).

[132] Ver, Corte Constitucional, Sentencia C-671 de 2002 (MP. Eduardo Montealegre Lynett) y C-727 de 2009 (mp M aría v ictoria c alle c orrea, AC María Victoria Calle Correa, Jorge Iván Palacio Palacio y Luis Ernesto Vargas Silva).

[133] Congreso de la República, Gaceta No. 204 de abril 16 de 2015, págs. 19 y 20. [134] El capítulo III de la Ley 1776 de 2016, se ocupa del “Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las Zidres”, e instancias de coordinación.

[135] Artículo 1º de la Ley 1776 de 2016. [136] Cfr. Exposición de motivos del Proyecto de Ley Nº 223 de 2015-Cámara. Gaceta del Congreso Nº 204 del 16 de abril de 2015.

[137] Documento Conpes Social. Consejo Nacional de Política Económica Social. República de Colombia, Departamento Nacional de Planeación. Bogotá D.C., 31 de marzo de 2008.

(http://www.osancolombia.gov.co/) . [138] El documento Conpes Social 113 del 31 de marzo de 2008, define la Seguridad alimentaria y nutricional como la disponibilidad suficiente y estable de alimentos, el acceso y el consumo oportuno y permanente de los mismos en cantidad, calidad e inocuidad por parte de todas las personas, bajo condiciones que permitan su adecuada utilización biológica, para llevar una vida saludable y activa.

[139] El artículo 11 de la Ley 48 de 1882 estipuló un límite máximo de adjudicación de 5.000 hectáreas; el artículo 11 de la L ey 56 de 1905 redujo el límite a 1.000 hectáreas; el artículo 1 de la Ley 85 de 1920 aumentó el límite de las adjudicaciones 2.500 hectáreas, y mantuvo el límite de 1.000 hectáreas para la agricultura.

Una regulación detallada del régimen de baldíos aparecería en la Ley 110 de 1912 (Código Fiscal) de acuerdo con el cual no se podía hacer adjudicación alguna de baldíos ubicados en un Departamento o Intendencia, a una misma persona, natural o jurídica, por una extensión mayor de 2.500 hectáreas (artículo 48). A su vez, se estableció que a orillas de una vía pública no podían hacerse adjudicaciones a una misma persona, natural o jurídica, por una extensión mayor de dos y medio kilómetros sobre aquella (artículo 50).

Finalmente, se determinó que en las costas nacionales, en las regiones limítrofes con las naciones vecinas y en las regiones bananeras de los Departamentos o Intendencias de la Costa Atlántica, no podían hacerse adjudicaciones de baldíos en lotes continuos, sino dejando entre uno y otro lote adjudicado uno de mil hectáreas, que se reserva el Estado. Frente a este régimen, la Ley 71 de 1917 incorporaría un límite a la adjudicación de baldíos a colonos o cultivadores, máximo 10 hectáreas (Art. 1).

Sumado a esto, en 1936, con el advenimiento de la función social de la propiedad, y la aparición primigenia de manifestaciones del Estado Social de Derecho en nuestra historia, se promulgarían las siguientes leyes en relación con los baldíos:

La Ley 34 de 1936, en su artículo 2°, estableció que por regla general las adjudicaciones de baldíos no podrían exceder de 800 hectáreas para la ganadería, salvo el caso en que los baldíos se hallaren a una distancia mayor de 50 kilómetros de la cabecera del Municipio más próxima, en el cual pueden llegar a 1.500 hectáreas. De otro lado, el artículo 9º determinó que los cultivadores o colonos establecidos con anterioridad a la fecha de la vigencia de esa ley tendrían derecho a que se les adjudicare la parte cultivada y el tanto más que señala la misma ley, aunque la totalidad del terreno exceda los límites señalados en ella.

En la Ley 200 de 1936 se estableció que se presumía que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica.

Se determinó que el cerramiento y la construcción de edificios no constituían, por sí solos, prueba de explotación económica, pero si podían considerarse como elementos complementarios de ella. La presunción establecida en este artículo se extendió también a las porciones incultas cuya existencia fuera necesaria para la explotación económica del predio, o como complemento para el mejor aprovechamiento de éste, aunque en los terrenos de que trata no hubiera continuidad, o para el ensanche de la misma explotación. Tales porciones, se dijo, podían ser, conjuntamente, de una extensión igual a la de la parte explotada y se reputarían poseídas conforme a este artículo (art.1, modificado por art.

2, Ley 4 de 1973). En la segunda mitad del siglo XX se promulgaría la Ley 135 de 1961 . Esta resulta de vital importancia para el cabal entendimiento del régimen de baldíos, pues por primera vez aparece en nuestro ordenamiento jurídico el concepto de UAF. Esta ley creó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) y le asignó la función de administrar, adjudicar y reservar las tierras baldías. En ella, se creó el régimen de la propiedad parcelaria, mediante el cual se asignó un estatuto especial de dominio a las unidades agrícolas familiares y se dispuso que se podrá transferir el dominio de la parcela con autorización del Instituto y, en tal caso, a otra persona que tuviera la calidad de sujeto de reforma agraria. En efecto, las Unidades Agrícolas Familiares aparecen para ser empleadas en las colonizaciones dirigidas y para la propiedad parcelaria , no para todo el régimen de baldíos, pues para su adjudicación la ley fijó un límite de extensión en hectáreas.

De acuerdo con esta norma, los bienes inmuebles adjudicados con base en las UAF sólo podían enajenarse con aprobación del INCORA y éste tenía derecho de preferencia para la adquisición. En zonas de parcelación, las UAF sólo podrían venderse a personas pobres o de escasos recursos.

De allí entonces que la ley creara dos regímenes muy distintos entre sí, los cuales, en la práctica, suelen confundirse: (i) el de propiedad parcelaria y de colonizaciones dirigidas, al cual le resulta aplicable el concepto de Unidad Agrícola Familiar como unidad de medida en su adjudicación; y (ii) el de la adjudicación de baldíos, para el cual estableció, en su artículo 29, un tope máximo a las adjudicaciones equivalente a 450 hectáreas [555] , unidad de medida que no guarda identidad conceptual con la UAF.

Posteriormente, la Ley 4 de 1973 que implementó el llamado Pacto de Chicoral, reiteró la presunción de ser de propiedad privada los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica.

Estableció una prescripción adquisitiva del dominio en favor de quien, creyendo de buena fe que no se trata de tierras baldías, posea durante cinco (5) años continuos, terrenos de propiedad privada no explotados por su dueño en la época de la ocupación, ni comprendidos dentro de las reservas de la explotación. Determinó también que salvo las excepciones contempladas la ley, no podrían hacerse adjudicaciones de baldíos sino a favor de personas naturales y por extensiones no mayores de cuatrocientas cincuenta (450) hectáreas (art 14). Dispuso, además, que todas las adjudicaciones de tierra que hiciera el INCORA se efectuarían mediante resolución administrativa que, una vez inscrita en el registro, constituiría título suficiente de dominio y prueba de la propiedad.

Fuente: Corte Constitucional, relatoría oficial. Documento original:
Copia de consulta hecha el 29 de octubre de 2026 desde el texto oficial publicado por la Corte Constitucional. Es informativa: el texto que vale es el que publica la Corte Constitucional.