



**Senador Jorge Enrique Robledo**  
**Representante Wilson Arias**

Honorables

**MAGISTRADOS DE LA CORTE CONSTITUCIONAL**

E. S. D.

**Ref.: Acción Pública de Inconstitucionalidad contra los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.**

**JORGE ENRIQUE ROBLEDO CASTILLO**, Senador de la República, identificado con la cédula de ciudadanía número 14.204.889 de Ibagué, y **WILSON NEBER ARIAS CASTILLO**, Representante a la Cámara, identificado con la cédula de ciudadanía número 16.823.075 de Jamundí, de manera respetuosa nos dirigimos a Ustedes con el fin de interponer la presente acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1450 de 2011, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.

**I. Normas demandadas**

A continuación se transcriben las normas demandadas, en cumplimiento del numeral 1° del artículo 2° del decreto 2067 de 1991.

**LEY 1450 DE 2011**  
**Diario Oficial No. 48.102 de 16 de junio de 2011**  
**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**  
**Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014.**

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

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

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

“Artículo 72B. Comisión de Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal. Créase la Comisión de Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal, con el objeto de recibir, evaluar y aprobar los proyectos especiales agropecuarios y forestales, autorizar las solicitudes de los actos o contratos relacionados con estos proyectos cuando

**Senador Jorge Enrique Robledo**  
**Representante Wilson Arias**

con ellos se consolide la propiedad de superficies que excedan 10 UAF, y de hacer el seguimiento para garantizar el cumplimiento de lo aprobado y autorizado.

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

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

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

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

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

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

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

“Artículo 83. Las sociedades de cualquier índole que sean reconocidas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural como empresas especializadas del sector agropecuario y forestal, podrán solicitar autorización para el uso y aprovechamiento de terrenos baldíos en las Zonas de Desarrollo Empresarial establecidas en el artículo anterior, en las extensiones

**Senador Jorge Enrique Robledo**  
**Representante Wilson Arias**

y con las condiciones que al efecto determine el Consejo Directivo del INCODER, de acuerdo con la reglamentación del Gobierno Nacional.

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

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

### **III. Normas constitucionales infringidas**

Las normas constitucionales infringidas por los artículos demandados son las siguientes:

1. Artículo 9º: soberanía nacional
2. Artículo 65: seguridad alimentaria
3. Artículo 60: deber del Estado de promover el acceso a la propiedad.
4. Artículo 64: deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios.
5. Artículo 150: cláusula general de competencia del legislador.
6. Artículo 150 Numeral 18: función del Congreso de dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías.

### **IV. Competencia de la Corte Constitucional**

La Corte Constitucional es competente para conocer de esta acción de inconstitucionalidad, de acuerdo con el numeral 4º del artículo 241 de la Constitución Nacional.<sup>1</sup> La norma que se demanda tiene fuerza de ley, tanto desde el punto de vista material como formal, puesto que fue expedida por el Congreso Nacional, tal y como consta en el Diario Oficial No. 48.102 de 16 de junio de 2011.

### **V. Cargos de inconstitucionalidad**

#### **1. Violación de los artículos 60 y 64 de la Constitución Política**

Los artículos 60 y 64 de la Constitución señalan que el Estado deberá promover “el acceso a la propiedad” y “el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios”. Las normas demandadas violan estos mandatos porque permiten que los terrenos baldíos sean adquiridos y explotados por grandes propietarios, lo que lesiona los derechos

---

<sup>1</sup> ARTICULO 241. A la Corte Constitucional se le confía la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, en los estrictos y precisos términos de este artículo. Con tal fin, cumplirá las siguientes funciones:

(...)

4. Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación.

**Senador Jorge Enrique Robledo**  
**Representante Wilson Arias**

de los trabajadores agrarios. Para sustentar esta afirmación, en primer lugar se expondrán las normas de la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional que definen cuál debe ser la finalidad de los bienes baldíos, para luego analizar el contenido y alcance de los artículos 60, 61 y 62 del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

### **1.1. Las tierras públicas en la Constitución y en la jurisprudencia de la Corte Constitucional**

La Corte Constitucional ha explicado la naturaleza jurídica de los bienes baldíos en dos importantes fallos. Las Sentencias C-595 de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz, y C-536 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell, aclararon que “los baldíos son bienes públicos de la Nación catalogados de bienes fiscales adjudicables”<sup>2</sup>. Se trata entonces de tierras del Estado que tienen una destinación específica: ser adjudicadas a particulares.

Por ser tierras públicas, la adjudicación de baldíos debe cumplir con los principios y mandatos de la Constitución. Si los artículos 60 y 64 disponen que el Estado debe promover el acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, los baldíos deben ser adjudicados a campesinos que no tienen tierras. Así lo expresó la Corte Constitucional en la Sentencia C-595 de 1995:

“La adjudicación de terrenos de propiedad de la Nación, concretamente de baldíos, tiene como objetivo primordial, permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella, pues es requisito indispensable, según la ley acusada, que el presunto adjudicatario no posea otros bienes rurales, ni tenga ingresos superiores a mil salarios mínimos mensuales (arts. 71 y 72 Ley 160/94), como también contribuir al mejoramiento de sus recursos económicos y, obviamente, elevar su calidad de vida”<sup>3</sup>.

La obligación del Estado de adjudicar sus tierras a trabajadores agrarios se desprende de los postulados de la democracia. Una sociedad democrática no es sólo aquella en la que los ciudadanos eligen a sus gobernantes, sino también aquella en la que se materializan principios esenciales como la prevalencia del interés general, la igualdad y la justicia social.

Lo equitativo y justo es que las tierras públicas sean adjudicadas a trabajadores agrarios que carecen de ellas, mandato que también responde al interés general, porque el desarrollo de la producción agropecuaria depende, entre otros factores, de la democratización de la propiedad rural.

Se debe resaltar que en la categoría de trabajadores agrarios se incluyen sectores de la población que, por mandato de la Constitución, son objeto de especial protección. La población desplazada, las mujeres y los campesinos, por su situación de pobreza y marginalidad, son sujetos de especial protección. De acuerdo con el DANE, la pobreza rural en el 2009 fue del 64,3%<sup>4</sup>, lo que quiere decir que 6 de cada 10 colombianos que viven en el campo son pobres. Esta situación obliga al Estado a adoptar políticas que protejan a estos sectores de la población, entre las que se encuentra la adjudicación de tierras.

<sup>2</sup> Sentencia C-595 de 1995, M.P. Carlos Gaviria Díaz.

<sup>3</sup> *Ibíd.*

<sup>4</sup> En: [http://www.dane.gov.co/files/noticias/MESEP\\_2009.pdf](http://www.dane.gov.co/files/noticias/MESEP_2009.pdf). Consultado el 12 de diciembre de 2011.

**Senador Jorge Enrique Robledo**  
**Representante Wilson Arias**

Dotar a los trabajadores agrarios de tierras es un mandato constitucional de gran importancia, especialmente si se tiene en cuenta la estructura de la propiedad rural en Colombia. De acuerdo con un estudio de Ana María Ibáñez y Juan Carlos Muñoz, el Gini rural en 2010 fue de 0.86, “uno de los más altos del mundo”<sup>5</sup>. El estudio señala que “la concentración de la propiedad rural en Colombia aumentó en el periodo comprendido entre 2000 y 2010. En el 2000, el 75,7% de la tierra estaba en poder del 13,6% de los propietarios, mientras que para el 2010 estas cifras aumentaron a 77,6% y 13,7%, respectivamente”<sup>6</sup>. Similares resultados arrojan metodologías diferentes de medición de la concentración, como es el caso del estudio realizado por el Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada y Acción Social en el año 2010, el cual teniendo como unidad de medida la Unidad Agrícola Familiar, infiere que “*Las cifras de tenencia o distribución de la tierra en escalas de propiedad según UAF hacen evidente la gran concentración de hectáreas en predios de gran propiedad. Para 2009 se observa que mientras el 10,5% del total de hectáreas están en la categoría de microfundio y corresponden al 80,5% de los predios y al 78,3% de los titulares de derechos, el 52,2% de hectáreas están en la gran propiedad y se distribuyen en el 0,9% de los predios y el 1,1% de los propietarios/poseedores*”<sup>7</sup>. Esta es una de las razones por las cuales, de acuerdo con el último informe de desarrollo humano del PNUD, Colombia es el tercer país más desigual del mundo.

Que tan sólo el 13,7% de los propietarios concentren el 77,6% de las tierras, es una cifra que refleja la enorme inequidad del campo colombiano. Esto viola todos los principios de la democracia y lesiona el desarrollo nacional pues, como lo reconoció la Corte Constitucional, “tanto la concentración de la tierra como su atomización constituyen formas viciosas de la tenencia de la tierra, en cuanto atentan contra toda racionalidad en su aprovechamiento económico y ecológico y, además, contra la justicia social (...)”. Por esta razón una de las funciones más importantes del Estado es cumplir con los mandatos constitucionales que lo obligan a destinar las tierras públicas a la democratización de la propiedad rural.

En este orden de ideas, las normas que permitan que las tierras del Estado queden bajo la propiedad o explotación de personas naturales o jurídicas que no sean trabajadores agrarios, violan las normas constitucionales.

El legislador debe expedir normas que obliguen al ejecutivo a usar los bienes baldíos para dotar de tierras a los trabajadores rurales que carecen de ellas. Estas normas están contempladas en la Ley 160 de 1994, articulado que busca cumplir este objetivo a través de la figura denominada Unidad Agrícola Familiar, UAF.

<sup>5</sup> IBÁÑEZ, Ana María y MUÑOZ, Juan Carlos. “La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué pasó entre 2000 y 2010?”. En: En M. Bergsmo, C. R. Garavito, P. Kalmanovitz, & y. M. Saffon, *Distributive Justice in Transitions*. Oslo: Torkel Opsahl Academic Epublisher and Peace Research Institute. Disponible en: [http://www.fichl.org/fileadmin/fichl/documents/FICHL\\_6\\_web.pdf](http://www.fichl.org/fileadmin/fichl/documents/FICHL_6_web.pdf)

<sup>6</sup> IBID.

<sup>7</sup> Proyecto de Protección de Tierras y Patrimonio de la Población Desplazada – Acción Social (2010). “Unidades Agrícolas Familiares, Tenencia y Abandono Forzado de Tierras en Colombia”, INDEPAZ Ediciones, Bogotá D.C.

**Senador Jorge Enrique Robledo**  
**Representante Wilson Arias**

La UAF es el número de hectáreas de tierra que requiere una familia para “remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio” (Art. 38 Ley 160/94). Se trata entonces de la cantidad de tierra que una familia campesina necesita para vivir dignamente.

De acuerdo con el artículo 66 de la Ley 160 de 1994, la regla general debe ser que “las tierras baldías se titul[en] en Unidades Agrícolas Familiares”. La ley también dispone que los beneficiarios de estas adjudicaciones no podrán tener otras propiedades y que su patrimonio deberá ser menor a 1.000 salarios mínimos mensuales. Esto garantiza que las tierras del Estado se adjudiquen a familias campesinas, evitando que ellas sean apropiadas por grandes propietarios. La UAF también permite que una mayor cantidad de trabajadores rurales se beneficien de la adjudicación de baldíos, pues si estos bienes se entregan en grandes tamaños, el número de familias beneficiarias será menor.

Además de limitar el tamaño de los baldíos que se pueden adjudicar, en la Ley 160 de 1994 existen otras restricciones con las que se evita que las tierras públicas terminen en manos de poderosos propietarios. Una de ellas es la de restringir el comercio y uso de los baldíos que han sido adjudicados. El artículo 72: “Ninguna persona podrá adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por la Junta Directiva para las Unidades Agrícolas Familiares en el respectivo municipio o región. También serán nulos los actos o contratos en virtud de los cuales una persona aporte a sociedades o comunidades de cualquier índole, la propiedad de tierras que le hubieren sido adjudicadas como baldíos, si con ellas dichas sociedades o comunidades consolidan la propiedad sobre tales terrenos en superficies que excedan a la fijada por el Instituto para la Unidad Agrícola Familiar”.

De acuerdo con esta prohibición, un bien baldío que ha sido adjudicado no puede venderse ni aportarse a un proyecto agropecuario si con ello se consolida una propiedad que supere el tamaño de una UAF. Esta norma fue declarada exequible por la Corte Constitucional, bajo el fundamento de que la prohibición garantiza que los bienes baldíos no terminen en manos de grandes propietarios. Por su importancia, a continuación se transcriben los apartes más importantes de la Sentencia C-536 de 1997:

“Los baldíos, como se ha visto, son bienes que pertenecen a la Nación, cuya adjudicación se puede hacer a los particulares o a las entidades públicas, bajo un criterio de utilidad y de beneficio social, económico y ecológico, según la filosofía que inspira la reforma agraria, la cual tiene pleno sustento en los arts. 60, 64, 65, 66 y 334 de la Constitución. Ello justifica las restricciones que ha establecido el legislador a su adjudicación, con el fin de que la explotación de los baldíos se integre al proceso de transformación agraria.

Acorde con los referidos propósitos el legislador ha determinado los baldíos que son inadjudicables, es decir, los que pertenecen a la reserva del Estado; el área adjudicable con el fin de prevenir su acaparamiento; el área mínima susceptible de titulación para evitar el minifundio; la prohibición de adjudicar baldíos en favor de quienes posean un patrimonio neto superior a mil salarios mínimos mensuales legales, etc. De esta misma laya, son otras limitaciones que el legislador ha establecido a la ocupación, adjudicación y disposición de baldíos, entre las que se encuentra la regulada en el artículo 72 de la referida ley, tachado parcialmente de inconstitucionalidad en el presente proceso, limitaciones que tampoco están prohibidas en la Carta Política, sino que por el contrario, resulta imperioso establecerlas como medios idóneos para poder dar cumplimiento a los deberes atribuidos al Estado en los artículos 64, 333 y 334 de nuestra Constitución.

**Senador Jorge Enrique Robledo**  
**Representante Wilson Arias**

(...)

Como es sabido, atendiendo al sentido y alcance del artículo 58 de la Constitución, la adquisición y ejercicio de la propiedad privada puede ser susceptible de una serie de condicionamientos y cargas impuestos por el Estado, en razón de que la propiedad no se concibe como un derecho absoluto sino relativo, lo cual se deriva del principio constitucional solidarista de que 'la propiedad es una función social que implica obligaciones'.

(...)

La limitación introducida por la norma acusada sobre el tamaño transferible de la propiedad originada en una adjudicación de baldíos, no atenta contra el derecho de propiedad ni su libre enajenación. En efecto, ha sido la voluntad del legislador, amparada como se dijo en la previsión del art. 150-18 y en la persecución de los fines constitucionales de lograr el acceso de los campesinos a la propiedad rural, el de limitar la adjudicación de baldíos, salvo las excepciones que establezca la Junta Directiva del Incora, a una unidad de explotación económica denominada UAF (ley 160/94 art. 66). Por lo tanto, este límite a la adjudicación guarda congruencia con el precepto acusado, que prohíbe a toda persona adquirir la propiedad de terrenos inicialmente adjudicados como baldíos si la respectiva extensión excede de una UAF, precepto que consulta la función social de la propiedad que comporta el ejercicio de ésta conforme al interés público social y constituye una manifestación concreta del deber del Estado de "promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios...con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos" (art. 64 C.P.).

Es evidente que si se limita la posibilidad de adquirir la propiedad de los baldíos, o la que se deriva de un título de adjudicación de baldíos a una UAF, como lo prevé el acápite normativo acusado, más posibilidades tendrá el Estado de beneficiar con dicha propiedad a un mayor número de campesinos, aparte de que se logrará el efecto benéfico de impedir la concentración de la propiedad o su fraccionamiento antieconómico.

Ahora bien, si la relativización de la propiedad se predica del dominio privado, con mayor razón debe predicarse del que se genera cuando la Nación adjudica los bienes baldíos, si se repara que éstos indefectiblemente están destinados a contribuir al logro de fines esenciales del Estado (C.P. art. 2), en lo económico y social, particularmente en lo que concierne con la creación de las condiciones materiales que contribuyan a la dignificación de la vida de los trabajadores del campo, mediante su acceso a la propiedad y a los bienes y servicios complementarios requeridos para la explotación de ésta y para su mejoramiento social y cultural"<sup>8</sup>.

En conclusión, la Corte Constitucional ha reconocido que, en cumplimiento de los artículos 60 y 64 de la Constitución, el legislador debe imponer límites a la adjudicación de baldíos y a su comercialización. Estas restricciones deben garantizar que las tierras públicas sirvan para que los trabajadores agrarios accedan a la propiedad de las mismas. Por esta razón, cualquier cambio de estas restricciones debe ser para mejorar los instrumentos que la ley ha creado para dotar de tierra a las familias campesinas.

## **1.2. Contenido y alcance de las normas demandadas**

Las normas del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 que se demandan modifican de manera sustancial las restricciones a la adjudicación y comercialización de los bienes baldíos y de los predios adquiridos a través del subsidio integral de tierras. Estos cambios normativos deben igualar o mejorar las medidas que les garanticen a los trabajadores agrarios acceder a la propiedad de las tierras estatales. Sin embargo, lo que hacen los

<sup>8</sup> Sentencia C-536 de 1997, M.P. Antonio Barrera Carbonell.

**Senador Jorge Enrique Robledo**  
**Representante Wilson Arias**

artículos demandados es permitir que las tierras del Estado terminen sean apropiados por grandes propietarios.

El artículo 60 del Plan Nacional de Desarrollo permite que las personas jurídicas y naturales que desarrollan proyectos agropecuarios o forestales adquieran o reciban tierras que originalmente fueron bienes baldíos o que fueron adquiridas a través del subsidio integral de tierras, sin importar si con ello se consolidan propiedades cuyos tamaños superen el de una Unidad Agrícola Familiar, UAF. Es decir, los baldíos y los predios adquiridos con el subsidio integral de tierras servirían para que una persona natural o jurídica aumente el tamaño de su propiedad, superando el límite de la Unidad Agrícola Familiar.

El artículo 61 agrega que estos actos o contratos deberán ser aprobados por una Comisión integrada por los ministros de Agricultura, Hacienda, Comercio, Ambiente, Vivienda, el Director del DNP y el Alto Consejero para la Gestión Pública y Privada. De acuerdo con el criterio de la integración normativa, si se solicita la declaratoria de inexecutable del artículo 60 del PND, también se debe solicitar la del artículo 61, pues esta norma es consecuencia de la primera. En efecto, el artículo 61 crea una comisión especial para aprobar los actos de los que trata el artículo 60.

Los artículos 60 y 61 del PND violan los mandatos constitucionales porque, para los casos que sean aprobados por la Comisión de Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal, se eliminan las restricciones con las que se evitaba que los bienes baldíos se usaran para profundizar la concentración de la tierra. El artículo 72 de la Ley 160 de 1994 disponía que, después de su adjudicación, los bienes originalmente baldíos debían ser siempre pequeñas propiedades, lo suficientemente grandes para que una familia campesina pudiera vivir dignamente. Se trataba de dos prohibiciones. Una era que nadie podía comprar bienes originalmente baldíos si con ello el tamaño de la propiedad del comprador superaba el de una Unidad Agrícola Familiar. La otra prohibición consistía en que los baldíos adjudicados no podían usarse como aporte a una sociedad si con ello se consolidaba una propiedad superior a una UAF.

La finalidad de estas prohibiciones era garantizar que, después de su adjudicación, las tierras públicas fueran asequibles a los trabajadores agrarios. Si después de un determinado tiempo el adjudicatario de un baldío decidía venderlo, quien lo adquiriera no podría quedar con una propiedad superior al tamaño de una UAF. Es decir, el único que podía comprar un bien que fue baldío era una persona que no tuviera tierra. Esta restricción garantizaba que los únicos habilitados para comprar bienes originalmente baldíos fueran personas que no tuvieran tierra, es decir, trabajadores agrarios

Por otro lado, si el adjudicatario decidía aportar el bien a una sociedad, no se podía consolidar una propiedad superior a una UAF, con lo que se evitaba que los baldíos se usarán para incrementar el tamaño de las propiedades.

Estas restricciones garantizaban que los baldíos adjudicados se mantuvieran siempre bajo la forma de pequeñas propiedades. De esta manera, aun después de que las tierras públicas salieran del dominio estatal, su estructura se mantendría dentro de la capacidad de compra de los trabajadores agrarios, es decir, no podían englobarse en grandes propiedades.



**Senador Jorge Enrique Robledo**  
**Representante Wilson Arias**

Como se señaló, por medio de la Sentencia C-536 de 1997 la Corte Constitucional declaró la constitucionalidad de las prohibiciones del artículo 72 de la Ley 160 de 1994. En esa oportunidad la Corte señaló: “De esta misma laya, son otras limitaciones que el legislador ha establecido a la ocupación, adjudicación y disposición de baldíos, entre las que se encuentra la regulada en el artículo 72 de la referida ley, tachado parcialmente de inconstitucionalidad en el presente proceso, **limitaciones que tampoco están prohibidas en la Carta Política, sino que por el contrario, resulta imperioso establecerlas como medios idóneos para poder dar cumplimiento a los deberes atribuidos al Estado en los artículos 64, 333 y 334 de nuestra Constitución**”<sup>9</sup> (negritas fuera del texto).

De acuerdo con este pronunciamiento, las restricciones consagradas en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 no dependen de la voluntad del legislador, deben establecerse por mandato de la Constitución. Por lo anterior, cualquier norma que las elimine es contraria a los mandatos constitucionales.

Los artículos 60 y 61 eliminan para los casos aprobados por la Comisión de Proyectos Especiales las prohibiciones que por mandato de la Constitución deben estar contempladas en la ley, pues permiten que las personas naturales y jurídicas adquieran bienes originalmente baldíos, aun si con ello las propiedades de los compradores crecen de tal forma que superen el tamaño de una UAF. También permiten que las sociedades reciban en aporte un bien originalmente baldío, sin importar si se consolidan propiedades superiores a una Unidad Agrícola Familiar.

Con ello, los baldíos servirán para acrecentar las grandes propiedades y, por lo tanto, no podrán ser adquiridos por los trabajadores agrarios. Por ejemplo, una empresa con 10 mil o más hectáreas podrá comprarles a varios campesinos bienes originalmente baldíos o recibir como aporte los predios que fueron tierras públicas. En consecuencia, los bienes baldíos perderán su característica de ser propiedades lo suficientemente grandes para que una familia viva dignamente, impidiendo que los trabajadores agrarios accedan a la propiedad de la tierra. Porque una vez un baldío se engloba en una gran propiedad, no hay ninguna posibilidad que los trabajadores agrarios se apropien del mismo.

Al igual que los bienes baldíos, la comercialización de los predios que han sido adquiridos a través del subsidio integral de tierras debe tener restricciones que garanticen que estos bienes se mantengan en la forma de pequeñas propiedades. Estos inmuebles son comprados por campesinos que han recibido un subsidio del Estado, es decir, se compran con recursos públicos, por lo que hacen parte de las políticas de reforma agraria.

La Ley 160 de 1994 dispone que los beneficiarios del subsidio integral de tierras no podrán vender el predio dentro de los 12 años siguientes de su adquisición. La finalidad de esta norma es evitar que los recursos públicos se destinen a la adquisición de predios con los que después se incrementen las propiedades o el patrimonio de terceros que no requieren una medida prestacional del Estado encaminada a procurar un mejoramiento de sus condiciones materiales de subsistencia. Sin embargo, la norma demandada elimina esta

---

<sup>9</sup> *Ibíd.*

**Senador Jorge Enrique Robledo**  
**Representante Wilson Arias**

restricción, permitiendo que los bienes adquiridos con políticas de reforma agraria profundicen la concentración de la propiedad rural.

Por otro lado, el artículo 62 del PND autoriza al gobierno nacional a entregar el usufructo de los baldíos a empresas agropecuarias y forestales en tamaños que superen el de una Unidad Agrícola Familiar. La norma es inconstitucional porque viola el mandato que obliga al Estado a usar los terrenos baldíos para dotar de tierras a los trabajadores agrarios.

Como se señaló, en la Sentencia C-595 de 1995 la Corte Constitucional afirmó que “la adjudicación de terrenos de propiedad de la Nación, concretamente de baldíos, tiene como objetivo primordial, permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella”. Sin embargo, el artículo 62 del PND dispone que el Estado puede entregarle sus tierras a empresas agropecuarias, las cuales, por definición, no son trabajadores agrarios. Y lo puede hacer en tamaños que superen la UAF, con lo que los bienes baldíos servirán para crear grandes propiedades, reduciendo las posibilidades de que a las familias campesinas se les adjudique un baldío

El hecho que la norma demandada restrinja dicha autorización al “uso y aprovechamiento de terrenos baldíos” y no incluya la transferencia de la propiedad, no hace que el artículo 62 cumpla con los mandatos constitucionales. Porque, en materia de concentración de la tierra, entregar los bienes baldíos en usufructo a empresas privadas produce los mismos efectos que la transferencia de su propiedad. Así el bien no salga del dominio del Estado, la explotación de baldíos por empresas privadas excluye la posibilidad de que estos sean adjudicados a trabajadores agrarios que carecen de tierra. Además, esta medida reduciría el número de hectáreas aptas para ser adjudicadas a este sector de la población.

De acuerdo con la Constitución y la jurisprudencia de la Corte Constitucional, los terrenos baldíos deben ser un instrumento para promover el acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, lo que implica que los mismos deben ser adjudicados a familias campesinas. El artículo 62 que se demanda, dispone que estos bienes podrán ser explotados por compañías por un término que se definirá en los contratos que se celebren y en tamaños que superan la Unidad Agrícola Familiar. La contradicción entre esta disposición y la Constitución es evidente.

Los artículos demandados profundizarán la preocupante concentración de la propiedad rural en Colombia. Al eliminar las restricciones para la adjudicación y comercialización de bienes baldíos, los grandes propietarios, incluidos las empresas extranjeras, podrán adquirir la propiedad y el usufructo de miles de hectáreas de tierras estatales. Por ejemplo, con las modificaciones del PND, una compañía podrá apropiarse de 10 mil o más hectáreas en la altillanura (en realidad, la ley no establece ningún límite), tierras que podrían resolver el problema de la tenencia de la tierra de muchas familias campesinas.

Los artículos 60, 61 y 62 del PND hacen parte de la llamada política de *empresarización del campo*, que consiste en favorecer la gran explotación empresarial en perjuicio de la explotación campesina. Permitir que las empresas compren o reciban como aporte bienes originalmente baldíos y autorizar al gobierno a adjudicarles terrenos baldíos a compañías agropecuarias en cantidades ilimitadas, es priorizar la producción empresarial sobre la campesina, situación que viola los mandatos constitucionales.

**Senador Jorge Enrique Robledo**  
**Representante Wilson Arias**

Aunque la Constitución protege la libertad de empresa, también señala que las políticas públicas deberán “promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución” así como “la vigencia de un orden justo” (Art. 2). Por esta razón el modelo agrario debe mezclar la producción empresarial con la campesina.

Sin embargo, lo que se viene imponiendo en Colombia es la destrucción de la economía campesina. Como lo señala el Informe Nacional de Desarrollo Humano de 2011 del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD,<sup>10</sup> la empresarización del campo excluye de las políticas públicas a los campesinos, favoreciendo únicamente a grandes empresas. Entre los problemas de los campesinos, este informe destaca “los limitantes del acceso a la propiedad de la tierra, al capital, la tecnología y los mercados”, “el deterioro de su importancia y reconocimiento como sujeto político”, “la exclusión de los beneficios de programas de desarrollo rural, de apoyos y subsidios” y “la consideración del campesinado solo como fuerza de trabajo (es decir, como obreros) y no como un estrato rural con capacidad productiva para los mercados”. El PNUD considera que esta situación es una consecuencia de la aplicación de políticas que se han concentrado en favorecer la explotación empresarial del campo, excluyendo a los campesinos.

“Estos procesos configuran la llamada “falla de reconocimiento” del campesinado; es decir, la falta de valoración y reconocimiento de un sujeto particular para dar paso a sus derechos y constitución de ciudadanía. Esta falla niega a su vez la redistribución de activos a favor del sujeto no valorizado y deriva también en una “falla de redistribución”, a partir de las cuales la sociedad no reacciona para integrarlo al desarrollo.

En épocas recientes, esta falla de reconocimiento tiene su expresión en las preferencias de las políticas públicas por los empresarios, a quienes se ve como los protagonistas de la integración a la dinámica global y sus exigencias de competitividad y eficiencia”<sup>11</sup>.

Los campesinos cumplen un papel fundamental en la producción de alimentos. De acuerdo con el citado informe del PNUD, el 66,3% de la producción agropecuaria lo aporta la economía campesina<sup>12</sup>, por lo que “el campesinado sigue teniendo una participación relevante en la producción agropecuaria y de alimentos”<sup>13</sup>. Por esta razón, el respaldo del Estado a la producción campesina no sólo responde a los postulados de la justicia social, también es un deber que se desprende del principio de seguridad alimentaria.

## **2. Violación de la seguridad alimentaria y de la soberanía nacional**

### **2.1. La extranjerización de tierras**

En el mundo se ha acentuado la adquisición de tierras por parte de Estados y empresas extranjeras, fenómeno que se conoce como la extranjerización de las tierras. Un estudio del Banco Mundial señala que desde el año 2008 varios países y empresas privadas han

<sup>10</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. “Colombia rural 2011 Razones para la esperanza”, septiembre de 2011.

<sup>11</sup> *Ibíd.*, Pág. 116.

<sup>12</sup> *Ibíd.*, Pág. 118.

<sup>13</sup> *Ibíd.*, Pág. 119.

**Senador Jorge Enrique Robledo**  
**Representante Wilson Arias**

anunciado la adquisición de 46,6 millones de hectáreas de tierras agrícolas en África, América Latina, Asia y Europa Oriental<sup>14</sup>. Los inversionistas son principalmente países que dependen de la importación de alimentos y empresas vinculadas al sector financiero que han encontrado en la producción agrícola un lucrativo negocio para contrarrestar las inmensas pérdidas sufridas por la crisis económica mundial.

Como consecuencia de la crisis alimentaria de 2008, los países no autosuficientes en alimentos decidieron adquirir tierras en el extranjero para resolver sus problemas de inseguridad alimentaria. El alza en los precios de los alimentos y las restricciones a las exportaciones de comida<sup>15</sup> pusieron en evidencia la vulnerabilidad de varias naciones para asegurarse el suministro de alimentos. La respuesta de estos países ha sido adquirir mediante compras, arrendamientos o concesiones, extensas áreas de tierras agrícolas en el extranjero, donde puedan producir los alimentos necesarios para abastecer sus mercados. Se trata entonces de una política diseñada para producir en el exterior la comida que no producen en sus territorios.

Así lo reconoció el presidente de la Asociación China del Sector de Granos (CAGS por sus siglas en inglés), Song Tingming, quien afirmó que la producción de alimentos en el extranjero es una necesidad para su país<sup>16</sup>.

Detrás de este fenómeno están también empresas vinculadas al sistema financiero internacional. En medio de una crisis económica mundial de enormes proporciones, el capital financiero se ha visto en la necesidad de buscar nuevas fuentes de ganancias diferentes a las que se han desplomado como consecuencia de la especulación. La adquisición de tierras para la producción de alimentos destinados a la exportación se ha convertido en una inversión bastante atractiva para bancos y fondos de inversión.

En la medida en que a los alimentos se les da el tratamiento de *commodities*, es decir, productos con los que se especula en las bolsas de valores, los precios de la comida aumentan y la tierra entra a ser objeto de especulación. El magnate de las finanzas George Soros afirmó en junio de 2009 que “la tierra agrícola va a ser una de las mejores inversiones de nuestros tiempos. Eventualmente, por supuesto, los precios de los alimentos serán lo suficientemente altos como para que el mercado se inunde con la producción en nuevas tierras o con nuevas tecnologías, o con ambas, y este gran mercado se acabe. Pero eso está aún muy lejos”<sup>17</sup>.

Los inversionistas privados están adquiriendo una gran cantidad de tierras alrededor del mundo. “La empresa BlackRock Inc, con sede en Nueva York, una de las mayores administradoras de dinero del mundo, con casi 1.5 billones de dólares en sus libros, acaba de crear un fondo de cobertura agrícola de 200 millones de dólares, 30 millones de los

<sup>14</sup> BANCO MUNDIAL. Rising Global Interest in Farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits? septiembre, 2010, p. 35.

<sup>15</sup> Argentina, Rusia, Kazajstán y Ucrania restringieron las exportaciones de trigo, y China, Indonesia, Vietnam, Egipto, India y Camboya hicieron lo mismo con el arroz.

<sup>16</sup> Li Ping, “Hopes and strains in China’s overseas farming plan”, Economic Observer, Pekín, 3 de julio de 2008. En <http://www.eeo.com.cn/ens/Industry/2008/07/03/105213.html>.

<sup>17</sup> Citado por GRAIN, “Los nuevos dueños de la Tierra”, octubre de 2009. En: [www.grain.org/acontrapelo/](http://www.grain.org/acontrapelo/)

**Senador Jorge Enrique Robledo**  
**Representante Wilson Arias**

cuales se utilizarán para adquirir tierras en todo el mundo”<sup>18</sup>. Morgan Stanley, una de las principales entidades financieras de Estados Unidos, compró 40 mil hectáreas de tierras agrícolas en Ucrania y Renaissance Capital, un fondo de inversión de Rusia, se apropió de 300 mil hectáreas en el mismo país<sup>19</sup>. En 2008, el gobierno de Madagascar le entregó a Daewoo (Corea del Sur) 1,3 millones de hectáreas para producir maíz con destino al mercado coreano. Desde 2009, empresas y fondos privados han adquirido cerca de 9 millones y medio de hectáreas en el mundo<sup>20</sup>.

Los artículos 60 y 61 del Plan Nacional de Desarrollo permiten que las compañías y los gobiernos extranjeros compren o reciban como aporte ilimitadas hectáreas de tierras que originalmente fueron baldíos, y también, que el gobierno les entregue a los extranjeros el usufructo de estos inmuebles. Se debe resaltar que esto no es una suposición, pues las normas demandadas disponen que todas las personas jurídicas podrán beneficiarse de esta medida, incluidas las empresas extranjeras.

En efecto, la reglamentación de estas normas, particularmente del artículo 62, demuestra que las compañías extranjeras podrán explotar y apropiarse de los bienes baldíos. De acuerdo con un artículo del periódico *El Tiempo* titulado *El Gobierno reglamentó megaproyectos agropecuarios*, después de que el gobierno nacional anunció la reglamentación de los artículos que se demandan, el cultivador de soya Carlos Ángel afirmó: “Esta reglamentación era la que estábamos esperando; además, no le quepa la menor duda de que resonará en el extranjero y hará agilizar la toma de decisiones de los inversionistas de Argentina y Brasil, entre otros”<sup>21</sup>.

Colombia es uno de los países que cuenta con una importante cantidad de tierras no cultivadas, lo que la hace muy atractiva para países y empresas que desean adquirir predios. De acuerdo con el informe *Generando el interés global sobre las tierras de cultivo*, el Banco Mundial (2010) señala que Colombia tiene cerca de 21.5 millones de hectáreas de tierras no cultivadas aptas para la agricultura, lo que representa el 7,5% del total de América Latina, y convierte a nuestra nación en el cuarto país con mayor cantidad de tierras disponibles, detrás de Brasil, Bolivia y Argentina<sup>22</sup>.

Los inversionistas extranjeros –gobiernos y empresas privadas– están avanzando en la adquisición de tierras en Colombia. En el municipio de Pivijay, Magdalena, el grupo económico Merhav, de Israel, adquirió 10 mil hectáreas para sembrar caña de azúcar que usará para la producción de etanol<sup>23</sup>. De acuerdo con un artículo del diario *El Tiempo*, inversionistas extranjeros están adquiriendo grandes extensiones de tierra en la altillanura<sup>24</sup>.

<sup>18</sup> GRAIN. ¡Se adueñan de la tierra! El proceso de acaparamiento agrario por seguridad alimentaria y de negocios en 2008-2009, p. 10.

<sup>19</sup> *Ibíd.* P. 10

<sup>20</sup> GRAIN. Los nuevos dueños de la tierra. Octubre, 2009.

<sup>21</sup> “El Gobierno reglamentó megaproyectos agropecuarios”. *En: El Tiempo*, 12 de diciembre de 2011, Pág. 21.

<sup>22</sup> BANCO MUNDIAL, *Op. Cit.*

<sup>23</sup> Grupo de Israel Merhav trae US\$350 millones al campo, *Portafolio*. Consultado el 21 de noviembre de 2010. [http://www.portafolio.com.co/economia/pais/ARTICULO-WEB-NOTA\\_INTERIOR\\_PORTA-8343389.html](http://www.portafolio.com.co/economia/pais/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-8343389.html).

<sup>24</sup> Domínguez, J.C. (2010, 30 de agosto). Altillanura, una despensa con claro acento extranjero. *El Tiempo*, pp. 2.1-2.2.

**Senador Jorge Enrique Robledo**  
**Representante Wilson Arias**

El informe de prensa señala que “al menos cinco empresas extranjeras ya tienen proyectos en la zona (altillanura) para cultivar maíz en rotación con soya, y, en otros casos, caña azucarera o palma de aceite para biocombustibles. Entre las compañías foráneas se destacan el grupo Maggi, de Brasil; Mónica Semillas, de Bolivia, con 12.000 hectáreas, y Cargill, multinacional estadounidense que está entre las 10 empresas más grandes del mundo en comercialización de materias primas agrícolas, con 25.000 hectáreas”.

No obstante, esta dinámica de la compra masiva de tierras por actores extranjeros y grandes grupos financieros de la economía nacional, no sólo ha sido un análisis de la prensa local o extranjera, sino que ha sido objeto de rigurosos estudios como el informe realizado por la investigadora Yamile Salinas para la Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe en mayo de 2011<sup>25</sup>, el cual señala que diversas multinacionales agropecuarias, estados y conglomerados financieros, están adquiriendo (y/o pretenden hacerlo) vastas extensiones de tierra en los departamentos de Meta y Vichada, dinámica que se había visto obstaculizada según los mismos inversionistas por la “limitante burocrática” que imponía la Unidad Agrícola Familiar – UAF<sup>26</sup>, pero que con lo dispuesto en la norma en referencia demandada, queda abierta la posibilidad para la adquisición o uso en grandes áreas de tierra que tienen antecedente de baldíos, no sólo en la Altillanura, sino en cualquier zona del país.

Por esta razón, con las modificaciones introducidas a la Ley 160 de 1994 se está autorizando la extranjerización de los terrenos baldíos, situación que viola la seguridad alimentaria y la soberanía nacional.

### **2.3. Consecuencias de la empresarización del campo y de la extranjerización de tierras**

Un tema que se debe examinar es la repercusión que tiene para la seguridad alimentaria la adquisición de tierras por extranjeros. La FAO y el relator especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, Olivier De Schutter, señalan que la compra de tierras por inversionistas extranjeros en países pobres puede ser extremadamente peligrosa para la seguridad alimentaria, pues aumenta la dependencia de las poblaciones locales de los volátiles e inseguros mercados internacionales.

La reciente crisis de alimentos evidenció que la seguridad alimentaria es la capacidad de las naciones de producir la comida que su población necesita. Entre 2005 y 2008 los precios de los alimentos en el mercado internacional aumentaron en un 83%<sup>27</sup>, lo que hizo que el número de personas en extrema pobreza aumentara 150 millones<sup>28</sup>. De acuerdo con el relator especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, “una porción significativa del incremento de los precios de alimentos esenciales solo puede ser explicada

<sup>25</sup> SALINAS, Yamile. (2011). “Dinámicas en el Mercado de la tierra en Colombia”, Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), regional América Latina y el Caribe. Disponible en:

[http://www.indepaz.org.co/attachments/608\\_COLOMBIA%20TIERRAS%20SALINAS%20MAYO-11.pdf](http://www.indepaz.org.co/attachments/608_COLOMBIA%20TIERRAS%20SALINAS%20MAYO-11.pdf)

<sup>26</sup> Reportaje de la Federación Nacional de Cultivadores de Cereales y Leguminosas titulado “Detrás de Mónica otros vendrán”, disponible en: [http://www.fenalce.org/arch\\_public/reportaje.pdf](http://www.fenalce.org/arch_public/reportaje.pdf)

<sup>27</sup> A. Mittal. The 2008 food Price Crises: Rethinking Food Security Policies. Junio de 2009, G-24 Discussion Paper Series No. 56.

<sup>28</sup> BANCO MUNDIAL. Global Economic Prospects. Commodities at the Crossroads, 2009.

**Senador Jorge Enrique Robledo**  
**Representante Wilson Arias**

por el surgimiento de una burbuja especulativa”<sup>29</sup>. Dependier entonces de la importación de alimentos es un riesgo que no se puede asumir en un mundo donde predomina la especulación, más cuando el informe del relator de las Naciones Unidas advierte que de no hacerse profundos cambios al sector financiero internacional, las crisis alimentarias seguirán siendo una amenaza para el mundo.

Para que en Colombia haya seguridad alimentaria es necesario que el país produzca los alimentos que demanda su población, es decir, que produzca para el mercado interno. La adquisición de tierras agrícolas por inversionistas extranjeros lesiona este principio, porque la principal finalidad de estas apropiaciones –sea de Estados o de empresas– es la de abastecer mercados externos, dejando de lado las necesidades de los colombianos.

Los gobiernos que están adquiriendo tierras en otras naciones lo hacen porque no son autosuficientes y necesitan hacerse al control de grandes extensiones de tierra en el extranjero para producir en ellas lo que no pueden producir en sus territorios. Los inversionistas privados también adquieren tierras para exportar alimentos, dado que su intención es la de aprovechar los altos precios internacionales. Los fondos de inversión y la banca multinacional se mueven en búsqueda de la máxima tasa de ganancia, por lo que para ellos los mercados extranjeros son más atractivos.

Además, Colombia ha firmado y está negociando varios tratados de libre comercio y acuerdos de protección de inversiones que incluyen una cláusula conocida en el comercio internacional como *prohibición de requisitos de desempeño*. Esta norma impide que el Estado colombiano les imponga a inversionistas extranjeros cualquier tipo de condiciones, incluidas aquellas relacionadas con la producción de alimentos para el consumo interno. Con ello, el gobierno queda impedido para obligar a las empresas extranjeras a destinar parte o la totalidad de su producción a satisfacer las necesidades alimentarias de los colombianos, quedando en completa libertad para exportar todo lo que produzcan.

Si la comida que se produce en el país no está dirigida principalmente a la demanda interna, Colombia queda expuesta a perder la capacidad de alimentar a su población, lo que significa una grave pérdida de la seguridad alimentaria y una violación de las normas constitucionales.

El artículo 65 de la Constitución dispone que “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”. Esta norma consagra el principio de la seguridad alimentaria, obligando al Estado a proteger e impulsar la producción de alimentos.

Aunque la Constitución no lo diga, se entiende que dicho deber está orientado a la satisfacción de las necesidades del mercado interno, dado que no sería lógico que la norma constitucional privilegiara la exportación de comida. De acuerdo con la Sentencia T-506 de 1992, jurisprudencia reiterada en la Sentencia C-864 de 2006, “se vulnera el deber de

<sup>29</sup> DE SHUTTER, OLIVIER. Food Commodities Speculation and Food Prices Crises. Septiembre de 2010, p. 1.

**Senador Jorge Enrique Robledo**  
**Representante Wilson Arias**

seguridad alimentaria reconocido en el artículo 65 del Texto Superior, cuando se desconoce ‘el grado de garantía que debe tener toda la población, de poder disponer y tener acceso oportuno y permanente a los alimentos que cubran sus requerimientos nutricionales, tratando de reducir la dependencia externa y tomando en consideración la conservación y equilibrio del ecosistema para beneficio de las generaciones futuras’<sup>30</sup> (subrayado fuera del texto). La población a la que se refiere este fallo es la sociedad colombiana, luego el mandato constitucional debe entenderse en el sentido de que en la producción de alimentos debe primar el mercado interno.

La pérdida de la seguridad alimentaria no sólo viola el derecho a la alimentación de los colombianos, sino que también lesiona la soberanía nacional, es decir, el derecho de los pueblos a autodeterminarse, a decidir autónomamente las políticas que deben regir sus relaciones políticas, económicas y sociales de acuerdo con lo que mejor les convenga. La relación entre seguridad alimentaria y soberanía nacional fue explicada por el expresidente de Estados Unidos George W. Bush en los siguientes términos:

“Es importante para nuestra nación cultivar alimentos, alimentar a nuestra población. ¿Pueden ustedes imaginar un país que no fuera capaz de cultivar alimentos suficientes para alimentar a su población? Sería una nación expuesta a presiones internacionales. Sería una nación vulnerable. Y por eso, cuando hablamos de la agricultura (norte)americana, en realidad hablamos de una cuestión de seguridad nacional”. (G.W. Bush, The Future Farmers of America Jul.27.01, Washington).

Con el control de los extranjeros sobre la comida que el país necesita, aumenta la dependencia de Colombia en la producción extranjera, quedando muy vulnerable a imposiciones y presiones del exterior. Si la alimentación de los colombianos pasa a depender de los que se decida en el extranjero, la Nación se verá obligada a someterse a imposiciones foráneas. Por esta razón la defensa de la soberanía nacional es otro principio violado por las normas demandadas.

### **3. Violación de la reserva legal en materia de baldíos**

El artículo 62 del Plan Nacional de Desarrollo viola la reserva legal que la Constitución contempla para la regulación de los bienes baldíos, pues delega en el gobierno nacional la facultad de definir aspectos esenciales de esta materia.

#### **3.1. La reserva legal**

La reserva legal está íntimamente relacionada con los sistemas democráticos, especialmente con el principio de división de poderes, considerado como una de las conquistas más importantes de las revoluciones liberales del Siglo XIX. La Constitución reconoció de manera expresa este principio, al definir que el Estado colombiano estará conformado por las ramas del Poder Público (legislativa, ejecutiva y judicial), por los Órganos Autónomos e Independientes y por los Entes de Control.

---

<sup>30</sup> Sentencia C-864 de 2006.



**Senador Jorge Enrique Robledo**  
**Representante Wilson Arias**

Las características de los Estados regidos por el principio de división de poderes son las siguientes:

1. Existen poderes que se especializan en una determinada función;
2. Los distintos poderes se encuentran separados el uno del otro;
3. Los poderes se encuentran en un plano de igualdad, es decir, no existe uno que prevalezca sobre el otro; y,
4. Entre los poderes existe un deber de colaboración para cumplir con los fines estatales.

La reserva legal se desprende de la primera de las características señaladas y de las funciones que el Constituyente le otorgó a la Rama Legislativa y Ejecutiva.

El artículo 114 consagra tres (3) funciones en cabeza de la rama legislativa: a) reformar la Constitución; b) hacer las leyes; y, c) ejercer control político sobre el gobierno y la administración. El principio de la reserva legal se refiere fundamentalmente a la segunda función, esto es, a la competencia del Congreso de expedir las leyes.

Por su parte, el artículo 115 dispone que “el Presidente de la República es Jefe del Estado, Jefe del Gobierno y suprema autoridad administrativa”, y el artículo 189 enumera sus funciones. En lo que atañe al principio de reserva legal, es necesario definir con exactitud cuál es el alcance de la potestad reglamentaria, pues puede confundirse con la función en cabeza del Congreso de hacer las leyes.

La potestad reglamentaria le permite al Ejecutivo expedir normas generales y abstractas, características que son propias de las leyes expedidas por el Congreso. Ello ha hecho que la doctrina diferencie entre las leyes en sentido formal y las leyes en sentido material. Las leyes en sentido material son todas aquellas normas generales y abstractas aplicables a todo el conglomerado social. En ellas se incluyen las leyes expedidas por el Congreso y los Decretos Reglamentarios expedidos por el Ejecutivo. Las leyes en sentido formal son igualmente normas abstractas e impersonales, pero expedidas por el Congreso de la República.

Esta diferencia es muy importante, pues la Constitución señala que ciertas materias solo pueden ser reguladas por el legislador, es decir, el Congreso es el único órgano competente para determinar el marco jurídico que debe regir una materia específica. La jurisprudencia ha denominado a este fenómeno Reserva Legal. Tal es el caso de la regulación de las acciones populares (Art.88 CP), la regulación de los derechos fundamentales (Sentencia C-251/02) y la regulación de la educación (C-852/05).

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

“La reserva de ley en ciertos asuntos ha sido un criterio estudiado en varias ocasiones por la jurisprudencia. La sentencia C-474 de 2003 determinó que la Constitución radica en el Congreso la

**Senador Jorge Enrique Robledo**  
**Representante Wilson Arias**

cláusula general de competencia (CP arts 150 ords 1 y 2)<sup>31</sup>. Esto significa que en principio las reglas a las cuales se sujeta la sociedad son expedidas por el Congreso, mientras que el Presidente ejerce su potestad reglamentaria para asegurar la debida ejecución de las leyes (CP art. 189 ord 11).

Este reparto general de competencias normativas entre la ley y el reglamento responde a importantes finalidades, tal y como esta Corte lo ha indicado en varias oportunidades<sup>32</sup>. Así, la sentencia C-710 de 2001, indicó que esa estructura de competencias atiende al desarrollo del principio de división de poderes y a la necesidad de que el derecho, además de ser legal, sea democráticamente legítimo (CP arts 1º, 2º, 3º y 113). La legitimidad del derecho se encuentra vinculada al principio democrático de elaboración de las leyes. Las normas que rigen una sociedad deben ser el resultado de un procedimiento en el que se garanticen en especial dos principios: el principio de soberanía popular, y el principio del pluralismo.<sup>33</sup>

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

Lo que sí es contrario a la Constitución es que el legislador regule una materia que es objeto de reserva legal en términos tan amplios y ambiguos que le dé un gran margen de libertad al ejecutivo para establecer el marco jurídico que deberá regir la materia. Por lo tanto, una ley que regule una tema que es objeto de reserva legal debe contener al menos unas pautas y criterios mínimos que limiten la potestad reglamentaria del ejecutivo. La falta de ellos supone la inconstitucionalidad de la norma.

Sobre este tema la Corte Constitucional se ha pronunciado en varias ocasiones. Así, en la sentencia C-675 de 2005 la Corte señaló lo siguiente:

“Por otra parte, esta corporación ha señalado que el ejercicio de la potestad reglamentaria requiere la existencia previa de un contenido o una materia legal que pueda ser reglamentado, y que la autoridad que expide la reglamentación respete el mismo, así como también el texto de las demás leyes y, con mayor razón, el de la Constitución.”<sup>34</sup>

Y en la sentencia C-734 de 2003 señaló:

“Cabe recordar, de otra parte, que la Corte ha hecho énfasis igualmente en que si bien no puede exigirse al Legislador, sea este ordinario o extraordinario, que regule en detalle las materias que de acuerdo con su competencia le corresponda reglar - en razón de las consideraciones de orden fáctico y técnico a

<sup>31</sup> Ver, entre muchas otras, las sentencias C-234 de 2002, C-1191 de 2000, C-543 de 1998, C-568 de 1997, C-473 de 1997, C-398 de 1995 y C-417 de 1992.

<sup>32</sup> Ver, entre otras, las sentencias C-234 de 2002 y C-710 de 2001.

<sup>33</sup> Sentencia C-530/03, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

<sup>34</sup> M.P. Jaime Araujo Rentarúa.

**Senador Jorge Enrique Robledo**  
**Representante Wilson Arias**

tomar en cuenta<sup>35</sup>-, éste no puede dejar de sentar unos parámetros generales que orienten la actuación de la administración.

Ha dicho en efecto la Corte que un elemento esencial para que se pueda ejercer la facultad reglamentaria es la de la preexistencia de un contenido material legislativo que sirva de base para el ejercicio de dicha potestad”.

En otra oportunidad la Corte afirmó:

“Es posible que la rama legislativa con la utilización de un lenguaje amplio reconozca a la autoridad administrativa competente un margen suficiente para el desarrollo específico de algunos de los supuestos definidos en la ley con el propósito de concretar la aplicación de ciertos preceptos legales a circunstancias diversas y cambiantes. Eso es propio de un Estado regulador. Sin embargo, en esos eventos la acción de la administración y el cumplimiento de las políticas públicas que animan la ley y las regulaciones administrativas que las materializan dependen de que las disposiciones legales establezcan criterios inteligibles, claros y orientadores dentro de los cuales ha de actuar la administración de tal forma que se preserven los principios básicos de un estado social y democrático de derecho.”<sup>36</sup>

Finalmente en la ya citada sentencia C-530 de 2003 la Corte se pronunció sobre el tema en los siguientes términos:

“Además, esta Corte ha precisado que “la extensión del campo para ejercer la potestad reglamentaria no la traza de manera subjetiva y caprichosa el Presidente de la República, sino que la determina el Congreso de la República al dictar la ley, pues a mayor precisión y detalle se restringirá el ámbito propio del reglamento y, a mayor generalidad y falta de éstos, aumentará la potestad reglamentaria”<sup>37</sup>. Sin embargo, lo que no puede el Legislador es atribuir integralmente la reglamentación de la materia al Gobierno, pues el Congreso se estaría desprendiendo de una competencia que la Carta le ha atribuido. Por ello este Tribunal ha señalado que el desarrollo de la potestad reglamentaria por el Gobierno exige que la ley haya configurado previamente una regulación básica o materialidad legislativa, a partir de la cual, el Gobierno puede ejercer la función de reglamentar la ley con miras a su debida aplicación, que es de naturaleza administrativa, y está entonces sujeta a la ley. Y es que si el Legislador no define esa materialidad legislativa, estaría delegando en el Gobierno lo que la Constitución ha querido que no sea materia de reglamento sino de ley.”<sup>38</sup>

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

---

<sup>35</sup> Al respecto la Corte ha señalado que: “De acuerdo con los postulados de la doctrina clásica del derecho administrativo, la ejecución de los mandatos legales es la esencia de la función Administrativa del Estado. En este contexto, mientras el ejercicio de la función legislativa -que en primer lugar se le asigna al Congreso (Art. 150 C.P.) y, en circunstancias excepcionales, al Ejecutivo (Arts. 150-10, 212 C.P.)- va encaminado al establecimiento de normas obligatorias de carácter general, impersonal y abstracto, el de la función administrativa tiene por tarea la ejecución de esas medidas en el plano de lo particular y concreto.

“Es la prioridad, pues, de la función administrativa, resolver en el terreno práctico los cometidos fijados por las reglas del legislador, pues dada la generalidad de estas últimas es poco probable que su implementación pueda lograrse por sí misma.” (Sentencia C-917 de 2002)

<sup>36</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-265 de 2002, M.P. Manuel José Cepeda Espinosa.

<sup>37</sup> Sentencia C-508 de 2002. Fundamento 4.6.

<sup>38</sup> Sentencia C-530/03, M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

**Senador Jorge Enrique Robledo**  
**Representante Wilson Arias**

En materia de baldíos, la Constitución consagra una reserva legal. El numeral 18 del artículo 150 dispone que el Congreso debe “dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías”. Por lo anterior, el legislador debe definir con precisión el marco jurídico que debe regir la adjudicación de baldíos y los límites que el ejecutivo debe tener en cuenta para reglamentar la ley.

### **3.2. Violación de la reserva legal del artículo 62 del PND**

Como se explicó, el artículo 62 del Plan Nacional de Desarrollo autoriza al gobierno a entregar a empresas privadas el usufructo de los bienes baldíos. Señala además que “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”.

La norma faculta al ejecutivo a definir los criterios que se deberán tener en cuenta para entregar el usufructo de los bienes baldíos a empresas del sector agropecuario. No le impone al gobierno ningún tipo de límite o de criterios para hacerlo, dejando que todo pueda ser definido por la vía de los decretos reglamentarios. Dicha omisión viola la reserva legal que en materia de baldíos consagra la Constitución, pues debe ser el legislador el que defina los criterios dentro de los cuales el ejecutivo deberá reglamentar la ley.

Por ejemplo, la duración máxima de los contratos de *leasing*, arrendamiento y concesión, tema que es fundamental, no está contemplado en la ley. El legislador debió señalar los criterios que permitan definir con exactitud los requisitos que deben cumplir las empresas que solicitan el usufructo y las condiciones bajo las cuales deben explotar el inmueble, pues son aspectos que, de acuerdo con las normas de la democracia y el principio de la división de poderes, deberían ser definidos por el legislador y no por el ejecutivo.

Por estas razones, el artículo 62 del Plan Nacional de Desarrollo viola el principio de la reserva de ley.

## **V. Cumplimiento de los requisitos exigidos para las acciones de inconstitucionalidad.**

La presente acción cumple con los requisitos exigidos en el Decreto 2067 de 1991. La demanda define con precisión el objeto demandado, pues se transcriben las normas demandadas. También explica las razones por las cuales la Corte Constitucional es competente para conocer de esta acción y precisa las razones en las que se fundamenta la inconstitucionalidad de las normas, pues se señalan los artículos de la Constitución violados y se explican cada uno de los cargos.

## **VII. Petición**

Por todas las razones expuestas en este escrito, le solicitamos de manera respetuosa a la Honorable Corte Constitucional que declare la inconstitucionalidad de las normas demandadas.



**Senador Jorge Enrique Robledo**  
**Representante Wilson Arias**

### **VIII. Notificaciones**

Para todos los efectos, el lugar en donde se nos debe notificar es en la Carrera 7ª No. 8-68, oficina 611B.

De los Señores Magistrados,

**JORGE ENRIQUE ROBLEDO CASTILLO**  
**C.C. No. 14.204.889 de Ibagué**

**WILSON NEBER ARIAS CASTILLO**  
**C.C. No. 16.823.075 de Jamundí**