

78

SERIE  
DOCUMENTOS DE TRABAJO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO CONSTITUCIONAL

**Del Estado laico y las fiestas  
religiosas patrocinadas por el  
Estado**

Magdalena Correa, y Federico Suárez

---

## **SERIE DOCUMENTOS DE TRABAJO**

El Departamento de Derecho Constitucional es una de las unidades académicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Externado de Colombia. Sus documentos de trabajo dan a conocer los resultados de los proyectos de investigación del Departamento, así como las ideas de sus docentes y de los profesores y estudiantes invitados. Esta serie reúne trabajos de cinco importantes áreas del conocimiento: el derecho constitucional, el derecho internacional, la sociología jurídica, la teoría y filosofía jurídica,

Las opiniones y juicios de los autores de esta serie no son necesariamente compartidos por el Departamento o la Universidad.

Los documentos de trabajo están disponibles en [www.icrp.uexternado.edu.co/](http://www.icrp.uexternado.edu.co/)

Serie *Documentos de Trabajo*, n.º 78  
***Del Estado laico y las fiestas religiosas patrocinadas por el Estado***  
Magdalena Correa, Federico Suarez

Este documento puede descargarse de la página web del departamento solo para efecto de investigación y para uso personal. Su reproducción para fines diferentes, bien sea de forma impresa o electrónica, requiere del consentimiento del autor y la editora. La reproducción de los documentos en otros medios impresos y/o electrónicos debe incluir un reconocimiento de la autoría del trabajo y de su publicación inicial.

Los autores conservan los derechos de autor. La publicación de este texto se hace bajo los parámetros del *Creative Commons Attribution*. El autor del documento debe informar al Departamento de Derecho Constitucional si el texto es publicado por otro medio y debe asumir la responsabilidad por las obligaciones consecuentes.

Para efectos de citación, debe hacerse referencia al nombre completo del autor, el título del artículo y de la serie, el año, el nombre de la editora y la editorial.

© 2015, Departamento de Derecho Constitucional,  
Universidad Externado de Colombia.  
Paola Andrea Acosta, Editora  
Calle 12 n.º 1-17 Este, Of. A-306. Bogotá, Colombia  
[www.icrp.uexternado.edu.co/](http://www.icrp.uexternado.edu.co/)

---

# Presentación

Los *Documentos de Trabajo* son un espacio para la reflexión y el debate. A diferencia de otros formatos, esta serie ofrece un palco para los trabajos inacabados, para la discusión de las ideas en formación y el perfeccionamiento de los procesos de investigación. Se trata pues, de textos que salen a la luz para ser enriquecidos con la crítica y el debate antes de pasar por el tamiz editorial.

En esta colección se sumarán cinco grandes áreas del conocimiento: el derecho constitucional, el derecho internacional, la sociológica jurídica, la teoría y filosofía del derecho. Además, de poner a prueba nuestras ideas, el cometido principal de esta publicación es aportar a los debates actuales, tanto aquellos que se viven en la academia como los que resultan de la cada vez más compleja realidad nacional e internacional.

Esta publicación está abierta a todos los miembros de nuestra Casa de Estudios, profesores y estudiantes, así como a quienes nos visitan. Esperamos contar con el aporte de todos aquellos interesados en la construcción de academia.

MAGDALENA CORREA HENAO  
*Directora del Departamento  
de Derecho Constitucional*

PAOLA ANDREA ACOSTA A.  
*Editora*

## Del estado laico y las fiestas religiosas patrocinadas por el Estado

### INTRODUCCIÓN

Desde sus inicios, los documentos de trabajo fueron concebidos como herramientas que propicien la reflexión y el debate, en el que los trabajos inacabados, con ideas en formación, pueden ser enriquecidos con la crítica y el debate resultante de esta.

En este sentido, el Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia ha decidido echar mano de los valiosos insumos contenidos en las intervenciones que ha realizado frente a los procesos de constitucionalidad que se siguen en la Corte Constitucional, para así hacer visible las ideas de nuestros docentes frente a importantes temas de trascendencia constitucional, sometiendo estas consideraciones a la crítica pública, siempre tan necesaria y enriquecedora.

La intervención que a continuación se presenta fue realizada por los docentes Magdalena Correa Henao y Federico Suárez Ricaurte, quienes intervinieron en el trámite del control de constitucionalidad de los artículos 3, parágrafo 3, artículo 4, inciso 4 (parcial), artículos 13, 15 y 29 de la Ley 1176 de 2016 y además se refirieron a la totalidad de la ley.

#### 1. OBJETO DE LA INTERVENCIÓN

Mediante la presente intervención ciudadana se estará de acuerdo a la postura de los demandantes, según la cual la Ley 1776 de 2016, *“por la cual se crean y desarrollan las zonas de interés de desarrollo económico y social, Zidres”* debe ser declarada inexecutable. En esta intervención se hará énfasis en un cargo específico expuesto por los demandantes que es de interés para el Departamento de Derecho Constitucional de la Universidad Externado de Colombia. Este es respecto a la distorsión de la finalidad constitucional de los bienes inmuebles de la nación, o de los bienes baldíos y las consiguientes limitaciones que el nuevo régimen impone en materia de acceso real y efectivo a la propiedad rural para los campesinos y trabajadores rurales sin tierra, por cuanto el modelo dispuesto en la Ley 1776 de 2016 privilegia una asociación con inversionistas extranjeros y nacionales, en las que los campesinos o

trabajadores rurales sin tierra ingresa en condiciones de subordinación. En esta intervención se analizará este cargo específico y se hará un acápite final de conclusiones en la que se harán sugerencias en relación con los efectos que debe considerar la Corte Constitucional en esta providencia.

## 2. SOBRE EL PROBLEMA INTERPRETATIVO Y DE APLICACIÓN DEL DERECHO.

*Primera Cuestión: El cambio de la destinación constitucional de los bienes baldíos y las limitaciones que el nuevo régimen impone en materia de acceso real y efectivo a la propiedad rural para los campesinos, trabajadores rurales y comunidades indígenas y afrodescendientes.*

En este respecto es preciso aclarar que el Legislador con respecto a la Ley 1776 de 2016 adoptó una terminología inusual para referirse a los bienes baldíos. En las prescripciones de la Ley se hace referencia a los bienes inmuebles de la nación, los cuales son justamente los bienes baldíos del Estado. En virtud de los cuales, según se entiende en el derecho de bienes, el Estado ejerce un dominio eminente sobre los mismos. *“Los baldíos son bienes públicos de la Nación catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, en razón de que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley”*<sup>1</sup> En tal sentido, el concepto utilizado por el Legislador en esta oportunidad con relación a los bienes inmuebles de la Nación incluye a los bienes baldíos del Estado, sobre los cuales existe una regulación constitucional y legal particular.

<sup>1</sup> Corte Constitucional Sentencia C-595 de 1995. MP: Carlos Gaviria Díaz. En este proceso se demandó el artículo 3 de la ley 48 de 1882, el artículo 61 de la ley 110 de 1912, el inciso segundo del artículo 65 y un aparte del inciso segundo del artículo 69 de la ley 160 de 1994, referentes a la naturaleza de los bienes baldíos y al proceso de adjudicación de los bienes baldíos. La Corte declaró la exequibilidad de todas las normas demandadas.

Desde los primeros años de funcionamiento de la Corte Constitucional la determinación del alcance de los artículos 64<sup>2</sup>, 65<sup>3</sup> y 66<sup>4</sup> de la Constitución Política ha sido objeto de pronunciamientos por parte de la Corporación. En el proceso de esclarecer el alcance de los artículos referidos se ha hecho referencia a la destinación especial que tienen los bienes baldíos de la Nación y la función constitucional que estos cumplen, que es la de garantizar el acceso a la propiedad rural a los trabajadores agrarios y campesinos sin tierra, así como garantizar el derecho a la tierra y al territorio de las comunidades indígenas y afrodescendientes del país. Los primeros pronunciamientos de la Corte Constitucional en relación a este respecto son la C-595 de 1995<sup>5</sup> y la C-536 de 1997.<sup>6</sup>

En la primera providencia se afirmó que el objetivo primordial de los bienes baldíos y de su proceso de adjudicación es “*dotar de tierras a quienes carecen de ellas*”. En tanto que en la C-536 de 1997, con relación a la Unidad Agrícola Familiar, UAF, prescrita en la Ley 160 de 1994 como límite para la asignación de los bienes baldíos manifestó que tal restricción operaba justamente para beneficiar con dichos bienes al mayor número de campesinos sin tierra, y que a su vez, esta integraba la función social de la propiedad prescrita en el artículo 58 de la Constitución Política.

En la sentencia C-255 de 2012<sup>7</sup> en la que se estudió una demanda de inconstitucionalidad en contra del artículo 72 (parcial) de la Ley 130 de 1994 mediante el cual se le permitía a la administración pública revocar en forma directa un acto administrativo de adjudicación de un bien baldío, cuando

<sup>2</sup> ARTICULO 64. Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

<sup>3</sup> ARTICULO 65. La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.

<sup>4</sup> ARTICULO 66. Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales.

<sup>5</sup> Corte Constitucional Sentencia C-595 de 1995 MP: Carlos Gaviria Díaz. Las coordenadas de este proceso están dadas en la nota al pie de página número 1.

<sup>6</sup> Corte Constitucional Sentencia C-536 de 1997 MP: Antonio Barrera Carbonell. En este proceso el objeto de la acción pública de inconstitucionalidad fueron los incisos 9, 11 y 12 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994.

<sup>7</sup> Corte Constitucional Sentencia C-255 de 2012 MP: Jorge Iván Palacio

constatará que dicho bien se había adjudicado en forma fraudulenta. En dicho pronunciamiento la Corte declaró la exequibilidad de la disposición demandada y reiteró la doctrina en relación con la naturaleza y finalidad de los bienes baldíos y de los procesos de adjudicación, cuando estableció que los procesos de adjudicación de un bien inmueble de la nación tiene como finalidad desarrollar una acción afirmativa del Estado a favor de un sector de la población que vive en condiciones de marginalidad y exclusión social. En dicho pronunciamiento afirmó que en la titulación de baldíos “*opera un acto de disposición a título gratuito por parte del Estado, encaminado al cumplimiento de sus fines desde la óptica de las acciones afirmativas a favor de sujetos de especial protección del sector agrario*”.<sup>8</sup>

Una sentencia hito en relación con la destinación de los bienes baldíos de la Nación fue la C-644 de 2012<sup>9</sup>, la cual a su vez, estudio problemas jurídicos bastante similares a los estudiados en el presente proceso de constitucionalidad. En esa ocasión, se demandaron los artículos 60, 61 y 62 de la ley 1450 de 2011, “*por la cual se expide el Plan de Desarrollo 2010-2014*”. Mediante las disposiciones acusadas se creaban los proyectos especiales agropecuarios o forestales, en Zonas de Desarrollo Empresarial, en virtud de los mismos los campesinos que habían sido objeto de titulación de bienes baldíos podían superar los límites de la Unidad Agrícola Familiar, UAF, fijados por la Ley 160 de 1994. A su vez, las normas demandadas creaban una institucionalidad de nivel nacional, encargada de desarrollar dichos proyectos.

Con base en la interpretación de los artículos 64, 65 y 66 constitucionales, así como de los enunciados de igualdad material propios del Estado Social de Derecho, la Corte consideró que tales medidas sí afectaban el principio constitucional de la progresividad en materia de derechos económicos, sociales y culturales, y por consiguiente, la prohibición de regreso en ese particular.

*“Lo anterior por cuanto al modificar los mecanismos de protección que sobre la propiedad de la tierra se venía garantizando, el Estado se limitó a liberar las medidas restrictivas de enajenación de baldíos adjudicados o de tierras financiadas mediante subsidios a campesinos de escasos recursos, así como a modificar el orden de prelación respecto de la disposición de baldíos de forma que éstos pudiesen ser aplicados a zonas de desarrollo empresarial sin ningún tipo de*

<sup>8</sup> *Ibíd*em

<sup>9</sup> Corte Constitucional Sentencia C-644 de 2012 MP: Adriana M. Guillén SV: Jorge. I. Pretelt, Humberto Sierra Porto, Mauricio González Cuervo y Gabriel E. Mendoza. La razón esencial que expusieron los magistrados que se apartaron de la decisión mayoritaria fue en relación con la idea de que la Constitución Política promueve la iniciativa privada y en virtud de ella, la inversión podía desarrollar el campo y mejorar las condiciones de vida del campesinado.



*límite o criterio frente a empresarios nacionales o extranjeros. Es decir, todas estas medidas regresivas no vinieron acompañadas de justificación suficiente para sacrificar los logros hasta ahora alcanzados por la población campesina y fueron establecidos sin presentar mecanismo proporcional alguno dirigido a asegurar un balance entre empresas agroindustriales y campesinos.*<sup>10</sup>

A esto se sumó, entre otros aspectos, que la Corporación constató la “insuficiencia en el cumplimiento de los deberes constitucionales de la reserva legal y específica en la configuración legislativa y delegación excesiva en el Gobierno y en la Administración.”<sup>11</sup> Tales argumentos llevaron a la mayoría de la Corte Constitucional a declarar la inexecutable de las normas acusadas.

El alcance del artículo 64 de la Constitución tiene unas connotaciones particulares a la luz de los pronunciamientos de la Corte Constitucional. Recientemente, la Corte estudió una demanda en contra de los artículos 50 (parcial) y 53 (parcial) de la Ley 160 de 1994 en relación con el funcionamiento del sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural campesino. Mediante la sentencia C-623 de 2015 la Corte Constitucional<sup>12</sup> reiteró la finalidad constitucional de los bienes baldíos que está prescrita por el artículo 64 de la Constitución Política. En dicho pronunciamiento reiteró que la finalidad de los bienes baldíos es principal y exclusivamente el de promover el acceso a los trabajadores rurales y campesinos que no tienen tierras y que se encuentran en condiciones de marginalidad y exclusión. Y a su vez, tras un recuento de las principales decisiones jurisprudenciales que se pronunciaron con respecto al derecho a la tierra y al territorio, determinó los siguientes contenidos protegidos:

*“(i) acceso a la tierra, a través de la titulación individual o colectiva de tierras a los pobladores rurales, mediante formas asociativas, de su arrendamiento, de la concesión de créditos a largo plazo, de la creación de subsidios para la compra de tierra, del desarrollo de proyectos agrícolas,*  
*(ii) acceso a los recursos y servicios que permitan realizar los proyectos de vida de la población rural como educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial; y*

<sup>10</sup> *Ibíd*em

<sup>11</sup> *Ibíd*em

<sup>12</sup> Corte Constitucional Sentencia C-623 de 2015 MP: Alberto Rojas Ríos SV: Luis Guillermo Guerrero, Enrique Gil Botero; SVP: Gabriel Eduardo Mendoza AV: Gloria Stella Ortiz y Diego Eduardo López

*(iii) seguridad jurídica de las diferentes formas de tenencia de la tierra como la propiedad, la posesión y la mera tenencia, sin que ello signifique que su protección se circunscriba solamente a éstas.*"<sup>13</sup>

El orden constitucional vigente promueve que la asociación sea una de las formas válidas para acceder a la propiedad rural de los campesinos sin tierra. En tal sentido, quienes defienden la exequibilidad de la ley sostendrían que el modelo dispuesto en la Ley 1776 de 2016 desarrollaría en apariencia tal postulado constitucional pues también prescribe que la asociación con grandes empresarios, extranjeros y nacionales, o entre campesinos, sea la forma principal de explotar los bienes inmuebles de la nación.

No obstante lo anterior, dicho modelo contrasta de manera manifiesta con el sentido del artículo 64 constitucional y desconocería la naturaleza especial de los bienes baldíos a la luz del orden constitucional vigente al menos por las siguientes razones: i) la asociación que prescribe la Constitución hace referencia a la asociación entre campesinos, procurando que dichos bienes sean usados, explotados económicamente y adjudicados en condiciones de igualdad entre los mismos; ii) aun cuando la Ley dispone acompañamiento estatal para que los campesinos implementen las Zidres, los requisitos dispuestos en el artículo 3 de la Ley en relación con los componentes que deben tener los proyectos productivos imponen un régimen cuyo carácter principal y general favorece al inversionista extranjero o nacional, antes que a la asociación entre campesinos sin tierra; iii) la garantía de cumplimiento, prescrita en el artículo 23, para la implementación de proyectos productivos "*sobre el monto inicial de la inversión del proyecto aprobado*" se torna en una medida a todas luces desproporcionada para el acceso real y efectivo a la propiedad rural para los campesinos sin tierra, y por el contrario, promueve el modelo de asociación empresarial, nacional y extranjera, que irradia el sentido general de la Ley; iv) en el objeto de las Zidres dispuesto en el artículo 1 se enuncia como uno de los requisitos que las Zidres deben cumplir que "*demanden elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológicas y climáticas*", circunstancia que no sólo torna en imposible la realización de los proyectos para asociaciones de campesinos sin tierra y sin capital, sino que desarrolla el modelo que busca la inversión de grandes capitales extranjeros y nacionales en los bienes inmuebles de la nación y; v) según lo prescribe el artículo 13 de la Ley Zidres la forma principal de explotación de los bienes inmuebles de la Nación es el que se da mediante modalidades contractuales "*no traslaticias de dominio*", tales como la "*entrega en concesión o el arrendamiento*", característica que tiene como propósito el pago de la "*contraprestación dineraria*" prescrita en el artículo

<sup>13</sup> *Ibídem*

14 de la Ley que han de sufragar los capitales extranjeros y nacionales por la inversión realizada en los bienes inmuebles de la nación, antes que promover el acceso real y efectivo a la propiedad agraria de los trabajadores rurales que carecen de ella, lo cual en términos constitucionales es equivalente a la titulación de los mismos.

Es preciso aclarar que la inversión extranjera en los bienes baldíos de la Nación está prescrita en el parágrafo 5° del artículo 3 de la Ley 1776 de 2016, en el que se enuncia que, “*El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la aprobación de los proyectos productivos dentro de las ZIDRES que contemplen la inversión nacional y extranjera debe garantizar que no se afecte la seguridad, autonomía y soberanía alimentaria.*” Tal requisito se reglamentaría por parte del Ministerio de Agricultura.

En relación con los requisitos dispuestos en el artículo 3 es preciso afirmar que hacen casi imposible, incluso con la asesoría correspondiente, que en la práctica se desarrollen este tipo de proyectos primordialmente entre campesinos o trabajadores rurales sin tierra. En dicho artículo se exige que el solicitante para realizar un proyecto productivo en las Zidres deberá i) tener un enfoque territorial que armonice los tres instrumentos de intervención territorial, POT, PBOT y EOT<sup>14</sup>; ii) un esquema de viabilidad administrativa, financiera, jurídica y de sostenibilidad ambiental; iii) un sistema que garantice la compra de la totalidad de la producción a precios de mercado por todo el ciclo del proyecto; iv) un plan que asegure la compatibilidad del proyecto con las políticas de seguridad alimentaria del país; v) 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; vi) un estudio de títulos de los predios que se tengan identificados y se requieran para el establecimiento del proyecto; y vi) 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.

De lo anterior se colige que sólo un equipo de alta calidad técnica en términos jurídicos, financieros y económicos tiene la posibilidad de constituir un proyecto que satisfaga de manera plena y suficiente los requisitos dispuestos en el artículo 3 de la Ley 1776. Resulta más viable, en términos fácticos y jurídicos, que los inversionistas, nacionales o extranjeros que están llamados a participar en las Zidres conformen equipos de esta naturaleza. Y estos requisitos, se constituyen en una limitación adicional para los

<sup>14</sup> Artículo 3 literal a) hace referencia “al 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, UPR (…”)

campesinos que decidan asociarse para desarrollar el objeto y fin de esta ley. Es un tanto contradictorio que uno de los objetivos de la Ley sea el de promover el acceso y la asignación de propiedad rural de los campesinos y trabajadores rurales que carecen de ella, de manera asociada, pero en los contornos y características principales de la Ley, se implementa un modelo que privilegia al inversionista extranjero y nacional para la explotación económica de los bienes inmuebles de la nación.

A estas connotaciones especiales que tienen el tipo de asociación que promueve la Ley 1776 de 2016, se aúna que el acceso a la propiedad rural para los trabajadores agrarios o campesinos sin tierra es la excepción, y cuando se propicia, sólo se contempla en beneficio de la inversión realizada por los capitales extranjeros y nacionales que hagan presencia en las Zidres. En efecto la Ley tiene como uno de sus objetivos en el artículo 2, *“promover el acceso y la formalización de la propiedad de la tierra a los campesinos, a los trabajadores agrarios, mujeres rurales, jóvenes rurales y ocupantes tradicionales de bienes inmuebles de la Nación.”* A esto se suma que en el artículo 3 de la Ley 1776 de 2016 se fijan los criterios adicionales de los proyectos de naturaleza asociativa que contempla la i) determinación del terreno destinado a ser adquirido por los campesinos y trabajadores agrarios; ii) un sistema que garantice que los trabajadores sin tierra puedan adquirirla; iii) la gestión del crédito para la compra de la tierra y el establecimiento del proyecto; iv) un plan que garantice el suministro de servicios de formación empresarial; y v) la disponibilidad de servicios de asistencia técnica a los campesinos

En este sentido, la Ley condiciona el otorgamiento de los incentivos y estímulos a la realización de proyectos de índole asociativo, que en el proyecto pueden ser entre campesinos o trabajadores rurales sin tierra, o entre inversionistas extranjeros y nacionales con campesinos y trabajadores rurales sin tierra. Al analizar los incentivos y estímulos conferidos, dispuestos en el artículo 7 de la Ley 1776<sup>15</sup>, se evidencia que *“sólo resultarán beneficiarios de la política de incentivos o estímulos los proyectos asociativos, siempre y cuando integre como asociados al pequeño y mediano productor”*. Concepto diferente a los campesinos y trabajadores rurales sin tierra. Y a esto se suma que lo dispuesto en el párrafo 2 del mismo artículo, *“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*

<sup>15</sup> Los incentivos y estímulos prescritos por el artículo 7 de la Ley 1776 son, entre otros, créditos especiales, garantía sobre la producción de los proyectos productivos, estímulos a la formación e incentivos empresariales.

*determinado porcentaje de tierra agrícola, calculado con base en sus posibilidades de explotación.”*

Tal enunciado normativo refuerza la idea de que el modelo de asociación dispuesto en la Ley objeto de análisis recae sobre bienes cuya finalidad constitucional es proveer de tierra a los campesinos y trabajadores rurales que carecen de ella. No obstante lo anterior, las características básicas de la Ley 1776 no desarrollan de manera satisfactoria el fin constitucional que deben cumplir los bienes baldíos, pues sobre ellos se realizarían proyectos productivos cuyo propósito esencial es la explotación económica y productiva de los mismos, mediante asociaciones entre inversionistas nacionales y extranjeros, lo cual relega a un plano secundario la titulación y adjudicación de los bienes baldíos de la nación a los campesinos y trabajadores sin tierra, aspecto que se circunscribe en los términos de la Ley a la adquisición de un “*determinado porcentaje de tierra agrícola*”, cuya cantidad, condiciones y características no están definidas por la Ley 1776 de 2016.

El mismo espíritu de la Ley está plasmado en el artículo 17, respecto a la “*condición especial para los proyectos productivos que vinculen campesinos, mujeres rurales, jóvenes rurales y/o trabajadores agrarios sin tierra.*” Lo primero que se colige de dicho título es que los proyectos productivos que se adelantarán en las Zidres, que versan sobre bienes inmuebles de la Nación, no tienen la obligación de incorporar en calidad de socios a campesinos o trabajadores rurales sin tierra. Por consiguiente, como se ha enfatizado en esta intervención, los bienes baldíos que tienen una función de promover la igualdad material a la luz de los postulados del Estado Social de Derecho, quedan destinados al rendimiento de las inversiones, por parte de extranjeros o nacionales, privando de sus beneficios al sector rural de la población que ha de ser el principal y único merecedor de su adjudicación.

Con respecto a aquellas asociaciones que sí logren incorporar a trabajadores rurales o campesinos sin tierra, que es la hipótesis específica del artículo 17 en mención, se enuncia que, “*tiene que garantizar un mecanismo que permita que, dentro de los tres primeros años de iniciado el proyecto, estos se hagan propietarios de un porcentaje de tierra,*”. Tal porcentaje estará sujeto a las siguientes condiciones: i) será el establecido por la reglamentación proferida por el Ministerio de Agricultura, ii) de acuerdo al proyecto productivo y a la capacidad financiera de quien lo adelante. Tal como se mencionó con respecto al análisis de los estímulos e incentivos de la Ley, la adjudicación a los campesinos y trabajadores rurales sin tierra sólo se promoverá en un “*porcentaje de tierra*”, aspecto normativo que denota que este sector de la sociedad rural no se le titulará en el largo plazo la totalidad del bien baldío explotado en las Zidres. A lo cual se aúna que la extensión de la tierra que se le podría asignar, así como las características y condiciones de esos bienes tampoco están reglamentados por la Ley 1776 de 2016.

El modelo de asociación de la Ley 1776 de 2016 por el cual se desarrollan las ZIDRES sigue los lineamientos establecidos en los documentos del Banco Mundial y de la FAO sobre la denominada agricultura por contrato. Un texto en el cual se pueden estudiar dichos lineamientos es el denominado “*Legal Guide on Contract Farming*” escrito por *International Institute for the Unification of Private Law (UNIDROIT), Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) International Fund for Agricultural Development (IFAD)*.<sup>16</sup> A manera de ejemplo, el documento en mención afirma algunos elementos que incorpora la Ley 1776 de 2016, en los siguientes términos. “*Los Gobiernos son paulatinamente más conscientes del papel que la agricultura por contrato puede jugar en el desarrollo del campo, y algunos gobiernos están desarrollando política para atraer inversión del sector privado y para coordinar proyectos con productores locales, algunas veces bajo alianzas público privadas.*”<sup>17</sup>

En principio la adopción de documentos de esta naturaleza no desconocen los postulados del orden constitucional vigente. Sin embargo, cuando el Poder Ejecutivo y las mayorías del Congreso adoptan una política pública de esta naturaleza han de advertir la posible colisión que tales criterios pueden tener con el objeto en el cual recaería la reglamentación. En este caso, en relación con bienes que tienen una destinación constitucional específica, como lo son los bienes baldíos de la nación, a los cuales se les asigna una función redistributiva que pretende incrementar los niveles de concreción de la igualdad material propia del Estado Social de Derecho. Es aconsejable que el Gobierno Nacional consulte de manera previa con las organizaciones indígenas, afrodescendientes, campesinas y agropecuarias este tipo de lineamientos para evitar ciertos yerros advertidos por los demandantes en este proceso de constitucionalidad.

La argumentación anterior no tiene como finalidad desconocer la agricultura empresarial, la iniciativa privada en el campo o el desarrollo agropecuario de la Nación. La esencia de la presente intervención radica en afirmar que cuando el legislador, por iniciativa del Gobierno Nacional, pretende desarrollar asuntos relacionados con la agricultura tienen ciertos límites constitucionales que deben guiar la orientación e implementación de

<sup>16</sup> International Institute for the Unification of Private Law (UNIDROIT) Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) International Fund for Agricultural Development (IFAD), *Legal Guide on Contract Farming (Rome, 2015)* <<http://www.fao.org/3/a-i4756e.pdf>>

<sup>17</sup> *Ibídem* Pág. 6. “Governments are increasingly mindful of the role that contract farming can play in agricultural development, and some governments have instituted enabling policies to attract private sector investors and to coordinate ventures with local producers, sometimes under public-private partnerships.” (Traducción de los autores)

la respectiva política pública. La razón sustancial que aconseja a la Corte Constitucional a realizar un análisis estricto radica en que la Ley 1776 de 2016 hace referencia al uso, destinación, explotación y posible adjudicación de los bienes inmuebles de la Nación, o de los bienes baldíos. Bienes que como se ha explicado con antelación tienen una destinación constitucional específica que es la de garantizar el acceso real y efectivo a los campesinos y trabajadores agrarios sin tierra, así como a las comunidades indígenas y afrodescendientes, asunto que se asimila en términos generales a la titulación efectiva de los mismos.

En la hipótesis en que se hagan las asociaciones propuestas por la Ley 1776 de 2016 los campesinos o trabajadores rurales sin tierra entrarán en condición de subordinación a explotar bienes inmuebles de la nación, cuando el destino primordial de dichos bienes no es hacerlos explotadores de la tierra sino propietarios reales de los mismos, con los derechos y las obligaciones que el derecho de dominio implica. No es bajo una modalidad contractual que es limitativa del uso y goce de la propiedad de los bienes que, por el contrario, están destinados constitucionalmente a satisfacer las necesidades elementales de subsistencia. La Ley 1776 de 2016 distorsiona el sentido originario de los bienes baldíos de la nación, o de los bienes inmuebles de la nación, por cuanto su finalidad constitucional es garantizar el acceso a la propiedad rural, y no constituirse en una modalidad de producción a gran escala agrícola, en asocio entre inversionistas extranjeros y nacionales con campesinos o trabajadores rurales sin tierra, que es lo que privilegia la ley objeto de estudio. A esto se suma que el acceso a la propiedad real y efectiva de la tierra sólo está considerada por excepción, en cantidades que no contemplan la totalidad del bien baldío explotado y bajo una regulación que no está enunciada por la Ley.

### 3. CONCLUSIÓN

Con relación a los efectos que la Corte Constitucional ha de considerar en esta decisión es aconsejable que estos se declaren a partir del momento en el que se sancionó la respectiva Ley. Tal determinación tiene el propósito de blindar los posibles efectos jurídicos que se hayan podido producir desde el momento en que se sancionó la Ley y el estudio de constitucionalidad respectivo. Para evitar justamente que inversionistas extranjeros o nacionales en virtud del artículo 8 de la Ley 1776 de 2016<sup>18</sup> o en razón de tratados bilaterales de

<sup>18</sup> 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

inversión o tratados de libre comercio ejerza demandas onerosas en contra del interés público y nacional.

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.



