



**LA CREACIÓN LEGAL Y REGULACIÓN DE LAS ZONAS DE INTERÉS DE DESARROLLO RURAL ECONÓMICO Y SOCIAL, ZIDRES, NO REQUERÍA DE LA REALIZACIÓN DE UNA CONSULTA PREVIA A LAS COMUNIDADES ÉTNICAS. SIN EMBARGO, LA IDENTIFICACIÓN, DELIMITACIÓN Y APROBACIÓN DE LAS ZONAS ZIDRES DEBERÁ ESTAR PRECEDIDA DE UN PROCESO DE INFORMACIÓN, CONCERTACIÓN Y COORDINACIÓN CON LOS CONCEJOS MUNICIPALES DE LOS ENTES TERRITORIALES. LA CORTE CONSTITUCIONAL DETERMINÓ QUE ESTE MODELO DE DESARROLLO NO DESCONOCE EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS SOCIALES, NI EL DERECHO DE ASOCIACIÓN. ALGUNAS DE LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR LA LEY 1776 DE 2016 FUERON DECLARADAS INEXEQUIBLES, POR VULNERAR EL DERECHO DE ACCESO A LA PROPIEDAD AGRARIA**

**I. EXPEDIENTE D-11275 AC - SENTENCIA C-077/17 (Febrero 8)**  
M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

## 1. Norma acusada

**LEY 1776 DE 2016**  
(Enero 29)

*Por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social*

**CAPÍTULO I**

**DISPOSICIONES PRELIMINARES**

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

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

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

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

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

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

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

- Promover el acceso y la formalización de la propiedad de la tierra a los campesinos, a los trabajadores agrarios, mujeres rurales, jóvenes rurales y ocupantes tradicionales de bienes inmuebles de la nación.
- Promover la inclusión social y productiva de campesinos, trabajadores agrarios, mujeres rurales y ocupantes tradicionales de bienes inmuebles de la nación como agentes sociales, productivos y emprendedores.
- Promover el desarrollo de infraestructura para la competitividad en las Zidres y las Entidades Territoriales en las que se establezcan dichas zonas.
- Promover la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) y la Responsabilidad Ambiental Empresarial (RAE) de las personas jurídicas que desarrollen proyectos productivos en las Zidres.

- Priorizar aquellas iniciativas productivas destinadas a la producción de alimentos con destino a garantizar el derecho humano a la alimentación adecuada de los colombianos.

- La promoción del desarrollo regional a través del ordenamiento territorial, la modernización y especialización del aparato productivo, el Desarrollo Humano Sostenible, la agricultura dinámica y de contrato anticipado, la recuperación y regulación hídrica frente al cambio climático, en un marco de integración empresarial de la sociedad.

- La promoción y consolidación de la paz y la convivencia, mediante mecanismos encaminados a lograr la justicia social y el bienestar de la población dedicada a la actividad rural, procurando el equilibrio entre áreas urbanas y rurales, y de estas en relación con la región.

- La formulación, implementación y ejecución de proyectos agrícolas y pecuarios.

- Generación de valor agregado y transferencia de tecnologías mediante el procesamiento, comercialización e industrialización de todos sus productos, a partir de procesos asociativos empresariales.

- Constituir e implementar zonas francas agroindustriales como instrumento para la creación de empleo y para la captación de nuevas inversiones de capital, que promoverán la competitividad en las regiones donde se establezcan y el desarrollo de procesos industriales altamente rentables y competitivos, bajo los conceptos de seguridad, transparencia, tecnología, producción limpia y buenas prácticas empresariales. Las zonas francas agroindustriales contarán con bancos de maquinaria y equipos que serán utilizados en todo el territorio Zidres.

- La creación o fortalecimiento de parques de ciencia, tecnología e innovación, centros de investigación y desarrollo de la agricultura tropical y de investigación en biodiversidad y recursos naturales.

- Construcción de una oferta científico-tecnológica sustentada en la formación competitiva de la Población Económica Activa (PEA) del sector primario de la economía mediante el establecimiento de centros de formación de educación, inmersos en la zona rural, uniendo las TIC con la enseñanza, como actividad de aprendizaje de valores y de reingeniería para técnicos, tecnólogos y profesionales del campo.

- La construcción de modelos habitacionales en un marco de desarrollo humano, ecohábitat, energías renovables y sostenibilidad ambiental en lo rural.

- Desarrollar procesos de producción familiar y comunitaria para la sostenibilidad alimentaria y la generación de excedentes agropecuarios, mediante el establecimiento de unidades agrícolas integrales a partir de producción agrícola para la familia (soberanía alimentaria y ahorro), producción agrícola para la comunidad (generación de rentabilidad social) y plantaciones para procesos industriales (generación de capital).

- El manejo sostenible de los recursos naturales y una organización socioempresarial ligada a procesos técnicos eficientes, dirigida por expertos en el territorio.

## CAPÍTULO I DE LOS PROYECTOS PRODUCTIVOS

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

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

b) Un esquema de viabilidad administrativa, financiera, jurídica y de sostenibilidad ambiental.

c) Un sistema que garantice la compra de la totalidad de la producción a precios de mercado por todo el ciclo del proyecto.

d) Un plan que asegure la compatibilidad del proyecto con las políticas de seguridad alimentaria del país.

e) Un sistema que permita que los recursos recibidos a través de los créditos de fomento, sean administrados a través de fiducias u otros mecanismos que generen transparencia en la operación.

f) Estudio de títulos de los predios que se tengan identificados y se requieran para el establecimiento del proyecto.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## CAPÍTULO III SISTEMA NACIONAL E INSTANCIAS DE COORDINACIÓN

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

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

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

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

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

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

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

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

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

#### **CAPÍTULO IV INSTRUMENTOS DE FOMENTO, INCENTIVOS, GARANTÍAS Y COFINANCIACIÓN**

**ARTÍCULO 6o. INSTRUMENTOS PARA EL FOMENTO DE PROYECTOS PRODUCTIVOS.** El establecimiento de

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**ARTÍCULO 10. BIENES MUEBLES POR ANTICIPACIÓN.** Cuando se trate de bienes muebles por anticipación, de los que trata el artículo 659 del Código Civil, dichos bienes, podrán ser susceptibles de enajenarse a



cualquier título, gravarse, transferirse, o constituirse en propiedad fiduciaria, comodato y usufructo, de manera independiente del bien inmueble al que se encuentran adheridos, de tal suerte que su transferencia no se tenga que hacer de manera simultánea al inmueble donde están ubicados, y su titularidad siempre puede ser escindida.

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

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

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

#### **CAPÍTULO V DE LOS BIENES PARA LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS PRODUCTIVOS**

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

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

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

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

**PARÁGRAFO 2o.** Una vez fenecido el contrato, los elementos y bienes contemplados en el mismo, pasarán a

ser propiedad del Estado, sin que por ello se deba efectuar compensación alguna.

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

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

Exclúyase de esta pena pecuniaria a los pequeños productores.

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

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

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

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

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

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

#### **CAPÍTULO VI DE LA PARTICIPACIÓN ASOCIATIVA DEL PEQUEÑO PRODUCTOR**

**ARTÍCULO 16. INDEMNIDAD DEL CAMPESINO, MUJER RURAL Y/O DEL TRABAJADOR AGRARIO.** Cuando el campesino, trabajador agrario ocupante o poseedor de buena fe, cumpla con los requisitos que distinguen al pequeño productor y no cuente con título que acredite la propiedad de la tierra sobre la que este desempeña sus labores agrarias, el Gobierno nacional garantizará la titularidad de dichos predios mediante un plan de formalización de la propiedad de la tierra dentro de las Zidres.

**ARTÍCULO 17. CONDICIÓN ESPECIAL PARA LOS PROYECTOS PRODUCTIVOS QUE VINCULEN CAMPESINOS, MUJERES RURALES, JÓVENES RURALES Y/O TRABAJADORES AGRARIOS SIN TIERRA.** Además de los requisitos generales previstos en el artículo 3o, los proyectos asociativos que vinculen campesinos, mujer rural y/o trabajadores agrarios sin tierra deberán establecer un mecanismo que permita que, dentro de los tres (3) primeros años de iniciado el proyecto, estos se hagan propietarios de un porcentaje de tierra, fijado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de acuerdo al proyecto productivo y la capacidad financiera de quien lo adelante. Para tal efecto, en el contrato de asociatividad se establecerá una cláusula resolutoria de permanencia en el proyecto sujeta a la finalización del mismo.

#### **CAPÍTULO VII MODERNIZACIÓN TECNOLÓGICA E INNOVACIÓN**

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

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

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

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

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

#### **CAPÍTULO VIII DE LAS COMPETENCIAS Y DE LAS OBLIGACIONES**

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

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

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

La delimitación de las Zidres identificadas será establecida por el Gobierno nacional a través de documento Conpes.

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

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

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

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

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

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

#### **CAPÍTULO IX DEL FONDO DE DESARROLLO RURAL, ECONÓMICO E INVERSIÓN**

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

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

#### **CAPÍTULO X DISPOSICIONES GENERALES**

**ARTÍCULO 23. GARANTÍA DE CUMPLIMIENTO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE PROYECTOS PRODUCTIVOS**

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

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

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

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

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

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

**ARTÍCULO 28. PREDIOS AFECTADOS POR MEDIDAS DE PROTECCIÓN CONTRA EL DESPLAZAMIENTO FORZADO.** No podrán adelantarse proyectos en predios ubicados en una Zidres que sean objeto de medidas de protección individual a causa del desplazamiento forzado, salvo que medie la voluntad y el levantamiento previo de la medida por parte del respectivo propietario.

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

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

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

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

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

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

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

## 2. Decisión

**Primero.-** Declarar **EXEQUIBLE**, por los cargos fundados en vicios de procedimiento, la Ley 1776 de 2016 de 2016 *"por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, Zidres"*.

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

**Tercero.-** Declarar **EXEQUIBLES**, por los cargos analizados

- Los literales a), b), c) d) y e) del inciso segundo y los párrafos 3º y 4º del artículo 3º de la Ley 1776 de 2016.
- El párrafo 1º del artículo 7º de la Ley 1776 de 2016.
- Los artículos 10, 13, 14, 15 y 21, inciso quinto de la Ley 1776 de 2016

**Cuarto.-** Declararse **INHIBIDA** para emitir un pronunciamiento de fondo por el cargo de reserva de ley, en relación con literales a), b), c) d) y e) del inciso segundo y los párrafos 3º y 4º del artículo 3º de la Ley 1776 de 2016, por ineptitud sustantiva de la demanda.

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

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

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

**Octavo.-** Declarar **INEXEQUIBLE** el artículo 17 de la Ley 1776 de 2016.

**Noveno.-** Declarar **EXEQUIBLE**, por el cargo analizado el artículo 29 de la Ley 1776 de 2016, bajo el entendido que *"la*



*prohibición de constituir ZIDRES se extiende a los territorios indígenas que se encuentran en proceso de titulación como resguardos”.*

**Décimo.-** Declarar **EXEQUIBLE** por el cargo analizado el inciso primero del artículo 20 y los incisos segundo y tercero del artículo 21 de la Ley 1776 de 2016, bajo el entendido que *“la identificación, delimitación y aprobación de las zonas Zidres deberá estar precedida de un proceso de información, concertación y coordinación con los concejos municipales de los entes territoriales que resulten afectados por estas decisiones y tomar en cuenta los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial en las zonas rurales de esos municipios”.*

### **3. Síntesis de la providencia**

En primer término, la Corte estableció que en el proceso de formación de la Ley 1776 de 2016 no se incurrió en ninguno de los dos vicios de procedimiento aducidos por los demandantes, por cuanto *(i)* no hubo simultaneidad de sesiones (comisión y plenaria) durante el primer debate en la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes realizado el 3 de junio de 2015, ya que la apertura formal de la sesión plenaria se realizó veintitrés minutos después de haber finalizado la sesión en la Comisión Quinta; y *(ii)* no existió un vicio por omisión en la votación nominal y pública del título del respectivo proyecto de ley, habida cuenta que la modificación del título se introdujo antes de que la ponencia se sometiera a votación, sin que en el curso del debate se presentara una propuesta de modificación que requiriera de esa votación.

En segundo lugar, la Corporación determinó que la decisión del legislador de crear las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social, ZIDRES no requería la realización previa de la consulta prevista en el artículo 6º del Convenio 169 de la OIT a las comunidades étnicamente diferenciadas, toda vez que las medidas legislativas que adopta no comportan una afectación directa y específica de dichas comunidades, en razón a que la Ley 1776 de 2016 *(i)* no incluye normas que involucren la prospección o explotación de los recursos existentes en las tierras de pueblos indígenas o tribales; *(ii)* no se visualizan preceptos que impliquen el traslado o reubicación de estas poblaciones

de las tierras que ocupan; *(iii)* ni disposiciones encaminadas a regular su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir sus derechos sobre estas fuera de la comunidad; *(iv)* como tampoco normas relacionadas con la organización y funcionamiento de programas de formación profesional, instituciones de educación y autogobierno o relacionadas con la enseñanza y conservación de su lengua. Adicionalmente, la ley no impone cargas o beneficios a una comunidad específica, puesto que establece en abstracto las características de los territorios donde se ubicarán las ZIDRES, pero estas no coinciden necesariamente con las zonas donde habitan comunidades étnicamente diferenciadas. De igual modo, no existe una incidencia diferencial a los pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes, toda vez que los destinatarios de la Ley 1776 son diversos, sin que sea posible identificar medidas que de manera positiva o negativa afecten específica y directamente a las comunidades titulares del derecho a la consulta. Por último, la Corte consideró que no era aplicable el precedente de la sentencia C-175/09, porque a diferencia de la Ley 1152 de 2007 declarada inexecutable por omisión de la consulta previa a tales comunidades, la Ley 1776 de 2016, no crea una política de desarrollo rural para todo el territorio nacional y excluye expresamente áreas donde residan comunidades indígenas y afrodescendientes y no incorpora medidas que afecten directamente a las comunidades étnicas, indígenas o afrodescendientes.

En todo caso, la Corte observó que la ley prevé un mecanismo de consulta administrativa previa a la declaratoria de una ZIDRES, cuando se establezca la presencia de comunidades étnicas en la zona de influencia de la declaratoria, según lo prescribe el **artículo 29** de la Ley 1776 de 2016. Esta disposición prohíbe la constitución de ZIDRES en territorios declarados como resguardos indígenas, zonas de reserva campesina y territorios colectivos titulados o en proceso de titulación de las comunidades negras. No obstante, los consejos comunitarios y autoridades reconocidas de esas comunidades pueden solicitar ser incluidos en los procesos de producción establecidos para las ZIDRES. Este artículo 29 fue declarado executable de manera

condicionada, de manera que se entienda que la prohibición de constituir ZIDRES se extiende a los territorios indígenas que se encuentran en proceso de titulación como resguardos. El tribunal encontró que se configuraba una omisión legislativa relativa, en la medida en que en el caso de los territorios colectivos de las comunidades negras, la prohibición sí cubría a los territorios que estén en proceso de titulación. No existía una razón relevante para establecer un trato distinto entre las dos categorías de comunidades étnicamente diferenciadas.

En tercer lugar, la Corporación declaró exequibles, por el cargo relativo a vulneración del principio progresividad y prohibición de regresividad en materia de derechos sociales el **artículo 3º, literales a), b), c), d) y e) del inciso segundo y los párrafos 3º y 4º de la misma disposición; el artículo 7º, párrafo 1º; y los artículos 10, 13, 14 y 21, inciso quinto** de la Ley 1776 de 2016, al verificar que no incorporan medidas regresivas relativas a los bienes inmuebles destinados a la ejecución de proyectos productivos, los bienes inmuebles por anticipación, la retribución por el uso y el goce de bienes inmuebles de la nación y la identificación de la ZIDRES. La Corte señaló que la ley objeto de control no tiene la pretensión de sustituir o modificar la regulación contenida en la Ley 160 de 1994 y por consiguiente las normas acusadas no se enmarcan en un contexto de reforma agraria encaminado a la redistribución de la propiedad rural. En esencia, la Ley 1776 de 2016 establece un marco de desarrollo económico rural focalizado en zonas específicas del país, que no es incompatible con el modelo de empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, desarrollado a través de las Unidades Agrícola Familiares que regula la Ley 160 de 1994. Indicó, que no se disminuyen las tierras baldías disponibles para la adjudicación, ni se promueve la acumulación de tierras más allá de la Unidad Agrícola Familiar. Observó que las normas cuestionadas hacen referencia a inmuebles de la Nación que no tendrían aptitud para desarrollar programas de reforma agraria, como quiera que por su ubicación y condiciones agrológicas, demandan altos costos de adaptación para su productividad. Al no estar frente a disposiciones que regulan un mismo

supuesto de hecho y una misma consecuencia jurídica, no hay lugar a adelantar un juicio de regresividad.

De otra parte, la Corte encontró que los requisitos establecidos en los literales acusados del artículo 3º, distribuyen equitativamente cargas y beneficios entre los empresarios y los campesinos vinculados social y productivamente al proyecto. Al mismo tiempo, no identificó elementos que permitan sostener, como lo hacen los demandantes, que el diseño incorpora una suerte de “constreñimiento” implícito a los campesinos para asociarse a los proyectos, como tampoco advierte las cargas desproporcionadas en que sustentan sus reparos por violación de los objetivos del desarrollo previstos en la Carta. Señaló que la política de incentivos, plasma una intervención del Estado que tiene como propósito equilibrar la posición dominante en que se encuentran los empresarios, y además estimular una auténtica incorporación de los campesinos y trabajadores agrarios al modelo asociativo y productivo previsto en la ley. En consecuencia, los preceptos enunciados se ajustan a la Constitución frente a los cargos examinados.

En cuanto al cargo de inconstitucionalidad planteado respecto de los artículos 3 (parcial), 7 (parcial) y 17 (parcial) de la Ley 1776 de 2016, por vulneración de la reserva legal en materia de baldíos (art. 150, numeral 18 C.Po.), la Corte se declaró inhibida para emitir un pronunciamiento de fondo, toda vez que carece de la certeza y suficiencia requeridas para realizar la confrontación de la ley con las normas superiores.

En cuarto lugar, el tribunal constitucional, después de analizar el inciso cuarto del **artículo 4º** de la Ley 1776 de 2016 (creación del Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las ZIDRES), el inciso primero del **artículo 20** (aprobación de las ZIDRES) y los incisos segundo y tercero del **artículo 21** de la misma ley (identificación de las ZIDRES), llegó a la conclusión de que contrarían los principios de descentralización, autonomía territorial y participación de las entidades territoriales, por cuanto desconocen las funciones constitucionales de los municipios en materia de ordenamiento del desarrollo de su territorio y regulación de los usos del suelo. Por estas razones, el inciso cuarto del artículo 4º fue declarado inexecutable, ya



que habilita al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para “definir” los lineamientos, criterios y parámetros necesarios que “deben ser considerados para la elaboración de los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial en las zonas rurales de los municipios”, lo que atenta de manera clara contra la competencia de los concejos municipales y distritales para reglamentar los usos del suelo (art. 313, numeral 7 C.Po.). En relación con el inciso primero del artículo 20 y los incisos segundo y tercero del artículo 21 de la Ley 1776 de 2016, la Corte encontró que era viable hacer una interpretación conforme a la Constitución, que armonice los principios de organización unitaria del Estado y de autonomía de las entidades territoriales. Así, tales disposiciones fueron declaradas exequibles bajo el entendido que la identificación, delimitación y aprobación de las zonas ZIDRES deberá estar precedida de un proceso de información, concertación y coordinación con los concejos municipales de los entes territoriales, cuando resulten afectados por estas decisiones. De igual modo, deberán tomar en cuenta los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial en las zonas rurales de los respectivos municipios.

En quinto lugar, la Corte, declaró la inexecutable de un segmento del **parágrafo 2º del artículo 7º** de la Ley 1776 de 2016, por establecer que los incentivos o estímulos para los proyectos que asocien a los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres que habitan en el campo, sin tierra, solo se darán si garantizan que en desarrollo del proyecto pueden adquirir un determinado porcentaje de tierra agrícola, con base en sus posibilidades de explotación. A su juicio, esta condición desconoce el deber del Estado de promover el acceso a la propiedad agraria y el desarrollo rural con inclusión social y productiva de los campesinos y trabajadores agrarios, en la forma establecida en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución, puesto que lo subordina a los intereses económicos y financieros de los ejecutores del proyecto, olvidando la función social de la propiedad y la priorización de la destinación de baldíos a la implementación de políticas orientadas a la democratización de la propiedad rural.

Por las mismas razones, la Corporación declaró la inexecutable del **artículo 17**

de la Ley 1776 de 2016, que establecía una condición especial para los proyectos productivos que vinculen campesinos, mujeres y jóvenes que habiten en el campo y trabajadores agrarios sin tierra. Reiteró que la potestad legislativa debe cumplir un cometido ligado al desarrollo de derechos sociales, tal y como lo afirmó la Corte Constitucional en la Sentencia C-644 de 2012 y no sujetarla a los intereses económicos y financieros de quienes ejecutan los mencionados proyectos. La ley deja en manos de los empresarios “el establecimiento de un mecanismo” para su acceso, a un porcentaje del territorio, asumiendo una función exclusiva del Estado.

De otro lado, el tribunal no se pronunció de fondo sobre la constitucionalidad del **artículo 8º** de la Ley 1776 de 2016, que regulan garantías para los inversionistas en las ZIDRES, por encontrar que los cargos por vulneración del interés general sobre el particular y el libre ejercicio de la potestad legislativa, carecían de la especificidad y suficiencia exigidas para generar una duda sobre la constitucionalidad que permita la confrontación de la norma legal con los preceptos constitucionales.

#### **4. Salvamentos y aclaraciones de voto**

La magistrada **María Victoria Calle Correa** y el magistrado **Jorge Iván Palacio Palacio** anunciaron salvamento de voto. Señalaron que las normas violan el derecho al acceso progresivo a la tierra contenido en el artículo 64 de la Carta Política, de forma directa, porque suponen una reducción inmediata de la tierra de baldíos disponible para la reforma agraria; y desde la perspectiva del principio de progresividad y la prohibición de retroceso, que ordena un aumento progresivo en la entrega de tierras a la población rural.

##### *1. Argumentos que motivan el salvamento de voto general a la sentencia:*

La Ley 1776 de 2016 (o Ley Zidres) establece un modelo de desarrollo rural basado en los contratos o convenios de asociación entre campesinos y grandes empresarios. Para el desarrollo de tales convenios, el Estado entregará tierras de sus predios baldíos a título no traslativo de dominio, con el fin de que en estas se adelanten macro proyectos productivos, durante un periodo que la ley no define. Al cabo de los tres primeros años del proyecto,

los campesinos accederán a un porcentaje de la tierra, que deberá definirse en función de su capacidad de explotación de la misma.

El artículo 1º, inciso 2º, de la Ley Zidres acude a cuatro criterios para definir las áreas que serán utilizadas en estos proyectos, así:

“Las Zidres deberán cumplir con estos requisitos: se encuentren aisladas de los centros urbanos más significativos; demanden elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológicas y climáticas; tengan baja densidad poblacional; presenten altos índices de pobreza; o carezcan de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos”. (Ley 1776 de 2016, artículo 1º, inciso 2º).

La premisa central del proyecto es la siguiente: en virtud de las cuatro características citadas, que deberán darse de forma concurrente, como condición para delimitar un área como Zidres, puede concluirse que estas no son aptas para la entrega de adjudicaciones en el marco de la Ley 160 de 1994 (o Ley de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino).

El conjunto de condiciones mencionadas permite inferir, de acuerdo con la sentencia aprobada por la Corte Constitucional, que las áreas de Zidres se componen de “*tierras malas*” para la adjudicación. Su entrega directa a los campesinos no los beneficia, debido a los altos costos que supone la adaptación productiva de la tierra. En cambio, en el marco de las Zidres, el empresario que cuenta con grandes recursos técnicos y financieros asume esos costos, y el campesino asociado se beneficia, primero, por su trabajo en las Zidres y, posteriormente, por la posibilidad de acceder a un porcentaje de esta tierra, eso sí, acorde a sus necesidades y capacidades.

La sentencia finalmente aprobada por la Sala Plena de la Corte declara, en términos generales, la constitucionalidad de las normas acusadas de la Ley Zidres, a partir de dos premisas esenciales. La primera es que las condiciones que definen las tierras de Zidres deben ser concurrentes (a pesar de la redacción de la norma citada, que utiliza el conector ‘o’). La segunda es que las tierras Zidres (“*tierras malas*”) son distintas a las aptas para reforma agraria (“*tierras buenas*”), de manera que la Ley

Zidres no puede afectar el artículo 64 Superior.

El argumento que diferencia “*reforma agraria*” de “*desarrollo rural*” tiene otras consecuencias. Por ejemplo, que en virtud del carácter marcadamente económico y político de las decisiones sobre el desarrollo rural, el margen de configuración del Congreso se hace más amplio e, inversamente, menor el alcance del control de constitucionalidad por parte de esta Corte.

Para la magistrada **Calle Correa** y el magistrado **Palacio Palacio**, desde el punto de vista estrictamente normativo, la diferencia es muy interesante: la Ley 160 de 1994, de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino y la Ley 1776 de 2016, por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, Zidres tienen ámbitos normativos distintos y, por lo tanto, no puede hablarse de progresividad o retroceso entre una y otra. Es por ello, según la posición mayoritaria, que no hace falta siquiera adelantar un test de no regresividad de las normas acusadas: como la reforma agraria se hace con “*tierras buenas*” y las Zidres con “*tierras malas*”, no existe una reducción de los baldíos disponibles, y, como la reforma agraria es algo distinto al desarrollo rural, no puede haber regresividad entre uno y otro régimen.

En criterio de la magistrada y magistrado disidentes, a pesar del esfuerzo interpretativo de la mayoría, que llevó a convertir una ‘o’ en una ‘y’, con el propósito de reforzar el carácter excepcional de las zonas zidres y su naturaleza de “*tierra mala*”, la conclusión no se sostiene, puesto que la premisa central del argumento, aunque persuasiva, no es cierta. Para empezar, no existe razón alguna (ni el proyecto lo explica) para afirmar que las normas de desarrollo rural no se proyectan sobre *toda la tierra* y, por lo tanto, no tienen que ver con la reforma agraria. No parece casualidad que la Ley 160 de 1994 se denomine *de reforma agraria y desarrollo rural*, pues no cabe duda de que las decisiones del Congreso en materia de desarrollo rural tienen serias implicaciones en el ámbito del acceso a la tierra. Más aún, las normas de reforma agraria requieren modelos de desarrollo rural apropiados para que el acceso del campesino a la tierra le permita sea un acceso con miras a la producción, con la ineludible obligación

estatal de garantizar tales condiciones para así desvanecer la frontera entre tierras buenas y tierras malas.

Ahora bien, según la magistrada Calle y el magistrado Palacio, si la premisa considerada en abstracto carece de fundamento, llevada al plano de la ley Zidres y del cargo analizado se torna insostenible, por las siguientes razones: **Primero**, el campo colombiano se caracteriza por tener uno de los niveles más altos de inequidad en el reparto de la tierra del planeta, hecho aceptado en la jurisprudencia de este Tribunal (entre otras, en las sentencias T-488 de 2014 y C-330 de 2016). Así que las "tierras buenas" para el acceso de los campesinos están ya concentradas en pocas manos, mientras que la mayor parte de la población rural no ha sido beneficiada de la reforma agraria (de nuevo, T-488 de 2014). **Segundo**, los baldíos de la Nación no se encuentran plenamente identificados y muchos de estos no se están, materialmente, en manos del Estado, debido, entre otras razones, a los fenómenos de violencia, corrupción, proyectos económicos y estrategias de despojo disfrazadas de negocios legales (fenómenos descritos por esta Corte, entre otras decisiones, en las sentencias C-644 de 2012, T-448 de 2014 y C-330 de 2016). **Tercero**, grandes porciones del territorio nacional son zonas de reserva forestal o de conservación ambiental y, por lo tanto, no son objeto de reforma agraria.

Por todo lo expuesto, en realidad no debía sostenerse férreamente y como premisa esencial del estudio de los cargos, que existe esa *tierra buena (esa tierra prometida)*, con la que se hará la reforma agraria, claramente delimitada y diferenciada de la *tierra mala* sobre la que se harán las Zidres. Además, en la medida en que la frontera agraria se agota (o, siguiendo a uno de los expertos en la audiencia celebrada dentro de este trámite, como *la tierra no es infinita*) es innegable que la exclusión de grandes áreas del territorio nacional vía Zidres implica fácticamente la reducción de las tierras destinadas a la reforma agraria. Así las cosas, la premisa central del proyecto no es válida. En términos abstractos da por sentada la separación de los ámbitos normativos, sin justificarla; en términos fácticos, se cifra en una interpretación del inciso 2º del artículo 1º de la Ley Zidres

(condiciones de la tierra) que no se compadece de la realidad colombiana.

Es imperativo, en criterio de los magistrados que discreparon, aclarar que la idea que subyace a las Zidres, en los apartes de la ley cuestionados por violar el artículo 64 de la Constitución Política, según la cual puede haber grandes proyectos en las zonas más difíciles del país, (i) debe armonizarse con la obligación estatal de utilizar los baldíos para el acceso a la tierra de la población campesina, (ii) no puede convertirse en una vía de escape al deber del Estado de garantizar que las adjudicaciones que se otorgan en el marco de la reforma agraria sean productivas (incluso mediante el apoyo estatal) y (iii) sólo parece potencialmente admisible cuando se hayan cumplido las muchas tareas pendientes de reforma agraria. Por el contrario, mientras las premisas descritas (se reitera, que la reforma agraria y el desarrollo rural son asuntos distintos, que es posible separar definitivamente las *tierras buenas* y las *tierras malas* y que el acceso a la tierra del campesino solo puede darse en las *tierras buenas*) choquen frontalmente con la realidad de la concentración de la tierra, la ausencia de claridad acerca de los baldíos disponibles y la deuda siempre pendiente de la reforma agraria, parafraseando al poeta Carlos Castro Saavedra, no podrá el campesino saber si tiene tierra.

Ahora bien, para la magistrada Calle y el magistrado Palacio podría argumentarse que aun si la Sala (en su mayoría) no hubiera asumido la premisa criticada, ello no implica la inconstitucionalidad de las Zidres pues, en últimas, los proyectos asociativos cuestionados favorecen al campesino debido a que le generan una fuente de ingresos y, al cabo de tres años, el acceso a una proporción de tierra (sin especificar el modo de adquisición, ni el porcentaje, por cierto). Habría que pensarlo dos veces: estas sociedades entre el poderoso y el campesino han tenido expresiones históricas en Colombia cercanas a la servidumbre, como el *terraje* o el *contrato de aparcería*, en virtud del insalvable desequilibrio entre las partes o, como lo dicen plásticamente algunos expertos de la cuestión agraria, a la asociación entre el *zorro y las gallinas*. (En la jurisprudencia constitucional, puede verse también la sentencia C-644 de 2012,



en la que se consideró que una norma similar violaba el artículo 64 Superior).

Por último, observaron que el acceso a la tierra en el término de tres años, del que habla la ley es en buena medida ilusorio: se trata de una tierra ligada por un término indefinido a un mega proyecto productivo, cuya duración puede contarse en décadas o, quizás, durante la vida del campesino "propietario". Volviendo a la premisa central de la sentencia que suscita su voto disidente, los magistrados afirman, ¿cuánto tarda la adaptación de estas *tierras malas*, la implementación del macro proyecto, el ciclo de producción y, en fin, su vida útil?

*2. Dudas en torno al manejo dado a los cargos por presunta violación al derecho fundamental a la consulta previa de las comunidades y pueblos étnicamente diferenciados.*

Además del desacuerdo general con el proyecto y de las razones por las cuales las normas definitorias de Zidres debieron integrarse al estudio de constitucionalidad y declararse inexecutable, la Magistrada expresó su preocupación por la decisión adoptada en torno a la obligación de consultar la ley Zidres en su integridad, y la declaración de exequibilidad condicionada de su artículo 29.

Primero, la Corte en sentencia C-175 de 2009 (MP Luis Ernesto Vargas Silva) declaró inexecutable el Estatuto de Desarrollo Rural por violación al derecho a la consulta previa de los pueblos étnicamente diferenciados. En esta oportunidad, la mayoría consideró que no debía seguirse esa regla debido a que el artículo 29 excluye a los pueblos indígenas y las comunidades negras de la regulación. ¿No debería entonces consultarse esa exclusión?

Segundo, la Corte admite la existencia de una omisión legislativa relativa debido a que el artículo 29 ordena excluir de la regulación los territorios indígenas constituidos como resguardo y las tierras de comunidades negras constituidas, o en vía de constitución, en territorios colectivos de consejos comunitarios. La omisión es obvia, pues da un trato diferencial injustificado entre dos grupos étnicos que comparten en términos generales los mismos derechos sobre sus territorios.

Pero la Sala Plena omitió indicar que la Constitución y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos protege todos los

territorios étnicos, titulados o no, en virtud de la especial relación de los pueblos originarios y las demás comunidades étnicas con sus tierras y territorios, aspecto explicado con particular fuerza y claridad en la sentencia T-576 de 2014 (MP Luis Ernesto Vargas Silva). Habría que atribuir la omisión de la Sala a la naturaleza del cargo estudiado. Pero debe aclararse que la única interpretación válida de lo dicho acerca del artículo 29 de la Ley Zidres es que los territorios en vía de constituirse en resguardo son todos aquellos que actualmente no han sido objeto de reconocimiento, pero en los que existe esa relación especial que define el ámbito territorial de los pueblos étnicamente diferenciados; y que, como lo ha explicado la Corte en jurisprudencia pacífica y uniforme, siempre que una medida afecte directamente a las comunidades étnicas deberá ser objeto de consulta previa.

El magistrado **Luis Ernesto Vargas Silva**, consideró que, tal como lo sostuvo en la ponencia original presentada a la Sala Plena, algunos preceptos de la ley examinada incorporan medidas regresivas, y otros, limitativas del derecho a la democratización y acceso de los campesinos a la propiedad de la tierra, que debieron ser declaradas **inexecutable**. Lamentó profundamente que la posición mayoritaria de la Sala se hubiese decantado por mantener algunos apartes de la ley enjuiciada que resultaban evidentemente contrarios al deber estatal de promover el acceso progresivo de los campesinos a la tierra, y su activa inserción en un modelo de desarrollo rural, aspectos que fueron cuidadosamente identificados, y sustentada su incompatibilidad con la Carta en la ponencia llevada a la plenaria por el mismo magistrado **Vargas Silva**.

Sostuvo, así, que el párrafo 3º del artículo 3º, al igual que el párrafo 1º del artículo 13 debieron ser declarados **inexecutable**, comoquiera que entrañan un retroceso injustificado respecto de la regulación sobre baldíos contenida en la Ley 160 de 1994. Mediante estos preceptos se habilitan transacciones sobre bienes baldíos adjudicados con violación de los topes superficiarios que exige la política de reforma agraria, u ocupados por personas que no cumplan con los requisitos de adjudicación previstos en esta.

Para el magistrado **Vargas Silva**, la renuncia que hace el legislador a estos

requisitos y restricciones para el saneamiento de ciertas situaciones irregulares respecto de bienes baldíos que serían aportados a proyectos productivos, introduce un significativo retroceso en la regulación de baldíos cuya finalidad prevalente es la de garantizar la democratización de la propiedad rural y el acceso progresivo a la titularidad de la tierra de los trabajadores agrarios.

Consideró así mismo, el magistrado **Vargas Silva**, que debieron declararse **inexequibles**, como lo propuso en su ponencia original, los literales a) y c) del inciso segundo del artículo 3º, así como el párrafo primero (parcial) del artículo 7º de la ley enjuiciada. Estos preceptos que forman parte del diseño normativo establecido en la ley para el acceso a la tierra de los campesinos que se asocien a proyectos productivos, presentan serios problemas de constitucionalidad. En efecto, subrayó, que en el diseño que se deriva de los preceptos mencionados no se identifica un sistema claro para garantizar el acceso a la propiedad rural de los campesinos y trabajadores rurales que promueva eficazmente su inclusión social y productiva en los proyectos agroindustriales. En una norma se hace referencia a programas de dotación de tierras (Art. 3 inc. 2b), en otra al crédito bancario como mecanismo de financiación (Art. 3 2 c), y finalmente alude a un mecanismo que debe establecer el proponente del proyecto.

Esta ambigüedad en un aspecto tan medular, riñe con los objetivos de la propia ley, la cual formula como propósito el de *"promover el acceso y la formalización de la propiedad de la tierra a los campesinos, a los trabajadores agrarios, mujeres rurales, jóvenes rurales y ocupantes tradicionales de bienes inmuebles de la nación"*, así como el de *"promover la inclusión social y productiva de campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales y ocupantes tradicionales de bienes inmuebles de la nación como agentes sociales productivos y emprendedores"*. Dicho diseño se erige así como una barrera para que los campesinos y trabajadores agrarios accedan a la estrategia global de desarrollo articulada por el constituyente en los artículos 64, 65 y 66 de la Carta, con miras a lograr que los campesinos, trabajadores agrarios, mujeres y jóvenes rurales accedan a la tierra y se incorporen como agentes activos al modelo de desarrollo allí delineado.

En concepto del magistrado **Vargas Silva**, las normas mencionadas incorporan medidas manifiestamente contrarias a la Constitución, comoquiera que imponen unas cargas desproporcionadas a un sector de la población –los campesinos y trabajadores agrarios sin tierra- respecto del cual el Estado tiene particulares deberes de protección, dada su especial situación de vulnerabilidad, y su estatus de acreedores de una deuda histórica que la jurisprudencia de esta Corte les ha reconocido. Así, el hecho de que se condicione la inserción de estos sujetos de derecho en el modelo de desarrollo previsto en la ley, a la adquisición de unos terrenos y al financiación del proyecto acudiendo al sistema de crédito, los excluye de la posibilidad de acceder progresivamente a la propiedad de la tierra como un medio para ser parte activa del modelo de desarrollo rural.

Recabó en que la ponencia original advertía así mismo sobre la **inconstitucionalidad** del párrafo 4º del artículo 3º y del inciso primero del artículo 15 de la ley, por su incompatibilidad con algunos de los objetivos del desarrollo previstos en el artículo 334 de la Constitución, en particular con aquél que exige la intervención del Estado en la economía con miras a asegurar una distribución equitativa de cargas y beneficios entre los asociados, y asegurar de manera progresiva el acceso al conjunto de bienes y servicios con especial énfasis en los ciudadanos que cuentan con menores ingresos. Los preceptos mencionados quebrantan dicho imperativo, comoquiera que extienden la política de estímulos y beneficios, cuyo propósito es equilibrar la posición dominante en que se encuentran los empresarios, y estimular la auténtica incorporación del campesinado al modelo asociativo y productivo previsto en la ley, a proyectos que ya se encontraren en ejecución, sin un escrutinio previo sobre el cumplimiento de los requisitos (Art. 3º, inciso primero) orientados a promover una vinculación del empresariado a los propósitos de la ley, en particular, los de promover la inclusión social y productiva de los campesinos y trabajadores agrarios como agentes sociales productivos y emprendedores, bajo criterios de responsabilidad social empresarial y ambiental.

Señaló, así mismo el magistrado **Luis Ernesto Vargas** que la decisión legislativa de extender los incentivos, beneficios y

estímulos a las empresas que a la entrada en vigencia de la ley desarrollen proyectos productivos en Zidres (Parág. 4º, Art. 3º), prescinde de vincular, de manera efectiva, al empresariado al interés social que va implícito en las medidas de intervención previstas en la ley, lo que se traduce en un tratamiento privilegiado para dichas empresas, incompatible con los objetivos de distribución equitativa de cargas y beneficios entre los asociados previsto en el art. 334 C.P. Dicha medida prescinde, a su vez, de elementos que equilibren la relación asimétrica entre empresarios y campesinos y que promuevan una auténtica participación de los trabajadores agrarios en los proyectos productivos.

Similares cuestionamientos hacía el magistrado **Vargas Silva** en su ponencia al inciso primero del artículo 15 de la ley que sustrae de una vigorosa intervención del Estado y por ende, de medidas orientadas a equilibrar las relaciones asimétricas entre los empresarios y los campesinos en el modelo de asociatividad propuesto, la incorporación de otros bienes (sin el escrutinio que impone la ley) a proyectos que ya han sido aprobados por el Ministerio de Agricultura.

Insistió en que la exclusión de los segmentos normativos reseñados, junto a los ajustes acogidos por la posición mayoritaria de la Sala, resultaba imprescindible para adecuar la ley Zidres a los imperativos constitucionales que exigen al legislador ajustar sus actuaciones, más que a la productividad del campo en términos brutos, a la plena realización de los derechos sociales constitucionalmente reconocidos a los campesinos, mujeres, jóvenes rurales y trabajadores agrarios. Por los motivos reseñados, incorporados en la ponencia original el magistrado **Luis Ernesto Vargas Silva** salvó su voto, en forma parcial, a la sentencia C-077/17.

El magistrado **Aquiles Arrieta Gómez** se apartó de la decisión de exequibilidad de la Ley 1776 de 2016 por el cargo de omisión de consulta previa. Teniendo en cuenta los precedentes aplicables, consideró que esta ley, al regular integralmente las relaciones de producción en las zonas que se designen como Zidres, afecta directamente a las comunidades étnicas que habitan los territorios ubicados en estas zonas o cercanos a ellos. Observó que la exclusión prevista en el artículo 29 de la Ley demandada, y las previsiones del mismo

artículo sobre consulta previa, no eximía al Congreso del deber de consultar a las comunidades. Todo lo contrario, el artículo 29 es la prueba de que la consulta previa se requería para el trámite de toda la ley. Este artículo, en primer lugar, definió de manera restrictiva los sujetos titulares de la consulta previa y las condiciones bajo las cuales se activaría ese deber. Al regular este tema directamente, el propio artículo 29 tendría que haber sido consultado a las comunidades étnicas. En segundo lugar, el mismo artículo reconoce la posibilidad de que las Zidres, aun sin estar ubicadas en territorios de las comunidades étnicas, las afecten directamente, al establecer un deber de consulta previa cuando se certifique la presencia de comunidades en la zona de influencia de la Zidres. La obligación de realizar la consulta previa en estos últimos casos no eximía al Congreso de consultar el proyecto de ley, pues la Constitución y el Convenio 169 de la OIT establecen dos deberes separados e independientes: uno de consultar las medidas "*legislativas*" y otro de consultar las medidas "*administrativas*" que afectan directamente a las comunidades. En relación con la Ley 1776 de 2016, el magistrado Arrieta consideró que la Corte debió haber seguido el precedente de la Sentencia C-030 de 2008 en que se declaró inexecutable la Ley Forestal y se indicó que un régimen integral de aprovechamiento de los recursos naturales era susceptible de afectar directamente a las comunidades étnicas, aun si se incluía en el texto normativo una exclusión formal de dichas comunidades. Contradictoriamente, la sentencia afirma que en este caso la exclusión formal de las comunidades del régimen legal de las Zidres es suficiente para eximir al Congreso del deber de consultar las medidas que afectan directamente a las comunidades étnicas.

El magistrado **Arrieta** también consideró que la Ley 1776 de 2016 plantea una política regresiva en relación con un tema urgente para la Nación, que incide en los derechos fundamentales y sobre el cual los recursos son especialmente limitados. A su juicio, la Corte solo ha debido aprobar la constitucionalidad de la Ley adoptando declaraciones de exequibilidad parcial y condicionada que aseguraran el acceso real y efectivo de los campesinos y los trabajadores rurales a la tierra en condiciones equitativas y viables.



El magistrado **Alejandro Linares Cantillo**, si bien compartió en términos generales la parte resolutoria de la decisión de la sentencia C-077/17, manifestó que (i) **salva parcialmente su voto** en relación con el ordinal octavo de la parte resolutoria, en el cual se declara inexecutable el artículo 17 de la Ley 1776 de 2016 (en adelante, la "Ley 1776"); y (ii) **aclara su voto** respecto de: (a) el cargo relativo al carácter regresivo de la Ley 1776 en la configuración del régimen de baldíos, y (b) el cargo relativo a la vulneración de los principios de descentralización y autonomía territorial.

#### **a. Salvamento parcial de voto**

Señaló el magistrado **Linares Cantillo** que se aparta de la decisión mayoritaria en lo concerniente a la declaratoria de inexecutable del artículo 17 de la Ley 1776, el cual establecía para los proyectos productivos asociativos que vincularan campesinos, mujeres rurales, jóvenes rurales y/o trabajadores sin tierra, dos condiciones especiales, a saber: (i) establecer un mecanismo que permita que, dentro de los tres (3) primeros años de iniciado el proyecto, estos se hagan propietarios de un porcentaje de la tierra baldía para el proyecto, y (ii) para tal efecto, el contrato de asociatividad establecería una cláusula resolutoria de permanencia en el proyecto. En opinión de la mayoría de la Sala, dicho artículo se erige como una barrera de acceso al desarrollo rural previsto en los artículos 64, 65 y 66 de la Carta Política, al dejar al arbitrio de los proponentes del proyecto el mecanismo que permita la adquisición de un porcentaje de tierras, por parte de dicho grupo sujeto de especial protección constitucional.

En opinión del magistrado **Linares Cantillo**, dicha posición de la mayoría desconoce el espíritu de la Ley 1776, la cual con base en los artículos 64 a 66, 333 y 334 de la Constitución Política, crea un nuevo modelo de desarrollo rural, basado en la cooperación entre actores públicos y privados, asumiendo los privados en virtud de la mencionada Ley tareas que le correspondían al Estado, tal como lo era la promoción de acceso a la propiedad de los campesinos establecida en el artículo 17 de la Ley 1776. En este sentido, como se evidencia en la Exposición de Motivos de dicha Ley (Gaceta del Congreso No. 204, 16 de abril de 2015), esta tiene como propósito

social, la sustitución de los niveles sociales de latifundistas, por una clase de medianos y pequeños agricultores, cada uno dueño de su porción de tierra para trabajarla. En éste contexto y bajo estas consideraciones, considera el Magistrado que ser interpretado el artículo 17, el cual tenía como objetivo fomentar la creación de esquemas asociativos entre el sector privado y los sujetos de especial protección constitucional señalados, permitiendo así su inclusión social y productiva, regularizar y formalizar la propiedad de la tierra, permitir el desarrollo de proyectos productivos sostenibles y, disminuir la venta de terrenos baldíos tras su adjudicación. El artículo declarado inexecutable, junto con otros de la ley, son medidas que contribuyen de forma directa al mejoramiento de los ingresos y a elevar el nivel de vida de las familias de los trabajadores agropecuario, logrando así equilibrio y justicia social.

En la misma línea, el mencionado artículo, permitía dotar de seguridad jurídica las relaciones entre privados y trabajadores agropecuarios, mediante la celebración de contratos que le permitirían al campesino acordar la materialización de los referidos objetivos, por lo cual resultaba viable la creación de una cláusula resolutoria de permanencia en el proyecto hasta la finalización del ciclo del mismo, por parte de dicho trabajador, asegurando la progresividad y su estabilidad, y garantizando la continuidad en futuras generaciones.

Por lo anterior, señaló el magistrado Linares que dicha norma beneficiaba directamente a los trabajadores agrarios, sin que se desconocieran de forma alguna los preceptos constitucionales que rigen el acceso a tierra. Afirmó que corresponde al legislador en un debate deliberativo y democrático definir la formas de garantizar los principios constitucionales consagrados en los artículos 64, 65 y 66 de la Carta Política y en tal medida no corresponde a esta Corte restringir, al definir su propia visión de lo que debe ser el desarrollo rural, el margen de configuración que en estas materias le ha sido adjudicado y que es expreso tratándose de bienes baldíos (Art. 150-18 CP).

Por lo demás, afirmó el Magistrado que con la declaratoria de inexecutable del artículo 17 de la Ley 1776, el espíritu de

asociatividad en mención deberá ser entendido a la luz de lo dispuesto en los artículos 3 y párrafo 4 del mismo; 7; 13; 14; 15 y 20, los cuales, entre otros, impulsan el nuevo modelo de desarrollo rural propuesto, a través del otorgamiento de incentivos y estímulos para los proyectos productivos asociativos aprobados, asistencia técnica y capacitación.

#### **b. Aclaración de voto**

*(i) El cargo relativo al carácter regresivo de la Ley 1776 en la configuración del régimen de baldíos*

El magistrado **Linares Cantillo** aclaró su voto en relación con el alcance del concepto de regresividad en la presente decisión. En primer lugar, señaló que el test de regresividad que hace esta Corte no puede significar, en modo alguno, la petrificación de normas de carácter legal, ni mucho menos la ampliación del concepto de regresividad para incorporar cualquier medida con la que el juez constitucional no tenga afinidad ideológica. Por tal razón el juez debe actuar con prudencia y auto-restricción a la hora de hacer la comparación entre la norma que fue introducida por el legislador, dotado con la legitimidad democrática para decidir en materia de recursos económicos y asignación de bienes escasos, y la antigua medida existente en el ordenamiento jurídico.

En este sentido, en la presente decisión la comparación del régimen de ZIDRES incorporado en la Ley 1776 no debe hacerse frente al régimen de reforma agraria, contenido en la Ley 160 de 1994, como un todo sino sólo frente a las denominadas "Zonas de Desarrollo Empresarial" incorporadas en el artículo 83 de la mencionada ley. Al hacer dicha comparación es evidente que las medidas de la Ley 1776 son más favorables al trabajador agropecuario, pues promueven la asociatividad y el acceso a la tierra, y mantienen las limitaciones que el legislador ha introducido tratándose de la adjudicación de bienes baldíos, en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 (para el régimen general de baldíos) y del artículo 40 (para el régimen parcelario). Así mismo, en línea con los precedentes jurisprudenciales, el test frente a este tipo de medidas debe ser débil, como lo señala específicamente las sentencias C-830 de 2010 y C-810 de 2001, las cuales evidencian

que la preferencia de la jurisprudencia constitucional es por un juicio leve o débil de proporcionalidad, cuando se trata de normas que contemplan medidas de intervención económica.

Sobre el sentido y el alcance del párrafo 3º del artículo 3 de la Ley 1776, sostuvo el Magistrado Linares Cantillo, que es evidente que no existe en esta Ley derogatoria, o si quiera disminución alguna en los requisitos, restricciones y gravámenes que se predicán de los bienes baldíos, cuando éstos sean adjudicados de conformidad con el capítulo XII de la Ley 160 de 1994. En efecto, el párrafo 3º del artículo 3º de la Ley 1776, ratifica que los baldíos aportados a los proyectos ZIDRES, deben cumplir con las exigencias de no acumulación por encima de una Unidad Agrícola Familiar (UAF) y la exigencia de consignar las limitaciones propias de dichos bienes en los títulos de adjudicación, que fueron introducidas por el legislador para aquellos baldíos adjudicados con posterioridad a la expedición de la Ley 160 de 1994. Estas limitaciones se circunscriben específicamente al régimen de baldíos consignado en el capítulo XII de dicha ley, en el cual estos bienes son adjudicados teniendo como unidad de medida la UAF, pues valga recordar previo a 1994, y desde nuestros primeros días como República independiente, las adjudicaciones de baldíos se han hecho en múltiples unidades de medida (*v.gr.* Ley 48 de 1882, estableció como límite de adjudicación 5.000 hectáreas, la ley 51 de 1905 lo redujo a 1.000 hectáreas, el código fiscal de 1912 a 2.500 hectáreas, la ley 34 de 1936 a 800 hectáreas, la ley 4 de 1973 a 450 hectáreas, entre otras disposiciones) y con diversos propósitos (*v.gr.* asignaciones a militares, promover y fomentar la inmigración de extranjeros, fomentar los resguardos indígenas, formación de poblados, construcción de obras públicas, pagos de deuda pública, etc.).

*(ii) El cargo relativo a la vulneración de los principios de descentralización y autonomía territorial*

Por último, el magistrado **Linares Cantillo** aclaró su voto en lo concerniente al condicionamiento adoptado por la Corte con relación al inciso primero del artículo 20 y los incisos segundo y tercero del artículo 21, al considerar que éste no sólo desconoce las facultades otorgadas al legislador para fijar parámetros generales

de regulación aplicables a todo el territorio cuando de por medio se encuentra el ejercicio de una competencia o la formulación de una política pública respecto de la cual existe un claro interés nacional de superior entidad, sino que era innecesario, en la medida en que la misma Ley 1776 contiene diferentes disposiciones que garantizan la participación de las entidades territoriales dentro de la identificación, aprobación y delimitación de los proyectos ZIDRES, en concordancia con lo establecido por el artículo 288 de la Constitución.

En efecto, una lectura integral de esta Ley permite ver, al menos, las siguientes disposiciones que abordan esta materia: (i) el artículo 1º, que se refiere a la creación de las zonas ZIDRES en consonancia con el artículo 6º, numeral 9º de la Ley 1551 de 2012, que trata sobre las funciones de los municipios en cuanto a la adopción de los planes de ordenamiento territorial; (ii) el artículo 2º, que menciona dentro de los objetivos de las zonas la promoción del desarrollo regional a través del ordenamiento territorial, en concordancia con el artículo 6º, numeral 3º de la Ley 1551 de 2012; (iii) el artículo 3º, literal a), que establece como componente indispensable de los proyectos el enfoque territorial; (iv) el parágrafo 4 del artículo 4, que establece que la UPRA definirá los lineamientos, criterios y parámetros necesarios que deben ser considerados para la elaboración de los Planes, Planes Básicos y Esquemas de Ordenamiento Territorial en las zonas rurales de los

De igual manera, los magistrados **Luis Guillermo Guerrero Pérez** y **Gloria Stella Ortiz** y el conjuez, doctor **Germán Quintero Andrade** se separaron de la declaración de inexecutable del artículo 17 de la Ley 1776 de 2016, el cual a su juicio, no desconocía los mandatos contenidos en los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución. Contrario a lo que se consideró por la mayoría, las condiciones especiales que se establecían para la conformación de asociaciones dirigidas al desarrollo de proyectos productivos, favorecía directamente a los trabajadores agrarios, al permitirles lograr un efectivo acceso a la tierra y a una producción continua y estable.

municipios; (v) el artículo 5º, que establece instancias de coordinación en la que participan entidades y organismos de diferentes niveles; (vi) el artículo 6º, inciso 2º, que al regular los instrumentos para el fomento de proyectos productivos, se refiere a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad establecidos en el artículo 288 de la Constitución sobre la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales; (vii) el artículo 12º, que autoriza a las entidades territoriales a hacer inversiones en los proyectos e impone como requisito para que los organismos o entidades oficiales participen en la cofinanciación de los proyectos, ser parte de una actividad de las entidades territoriales; (viii) el artículo 20, que supedita la aprobación de los proyectos por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural al cumplimiento de los requisitos establecidos por esta ley, dentro de los que se encuentran los arriba mencionados; y (ix) el artículo 21, que al regular la identificación de las zonas ZIDRES se refiere al artículo 1º de esta ley el cual, como se vio, garantiza la participación de las entidades territoriales. Por las anteriores razones, considero que una lectura integral y sistemática de la Ley 1776 hacía innecesario el condicionamiento introducido en la decisión adoptada, en la medida en que la misma ley ya planteaba diferentes disposiciones que garantizan los principios de participación, descentralización y autonomía de los entes territoriales.

De otro lado, el magistrado **Luis Guillermo Guerrero Pérez** se apartó de las decisiones adoptadas en los ordinales cuarto y quinto de la parte resolutive, toda vez que en su concepto, las expresiones acusadas del inciso cuarto del artículo 4º de la Ley 1776 de 2016 y del parágrafo 2º del artículo 7º de la misma ley, no contrariaban la Constitución, habida cuenta que la puesta en marcha de un modelo de desarrollo rural, requiere del concurso de los tres niveles territoriales, nacional, departamental y municipal, dentro la órbita de competencia de cada uno y de conformidad con los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad consagrados en la Carta Política.



**LA CORTE CONSTITUCIONAL DETERMINÓ QUE ESTABLECER UN LÍMITE EN EL INGRESO BASE DE COTIZACIÓN (IBC) AL SISTEMA PENSIONAL, QUE NO PERMITE ACCEDER AL TOPE QUE FIJA LA NORMA CONSTITUCIONAL PERSIGUE UN FIN CONSTITUCIONAL LEGÍTIMO Y CONSTITUYE UNA MEDIDA ADECUADA PARA CONSEGUIRLO, PUES DICHO LÍMITE GENERA NECESARIAMENTE UNO PARA EL MONTO DE LAS PENSIONES MÁS ALTAS, LO CUAL CONTRIBUYE EFECTIVAMENTE A LA SOSTENIBILIDAD FINANCIERA DEL SISTEMA PENSIONAL**

**II. EXPEDIENTE D-11105 - SENTENCIA C-078/17 (Febrero 9)**  
M.P. Jorge Iván Palacio Palacio

**1. Norma acusada**

**LEY 797 de 2003**  
(Enero 29)

*Por la cual se reforman algunas disposiciones del sistema general de pensiones previsto en la Ley 100 de 1993 y se adoptan disposiciones sobre regímenes pensionales exceptuados y especiales*

**ARTÍCULO 5o.** El inciso 4 y párrafo del artículo 18 de la Ley 100 de 1993 quedarán así:

**Artículo 18. Base de Cotización.** La base para calcular las cotizaciones a que hace referencia el artículo anterior, será el salario mensual.

El salario base de cotización para los trabajadores particulares, será el que resulte de aplicar lo dispuesto en el Código Sustantivo del Trabajo.

El salario mensual base de cotización para los servidores del sector público, será el que señale el Gobierno, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 4a. de 1992.

**El límite de la base de cotización será de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes para trabajadores del sector público y privado.** Cuando se devenguen mensualmente más de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes la base de cotización será reglamentada por el gobierno nacional y podrá ser hasta de 45 salarios mínimos legales mensuales para garantizar pensiones hasta de veinticinco (25) salarios mínimos legales.

Las cotizaciones de los trabajadores cuya remuneración se pacte bajo la modalidad de salario integral, se calculará sobre el 70% de dicho salario.

En todo caso, el monto de la cotización mantendrá siempre una relación directa y proporcional al monto de la pensión.

**PARÁGRAFO 1o.** En aquellos casos en los cuales el afiliado perciba salario de dos o más empleadores, o ingresos como trabajador independiente o por prestación de servicios como contratista, en un mismo período de tiempo, las cotizaciones correspondientes serán efectuadas en forma proporcional al salario, o ingreso devengado de cada uno de ellos, y estas se acumularán para todos los efectos de esta ley sin exceder el tope legal. *Para estos efectos, será necesario que las cotizaciones al sistema de salud se hagan sobre la misma base.*

En ningún caso el ingreso base de cotización podrá ser inferior a un salario mínimo legal mensual vigente. Las personas que perciban ingresos inferiores al salario mínimo legal mensual vigente, podrán ser beneficiarias del Fondo de Solidaridad Pensional, a efectos de que éste le complete la cotización que les

haga falta y hasta un salario mínimo legal mensual vigente, de acuerdo con lo previsto en la presente ley.

**2. Decisión**

Declarar **EXEQUIBLE** la expresión "*el límite de la base de cotización será de veinticinco salarios mínimos legales mensuales vigentes para trabajadores del sector público y privado*" contenida en el inciso cuarto del artículo 5º de la Ley 797 de 2003, por el cargo analizado.

**3. Síntesis de la providencia**

En el presente proceso, la Corte debía definir si el establecimiento legal de un límite en el Ingreso Base de Cotización, IBC de veinticinco (25) salarios mínimos legales mensuales vigentes, SMLMV, vulnera el artículo 48 de la Constitución, en tanto que la norma superior garantiza la posibilidad de obtener una pensión de hasta 25 SMLMV. En cuanto a si la extensión del límite de 25 SMLMV en el IBC de los trabajadores del sector privado desconoce igualmente el artículo 48 de la Carta Política, según el cual, el límite de 25 SMLMV está dirigido a pensiones con cargo a recursos de naturaleza pública, el tribunal consideró que no procedía un pronunciamiento de fondo, puesto que el cargo carecía de certeza y suficiencia.

El análisis de la Corporación parte de las garantías establecidas en el artículo 48 de la Constitución, modificado por el Acto Legislativo 1 de 2005, que establece el deber del Estado de garantizar el acceso al derecho a la seguridad social en pensiones, mediante el diseño de un sistema de protección y asistencia social que por su carácter de servicio público esencial se rige por los principios de universalidad, eficiencia, solidaridad y sostenibilidad fiscal y financiera del sistema. El mencionado acto legislativo introdujo al sistema pensional directrices que buscan eliminar la existencia de antiguos regímenes, para lo cual estableció reglas únicas para garantizar

de una mejor manera, las previsiones dirigidas a la sostenibilidad del sistema y la condición de que para adquirir el derecho a la pensión se debe cumplir con los requisitos de ley, a la vez que prohibió que a partir del 31 de julio de 2010, existan pensiones menores a un (1) SMLMV y superiores a veinticinco (25) SMLMV, con cargo a recursos públicos.

De la lectura sistemática del precepto constitucional se desprende que el derecho a la seguridad social comprende la posibilidad real y efectiva de acceder a la pensión conforme a los requisitos exigidos en la ley y proporcional al valor cotizado, sin que de ello se derive el derecho a percibir el monto máximo de 25 SMLMV.

Después de aplicar un juicio de razonabilidad intermedio, la Corte llegó a la conclusión de que la medida se ajusta a la Constitución, por cuanto cumple con una finalidad constitucional encaminada a evitar que se acentúen inequidades en el sistema pensional y su sostenibilidad financiera, toda vez que intenta redireccionar la mayor cantidad de subsidios a la mayor cantidad de población que haya accedido a las

pensiones de menor cuantía y busca evitar un aumento desmesurado en el gasto para atender el pasivo pensional. Por consiguiente, establecer un límite en el IBC que no permite acceder al tope que fija la norma constitucional persigue un fin legítimo que busca asegurar la sostenibilidad financiera. Así mismo, la medida es adecuada respecto del fin buscado, ya que el establecer un límite en el IBC genera necesariamente uno para el monto de las pensiones más altas, lo cual contribuye efectivamente a la sostenibilidad financiera.

En consecuencia, el límite de 25 SMLMV introducido en el inciso cuarto del artículo 5º de la Ley 797 de 2003, se enmarca dentro del margen de configuración legislativa y responde a un principio de razonabilidad al tener una finalidad constitucionalmente legítima, cual es el de garantizar la sostenibilidad financiera del sistema de seguridad social en pensiones y constituir un medio adecuado para alcanzar este propósito.

**MARÍA VICTORIA CALLE CORREA**  
Presidenta