

Acción pública de Inconstitucionalidad contra el párrafo cuarto del artículo 38 de la Ley 160 de 1994.

FRANCISCO JAVIER LARA SABOGAL <franciscolara_consultorjuridico@hotmail.com>

Mar 24/01/2023 13:51

Para: Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

HONORABLES MAGISTRADOS CORTE CONSTITUCIONAL

Respetados-Magistrados:

KAROL TATIANA ARBOLEDA, líder medioambiental ciudadana Colombiana, identificada con la cédula de ciudadanía número 30.507.883 con domicilio en la ciudad de Florencia

FRANCISCO JAVIER LARA SABOGAL, ciudadano colombiano, identificado con la cédula de ciudadanía número **1.010.194.368** con domicilio en esta misma ciudad, y

Haciendo uso de nuestros derechos y deberes ciudadanos consagrados en los Artículos 40 numeral 6, Artículo 95 numeral 7, Artículo 241 numeral 4 y Artículo 242 numeral 1 de la Constitución Política de Colombia, nos dirigimos a ustedes para interponer Acción pública de Inconstitucionalidad y demandar la disposición contenida en el párrafo cuarto del artículo 38 de la Ley 160 de 1994.

**HONORABLES
MAGISTRADOS
CORTE CONSTITUCIONAL**

Respetados-Magistrados:

KAROL TATIANA ARBOLEDA, líder medioambiental ciudadana Colombiana, identificada con la cédula de ciudadanía número 30.507.883 con domicilio en la ciudad de Florencia

FRANCISCO JAVIER LARA SABOGAL, ciudadano colombiano, identificado con la cédula de ciudadanía número **1.010.194.368** con domicilio en esta misma ciudad, y

Haciendo uso de nuestros derechos y deberes ciudadanos consagrados en los Artículos 40 numeral 6, Artículo 95 numeral 7, Artículo 241 numeral 4 y Artículo 242 numeral 1 de la Constitución Política de Colombia, nos dirigimos a ustedes para interponer Acción pública de Inconstitucionalidad y demandar la disposición contenida en el párrafo cuarto del artículo 38 de la Ley 160 de 1994.

I. CONTEXTO DE LA PRESENTE ACCION PUBLICA DE INCONSTITUCIONALIDAD.

Teniendo en cuenta que la presente acción pública de inconstitucionalidad gira en torno a la definición del concepto de Unidad Agrícola Familiar (UAF), a título contextual se describirá el origen de esta figura y su aplicación al derecho agrario y ambiental, para posteriormente ilustrar las razones de inconstitucionalidad por omisión de la norma demandada.

La explotación agrícola como fundamento del derecho agrario.

Si bien el Decreto Ley 902 de 2017, modificó profundamente los supuestos básicos de ocupación de los bienes baldíos en Colombia, debe precisarse que durante todo el siglo XX el derecho agrario colombiano se fundamentó en la noción de “ocupación”, “explotación de la tierra” y “trabajo sobre la propiedad rural”, como elemento fundamental del régimen de adjudicación de baldíos

Esta teoría (la tierra es de quien la trabaja) no solo es de origen dogmático o teórico, sino tal y como lo ha precisado la Corte Constitucional en sentencia C-595 de 1999 la explotación de la tierra se encuentra ligado al concepto

constitucional de propiedad, la cual según León Duguit y la propia constitución, tiene tanto una función social, como ecológica. En este sentido la sentencia en comento precisó:

*“En lugar de la noción de derecho subjetivo, sitúa **Duguit el concepto de función social**, teniendo por tal toda demanda que la vida en comunidad implica. La prevalencia de lo social sobre lo individual aparece clara e incuestionable. Ahora bien: toda la teoría del derecho subjetivo se había construido, tradicionalmente, teniendo en mente el derecho tipo, paradigmático por excelencia, de contenido patrimonial: la propiedad. **Analizado con criterio duguitiano, el derecho de dominio deviene función social**, lo que significa que el propietario no es un sujeto privilegiado, como hasta el momento lo había sido, sino un funcionario, es decir alguien que debe administrar lo que posee en función de los intereses sociales (prevalentes respecto al suyo), posesión que sólo se garantiza, en la órbita individual, a **condición de que los fines de beneficio colectivo se satisfagan**.”*

Conforme a lo expuesto, es claro que durante todo el siglo XX y gran parte de lo que va del XXI la función social de la propiedad se ligó a la necesidad de explotar, trabajar y transformar con su trabajo la tierra que se ocupaba o poseía. En esta lógica de pensamiento la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia del 7 de noviembre de 2012, radicación (37046) sobre el particular expuso:

*“Respecto de la función social de la propiedad agraria la doctrina ha indicado: “...si la tierra agraria vale por lo que produce en frutos, y si para obtener de ella tales **frutos debe ser explotada por el hombre**, que en esa forma provee a los pueblos de sus alimentos o productos más esenciales, está claro que **la función social de la tierra agraria es producir. Si no produce, no cumple su función social** (es el caso de las tierras llamadas ociosas o vagas por algunas leyes). Y si produce mal, **o menos de lo que es capaz de producir, tampoco cumple su función social** (es lo que algunas leyes llaman tierras inadecuadamente explotadas). (...) En consecuencia: **la tierra agraria no trabajada, o insuficientemente trabajada, o mal trabajada, no cumple su función de producir para quien la explota o la tiene ni para la sociedad o la comunidad. La Ley agraria debe intervenir para que ello ocurra**”.*

Empero tal y como lo ha precisado incluso el mismo Gobierno Nacional, esta fundamentación teórica y constitucional si bien era admitida durante gran parte del siglo pasado, hoy es absolutamente inviable, ya que desconoció durante siglos a la conservación y protección de la capa vegetal existente en los predios rurales, como una forma importantísima de aprovechamiento de la propiedad. Sobre el particular el documento CONPES 3859 de 2016 en este sentido dispuso:

“Los predios son titulados en la medida que se demuestra que se está desarrollando una actividad productiva en ellos (Ley 160 de 1994). Lo anterior, es una de las causas que ha generado pérdida de biodiversidad y altas tasas de deforestación en el país, lo que ha reducido la oferta de bienes y servicios ecosistémicos al configurarse escenarios en que las acciones de preservación no generan beneficios para los poseedores de los predios”.

Así las cosas, hoy en día es absolutamente claro que durante años e incluso siglos el principal promotor de la deforestación en Colombia fue el propio Estado, el cual en épocas del INCODER e INCORA, no comprendía la importancia del derecho ambiental y de los beneficios de conservar los predios por los beneficios ecosistémicos que brindan a todos los colombianos.

Esta tendencia sin embargo fue radicalmente variada por normas como el Párrafo 3 del Artículo 69 de Ley 160 de 1994 y el Artículo 3 de la Ley 1561 de 2012. Estas disposiciones establecen:

ARTÍCULO 69 DE LEY 160 DE 1994 (...) *Las áreas dedicadas a la **conservación de la vegetación protectora**, lo mismo que las destinadas al uso forestal racional, situadas fuera de las zonas decretadas como reservas forestales o de bosques nacionales, se **tendrán como porción aprovechada** para el cálculo de la superficie explotada exigida por el presente artículo para tener derecho a la adjudicación”.*

ARTICULO 3 LEY 1561 DE 2012 (...) *Para efectos de la presente ley, también se entenderá por **posesión material** sobre un inmueble rural, la explotación económica, la vivienda rural y la **conservación ambiental, certificada por la autoridad competente**”.*

Conforme a lo expuesto es claro que, con los cambios normativos introducidos en los últimos años, la conservación ambiental y la conservación de la vegetación protectora, empezaron a ser consideradas como actividades totalmente equivalentes a las tareas de explotación u ocupación bien sea bajo el régimen de prescripción sobre bienes de propiedad privada o de ocupación en el régimen de baldíos.

Régimen de la Unidad Agrícola Familiar

Tal y como se ha precisado la explotación y conservación de la tierra actualmente permiten a los sujetos de reforma agraria acceder a la titularidad de los baldíos. Empero esa titularidad se encuentra restringida en su tamaño y aprovechamiento por la figura de la UAF.

La Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia del 7 de noviembre de 2012, radicación (37046) ha precisado que la definición jurisprudencial de la UAF históricamente se liga a la producción eficiente de la tierra. En este sentido la providencia en comento afirmó

*“La función social de la propiedad rural no es cumplida si la tierra es mal o insuficientemente trabajada, circunstancias que se presentan si el sistema de distribución de las parcelas no se asegura a la mayor parte de la población campesina, o en aquellos casos en los que aun cuando se tenga dominio, posesión o tenencia sobre una finca, ésta no posea la **extensión suficiente para conseguir una producción eficiente**. Por este motivo, ante la necesidad de combatir el latifundio y el minifundio como formas improductivas de la tierra, se estableció por el legislador la denominada **Unidad Agraria familiar**”.*

Así las cosas, la noción de UAF parte de la premisa según la cual existe una relación inversa entre tamaño y productividad que permite llegar a la conclusión conforme a la cual, para variables predeterminadas, como tecnología, calidad de la tierra o pericia en las tareas agrícolas, hay un tamaño de explotación óptimo.

Actualmente la Ley 160 de 1994 establece el régimen de la AUF en su artículo 38 en los siguientes términos *“Se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de **producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal** cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio”*, u en otras palabras, la Unidad Agrícola Familiar es la cantidad de tierra que una familia requiere para conseguir de 2 a 2,5 SMLMV conforme a las condiciones de producción de una zona relativamente homogénea o un proyecto específico adelantado.

Para tales efectos es necesario precisar que la UAF es un concepto jurídico económico dirigido principalmente a definir la extensión de los predios objeto de los programas de acceso a tierras (bien sea adjudicación del baldíos por previa ocupación u otros como los son el régimen de subsidios SIT, SIRA, SIDRA, SIAT o de colonizaciones dirigidas FNA hoy Fondo de Tierras). Empero el mecanismo elegido, la UAF es definida a partir del cumplimiento de dos criterios cualitativos y cuantitativos.

Los criterios cualitativos definen los atributos que deben tener los predios rurales para que sean considerados como UAF. De un lado, el Artículo 46 de la Ley 160 de 1994 exige que los predios sean tan extensos como se requiera para que su beneficiario a través de la incorporación de su trabajo en él *“**remunere***

su trabajo y obtenga un excedente capitalizable” o en otros términos la explotación de la UAF debe garantizar un ingreso de 2 a 2.5 SMLMV, (a este monto un sector de la doctrina lo conoce como UAF en sentido económico), y por otro lado, se exige que el predio no sea extienda más allá de lo que su beneficiario pueda, por regla general, aprovechar de forma directa.

Por su parte, el criterio cuantitativo está definido de manera abstracta y por eso requieren que sean concretadas en unidades de mensura, es decir de manera cuantitativa. La definición cuantitativa se ha realizado según las exigencias del proceso de acceso a tierras que se efectúe. Para aquellos casos en los que la adjudicación es conducida por el Estado o se origina en la ocupación de baldíos el cálculo se realiza a través de la formulación de un proyecto productivo (en algunos casos hipotético y en otros con las medidas de la Resolución 041 de 1996, hoy subrogada por el Acuerdo 08 de 2016) que formula las condiciones de aprovechamiento económico del predio y en cuyo diseño debe garantizarse el cumplimiento de los criterios cualitativos.

Ahora bien, conforme a la norma aquí demandada la concreción de dichos criterios, cuantitativos y cualitativos debe hacerse de cara a actividades de *“producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal”* dejando de lado otro tipo de actividades como lo son, *“las actividades de conservación”*, las cuales no son consideradas como variables para la identificación de la UAF, u en otras palabras, las actividades de conservación y protección de la capa vegetal si bien son actos que según la Ley agraria son asimilables a actos de ocupación y explotación, no fueron considerados por el legislador como una herramienta que estableciera una cuantificación económica para el campesino que conserva.

Esta omisión del legislador conlleva a un efecto perverso, ya que actualmente los cientos o miles de campesinos que desean acceder a un baldío mediante actividades conservación, aunque lo pueden hacer conservado el predio al tenor de lo dispuesto en el artículo 69 de Ley 160 de 1994, **NO** cuentan con un criterio que reconozca dichas actividades bajo un beneficio económico, pues para las personas que se dedican a las actividades de *“producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal”* el legislador les garantiza hipotéticamente que sus ingresos asciendan de 2 a 2.5 SMLMV (**UAF en sentido económico**), mas las personas que se dedican a las actividades de *“conservación”* también pueden acceder al mismo baldío, pero no tienen derecho a ser beneficiarios por Ley a proyectos que garanticen ingresos por sus actividades de conservación, lo cual lleva un mensaje desalentador, el cual es, las personas que se dedican a conservar no van a tener un ingreso que garantice la remuneración de su trabajo y obtener un excedente capitalizable, por ende mejor no conserve.

Ahora bien, con la anterior afirmación no estoy desconociendo los recientes avances que se han consolidado en la estrategia de pagos por servicios ambientales consagrados en el Decreto 1007 de 2018, el Decreto Ley 870 de 2017, los artículos 108 y 111 de Ley 99 de 1993, el artículo 174 de la Ley 1753 de 2015 y el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011, empero ninguno de esos incentivos se establece bajo una racionalidad económica que garantice escenarios en que las acciones de preservación generan por mandato de ley beneficios para los adjudicatarios que adquirieron la propiedad de un baldío conservando el mismo.

II. REQUISITOS DE ADMISIÓN

Antes de proseguir con la exposición de los hechos y destacando que en repetidas ocasiones esa corporación ha tenido que declararse inhibida para pronunciarse sobre la constitucionalidad de diversos preceptos legales debido a el fenómeno conocido como *“ineptitud de la demanda”*, me permito puntualizar esta solicitud basándome en las disposiciones legales que de conformidad con lo establecido en el Decreto 2067 de 1991 y la jurisprudencia de esta Corporación deben tenerse en cuenta para la presentación de una acción pública de inconstitucionalidad.

2.1 De conformidad al artículo 2 numeral 1 del Decreto Ley 2067 de 1991, las demandas de inconstitucionalidad. *“contendrán el señalamiento de las normas acusadas como inconstitucionales, su transcripción literal por cualquier medio o un ejemplar de la publicación oficial de las mismas”*.

Con respecto a este requisito cabe aclarar que el anterior precepto legal me permite plasmar la transcripción literal de la disposición que se considera inconstitucional, lo que en este caso sería:

ARTÍCULO 38. Las tierras cuya adquisición promuevan y obtengan los hombres y mujeres campesinos, o las que compre directamente el Instituto para programas de Reforma Agraria, se destinarán a los siguientes fines:

- a) Establecer Unidades Agrícolas Familiares, Empresas Comunitarias o cualquier tipo asociativo de producción.
- b) Para la constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos indígenas.

Se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de **producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal** cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio

2.2. De conformidad con el artículo 2 numeral 2 del Decreto Ley 2067 de 1991 igualmente se deberán señalar las normas constitucionales que se consideren infringidas.

Las cuales en el caso del párrafo cuarto del artículo 38 de la ley 160 de 1994 son los siguientes artículos de la Constitución.

ARTÍCULO 13 DE LA CONSTITUCIÓN

Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginado

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

ARTÍCULO 79 DE LA CONSTITUCIÓN

“Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

Artículo 334 DE LA CONSTITUCIÓN

ARTICULO 334 “*La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano (...)*”

2.2. De la misma manera el artículo 2 numeral 3 del Decreto Ley 2067 de 1991 expresa que en la demanda también deben ir las razones por las cuales dichos textos se estiman violados

VIOLACION DEL PÁRRAFO CUARTO DEL ARTÍCULO 38 DE LA LEY 160 DE 1994 AL ARTICULO 11 DE LA CONSTITUCIÓN BAJO LA TEORÍA DE LA EXISTENCIA DE UNA OMISIÓN LEGISLATIVA RELATIVA.

Según precisó la Corte Constitucional en sentencia C-543 de 1996, de acuerdo con la jurisprudencia y la doctrina se entiende por *omisión legislativa* todo tipo de abstención del legislador de disponer lo prescrito por la Constitución. Dichas omisiones, entonces, se identifican con la no acción o falta de actividad del legislador en el cumplimiento de la obligación de legislar que le impone expresamente el Constituyente.

Para que se pueda hablar de omisión legislativa, es requisito indispensable que en la Carta exista una norma expresa que contemple el deber de expedir la ley que desarrolle las normas constitucionales y el legislador lo incumpla, pues sin deber no puede haber omisión. En consecuencia, la omisión legislativa no se puede derivar de la ausencia de leyes por incumplimiento del Congreso del deber general de legislar.

De otro lado la Corte Constitucional en sentencia C-351 de 2013 en lo que respecta a las omisiones legislativas relativas precisó que:

“La omisión legislativa relativa tiene lugar cuando el legislador al regular o construir una institución omite una condición o un ingrediente que, de acuerdo con la Constitución, sería exigencia esencial para armonizar con ella, y puede ocurrir de varias maneras: (i) cuando expide una ley que si bien desarrolla un deber impuesto por la Constitución, favorece a ciertos sectores y perjudica a otros; (ii) cuando adopta un precepto que corresponde a una obligación constitucional, pero excluye expresa o tácitamente a un grupo de ciudadanos de los beneficios que otorga a los demás; y (iii) cuando al regular una institución omite una condición o un elemento esencial exigido por la Constitución”.

En la misma línea de pensamiento la Corte Constitucional en la sentencia C-133 de 2018 precisó que quien alega la inconstitucionalidad de una norma, por la existencia de una omisión legislativa relativa, tiene la carga de demostrar:

(i) la existencia de una norma respecto de la cual se pueda predicar necesariamente el cargo por inconstitucionalidad;

(ii) la exclusión de las consecuencias jurídicas de la norma de aquellos casos o situaciones análogas a las reguladas por la norma, que por ser asimilables, debían de estar contenidos en el texto normativo cuestionado, o la omisión en el precepto demandado de un ingrediente o condición que, de acuerdo con la Constitución, resulta esencial para armonizar el texto legal con los mandatos de la Carta;

(iii) la inexistencia de un principio de razón suficiente que justifica la exclusión de los casos, situaciones, condiciones o ingredientes que debían estar regulados por el precepto en cuestión;

(iv) la generación de una desigualdad negativa para los casos o situaciones excluidas de la regulación legal acusada, frente a los casos y situaciones que se encuentran regulados por la norma y amparados por las consecuencias de la misma, y en consecuencia la vulneración del principio de igualdad, en razón a la falta de justificación y objetividad del trato desigual; y

(v) la existencia de un deber específico y concreto de orden constitucional impuesto al legislador para regular una materia frente a sujetos y situaciones determinadas, y por consiguiente la configuración de un incumplimiento, de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador.

(vi) si la supuesta omisión emerge a primera vista de la norma propuesta, o

(vii) si se está más bien, ante normas completas, coherentes y suficientes, que regulan situaciones distintas

Conforme a lo expuesto, a continuación, se procederá a explicar las razones por las cuales el congreso al expedir el párrafo cuarto del artículo 38 de la ley 160 de 1994, incurrió en una omisión legislativa relativa al no incorporar a las actividades de “*conservación ambiental*” como una de las actividades que constituyen la UAF desde su contenido económico.

En lo que respecta al **primer de los requisitos** que debe acreditarse para analizar una disposición bajo un cargo de omisión legislativa relativa, es decir, “*la existencia de una norma respecto de la cual se pueda predicar necesariamente el cargo por inconstitucionalidad*”, para el caso sub examine, se considera que este requisito se cumple por cuanto el párrafo cuarto del artículo 38 de la Ley 160 de 1994, tiene por objeto definir el concepto de Unidad Agrícola Familiar (UAF), y además dicha norma en su misma estructura normativa establece cuales son esos componentes u actividades que debe de satisfacer la empresa básica de producción para permitirle a las familias campesinas obtener de 2 a 2.5 SMLMV.

Teniendo en cuenta que el cargo de inconstitucionalidad por vulneración al derecho a la igualdad puede ser imputado a una omisión en uno de los componentes u actividades que debe de satisfacer la empresa básica de producción, es claro que la disposición contenida en el artículo 38 de la Ley 160 de 1994, satisface el primero de los requisitos que la jurisprudencia constitucional reconoce para la estructuración de una omisión legislativa relativa, ya que la norma existe y de la misma se puede establecer un cargo de inconstitucionalidad.

En lo que respecta al **segundo de los requisitos** que debe acreditarse para analizar una disposición bajo un cargo de omisión legislativa relativa, es decir, “*la exclusión de las consecuencias jurídicas de la norma de aquellos casos o situaciones análogas a las reguladas por la norma, que, por ser asimilables, debían de estar contenidos en el texto normativo cuestionado*”.

Como se ilustró en el capítulo de contextualización de la presente acción pública de inconstitucionalidad, actualmente tanto los campesinos que explotan la tierra con cultivos, ganados y productos forestales como aquellos campesinos que se dedican a la conservación ambiental, pueden solicitar la adjudicación de un baldío a la Agencia Nacional de Tierras. Esta situación permite claramente

identificar que existe una situación análoga entre los campesinos que explotan la tierra y los campesinos que se dedican a conservarla, ya que ambas actividades según el legislador permiten la adjudicación de los bienes baldíos. Sin embargo, de forma inconstitucional el legislador sin justificación válida excluyó de los beneficios o consecuencias jurídicas de la norma demandada (la capacidad de generar de 2 a 2.5 SMLMV) a uno de esos sujetos, es decir a los campesinos que se dedican a la conservación, pues la norma al solo permitir que los campesinos que se dedican a la producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal sean beneficiarios de la UAF en sentido económico, vulnera el artículo 13 constitucional, pues atenta contra el derecho a la igualdad de los campesinos que se dedican a la conservación y protección de la capa vegetal de los predios que solicitan en adjudicación, ya que estos últimos no cuentan en virtud de la referida disposición demandada con la posibilidad de monetizar teóricamente 2 a 2.5 SMLMV, lo cual termina por generar una exclusión a todas luces inconstitucional.

En lo que respecta al **tercero de los requisitos** que debe acreditarse para analizar una disposición bajo un cargo de omisión legislativa relativa, es decir, *“la inexistencia de un principio de razón suficiente que justifica la exclusión de los casos, situaciones, condiciones o ingredientes que debían estar regulados por el precepto en cuestión”*

De la lectura de los antecedentes de la Ley 160 de 1994, ni de cualquier otro análisis que pueda realizarse puede encontrarse algún principio de razón suficiente que justifica la exclusión de beneficiar económicamente con la UAF a los campesinos que se dedican a la conservación ambiental.

Esta inexistencia de razón suficiente es particularmente grave si se tiene en cuenta que según el CONPES 3859 de 2016 la existencia de esta omisión ha conllevado a la destrucción de la cobertura de la capa vegetal de innumerables predios rurales en el país. En este sentido el propio gobierno nacional reconoció: *“No existe una metodología especializada para la valoración de predios conservados ambientalmente, lo que desincentiva la protección o conservación de zonas estratégicas. Por ejemplo, en ecosistemas estratégicos, como los complejos de páramos, existen 46.700 hectáreas degradadas producto de la expansión de la frontera agropecuaria (papa y ganadería). Esto ocurre porque actualmente es más rentable desarrollar una actividad productiva que conservar terrenos que no tienen ningún valor económico transable, y porque además los predios son titulados en la medida que se demuestra que se está desarrollando una actividad productiva en ellos (Ley 160 de 1994)”*.

En lo que respecta al **cuarto de los requisitos** que debe acreditarse para analizar una disposición bajo un cargo de omisión legislativa relativa, es decir, *“la generación de una desigualdad negativa para los casos o situaciones excluidas de la regulación legal acusada, frente a los casos y situaciones que se encuentran regulados por la norma y amparados por las consecuencias de la misma, y en consecuencia la vulneración del principio de igualdad, en razón a la falta de justificación y objetividad del trato desigual”*

De lo descrito en párrafos anteriores, es claro que existe desigualdad negativa para los casos o situaciones excluidas de la regulación legal acusada, frente a los casos y situaciones que se encuentran regulados por la norma y amparados por las consecuencias de esta, ya que no tiene ningún sentido que entre dos sujetos que realizan actividades para la adjudicación de la tierra (unos cultivando y otros conservando) y que por ende son comparables entre sí, los primeros se les garantice en los programas de adjudicación o subsidio una medida de tierra que garantice de 2 a 2.5 SMLMV, mientras que a los otros no. Por esta razón, se presenta la vulneración del principio de igualdad, debido a la falta de justificación y objetividad en el trato desigual.

En lo que respecta al **quinto de los requisitos** que debe acreditarse para analizar una disposición bajo un cargo de omisión legislativa relativa, es decir, *“la existencia de un deber específico y concreto de orden constitucional impuesto al legislador para regular una materia frente a sujetos y situaciones determinadas, y por consiguiente la configuración de un incumplimiento, de un deber específico impuesto por el constituyente al legislador”*

Para el caso sub examine, tal y como se explicará en la presente acción pública de inconstitucionalidad no es constitucionalmente admisible o permisible que el legislador sin justificación válida excluyera las actividades de *“conservación”* dentro de los componentes u actividades que debe de satisfacer la empresa básica de producción para permitirle a las familias campesinas obtener de 2 a 2.5 SMLMV, desconociendo así el mandato constitucional de preservación de un ambiente sano y el deber de protección de la diversidad e integridad del ambiente, así como el deber de conservar las áreas de especial importancia ecológica consagrado en los artículos 79 y 334 de la Constitución

Teniendo en cuenta que los artículos 79 y 334 de la Constitución establecen una serie de obligaciones y mandatos imperativos destinados a de los ecosistemas estratégicos del país, a continuación, se referirá de manera sucinta cual es el

alcance que el máximo órgano de la jurisdicción constitucional ha establecido sobre el derecho a la protección del medio ambiente.

La explotación indiscriminada y la destrucción de complejos ecosistemas han puesto al género humano ante la posibilidad de una crisis ambiental que haga insostenible la vida en el planeta como la conocemos; dicha situación además ha llevado a replantear los modelos de desarrollo existentes. En este sentido la Corte ha afirmado que:

*“el riesgo al cual nos enfrentamos no es propiamente el de la destrucción del planeta sino el de la vida como la conocemos. El planeta vivirá con ésta o con otra biosfera dentro del pequeño paréntesis biológico que representa la vida humana en su existencia de millones de años, mientras que con nuestra estulticia sí se destruye la biosfera que ha permitido nacer y desarrollarse a nuestra especie, estamos condenándonos a la pérdida de nuestra calidad de vida, la de nuestros descendientes y eventualmente a la desaparición de la especie humana”.*¹

En este contexto es importante resaltar que desde mediados del siglo XX uno de los temas que mayor preocupación causa a los Estados, a la comunidad científica internacional e incluso al ciudadano común, es la búsqueda de condiciones de desarrollo que garanticen la protección y, a su vez, fomenten el aprovechamiento eficiente de los recursos naturales². La Sentencia C-671 de 2001 precisó sobre este punto lo siguiente:

*“De la mayor utilidad resulta precisar que la mayor afectación del medio ambiente la constituyen causas antropogénicas, es decir, aquellas derivadas de la actividad humana, tendentes a la satisfacción de sus necesidades, especialmente desarrolladas desde el siglo anterior, cuando los procesos industrializados y la población mundial se aceleraron tan abruptamente y ejercidas sin un criterio de sostenibilidad, hasta el punto de generar un impacto negativo sobre los recursos naturales y el ecosistema global, con evidentes consecuencias, a saber: polución terrestre, aérea y marina, lluvia ácida, agotamiento de la capa de ozono, calentamiento global, extinción de especies de fauna y flora, degradación de hábitats, deforestación, entre muchos otros”*³.

Fue precisamente el riesgo de destruir los ecosistemas en los cuales los colombianos ejercían sus derechos y garantías esenciales, lo que llevo al Constituyente de 1991 a elevar el derecho a un ambiente sano a rango constitucional⁴. El referido deber de protección ambiental buscó dotar a los jueces

¹ Sentencia C-339 de 2002.

² Sentencia C-137 de 1996.

³ Cfr. Sentencia C-671 de 2001.

⁴ Sobre el particular la Corte en sentencia T-282 de 2012 afirmó: “el Constituyente, en reacción a la problemática de explotación y el uso indiscriminado de los bienes y derechos particulares en contra de la

de las herramientas necesarias para salvaguardar los entornos que conforman el sustrato necesario para garantizar la vida como la conocemos, mediante la preservación y restauración de los recursos naturales que aún perviven.

Una muestra elocuente de esta valoración se tiene en la Sentencia C-431 de 2000, que respecto al derecho al ambiente sano explicó lo siguiente:

“El tema ambiental constituyó, sin lugar a dudas, una seria preocupación para la Asamblea Nacional Constituyente, pues ninguna Constitución moderna puede sustraer de su normatividad el manejo de un problema vital, no sólo para la comunidad nacional, sino para toda la humanidad; por ello, se ha afirmado con toda razón, que el ambiente es un patrimonio común de la humanidad y que su protección asegura la supervivencia de las generaciones presentes y futuras. Como testimonio de lo anterior y afirmación de su voluntad por establecer los mecanismos para preservar un ambiente sano, en la Asamblea Nacional Constituyente se expresó lo siguiente: La protección al medio ambiente es uno de los fines del Estado Moderno, por lo tanto toda la estructura de éste debe estar iluminada por este fin, y debe tender a su realización. La crisis ambiental es, por igual, crisis de la civilización y replantea la manera de entender las relaciones entre los hombres. Las injusticias sociales se traducen en desajustes ambientales y éstos a su vez reproducen las condiciones de miseria”.

La relevancia constitucional del medio ambiente actualmente tiene un deber de protección reforzado en nuestro país; más aún si se tiene en cuenta que debido a *“las particularidades climáticas y atmosféricas de Colombia, en tanto país reconocido a nivel mundial como uno de los centros biológicos de mayor diversidad, le ha valido el calificativo de país megabiodiverso y le impone un enorme esfuerzo para conservar una de las ventajas comparativas más críticas en las relaciones internacionales y la economía del siglo XXI: los recursos genéticos y la diversidad biológica, ventaja que es absoluta cuando se trata de especies endémicas, es decir únicas y no repetidas en lugar alguno del planeta”*⁵.

En este orden de ideas, es claro que la protección jurídica del medio ambiente es hoy una necesidad universalmente reconocida, la cual busca dar una respuesta contundente a las intolerables agresiones que sufre el medio ambiente. Más aún si se tiene en cuenta que la protección de los recursos renovables asegura la supervivencia de las generaciones presentes y futuras⁶, condiciona el ejercicio de ciertas facultades que se ven limitadas por los derechos de quienes aún no han

preservación del medio ambiente sano, decidió implementar la idea de hacer siempre compatibles el desarrollo económico y el derecho a un ambiente sano y un equilibrio ecológico y, en consecuencia, consagró y elevó a rango constitucional la protección del medio ambiente en el ordenamiento jurídico colombiano”.

⁵ Cfr. Sentencia C-519 de 1994.

⁶ Cfr. Sentencia C-431 de 2000.

nacido, conforme a la función ecológica de la propiedad y la idea del desarrollo sostenible,⁷ y obliga a actuar de determinada manera, dado que la satisfacción de las necesidades actuales requieren de planificación económica y de responsabilidad en materia de desarrollo.

En este orden de ideas, es claro que la Constitución proporciona una combinación de deberes contiguo al reconocimiento de derechos, los cuales deben propender por que en los próximos años se logre una transformación de las relaciones con la naturaleza. Lo anterior puede lograrse si se replantea el entendimiento que tiene hombre de los ecosistemas que lo rodean desde una mirada económica y jurídica. Sobre esta situación la Corte ha manifestado:

“Desde el plano económico, el sistema productivo ya no puede extraer recursos ni producir desechos ilimitadamente, debiendo sujetarse al interés social, al ambiente y al patrimonio cultural de la Nación; encuentra además, como límites el bien común y la dirección general a cargo del Estado. En el plano jurídico el Derecho y el Estado no solamente deben proteger la dignidad y la libertad del hombre frente a otros hombres, sino ante la amenaza que representa la explotación y el agotamiento de los recursos naturales; para lo cual deben elaborar nuevos valores, normas, técnicas jurídicas y principios donde prime la tutela de valores colectivos frente a valores individuales.”⁸

En suma, el medio ambiente es un bien jurídico constitucionalmente cuya preservación debe procurarse no sólo a través de acciones aisladas del Estado, sino con la concurrencia de los individuos y la sociedad.

En igual medida debe precisarse que el mandato constitucional de preservación de un ambiente sano y el deber de protección de la diversidad e integridad del ambiente, así como el deber de conservar las áreas de especial importancia ecológica se concretan en mandatos específicos que exigen otorgarle a las actividades de conservación un estatus económico igual o en algunos casos superior al que tienen las actividades de producción de alimentos, pues las dos son fundamentales para la supervivencia de todos los colombianos.

Por lo anterior, es claro que se vulnerarían los artículos 79 y 334 de la Constitución al permitirse que las adjudicaciones que optaron por la vía de la conservación, no cuenten con una racionalidad económica, como si la cuentan las adjudicaciones que optaron por la explotación agrícola para la adjudicación.

Competencia de la Corte Constitucional

⁷ Cfr. Sentencia C-126 de 1998.

⁸ Sentencia C-339 de 2002.

Conforme a los artículos 241 de la Constitución Política y 43 de la Ley 270 de 1996, corresponde a la Corte Constitucional la guarda de la integridad y supremacía de la Constitución, y con tal fin, cumplirá la función de “Decidir sobre las demandas de inconstitucionalidad que presenten los ciudadanos contra las leyes, tanto por su contenido material como por vicios de procedimiento en su formación”.

Por su parte, el Decreto Legislativo 2067 de 1991 establece el régimen procedimental de los juicios y actuaciones que deban surtirse ante la Corte Constitucional.

Son ustedes, entonces, competentes. Honorables Magistrados, para conocer y fallar sobre esta demanda.

Pretensión.

De acuerdo a lo anterior solicito, solicito a la honorable Corte Constitucional que:

Primero: Declarar la exequibilidad condicionada del párrafo cuarto del artículo 38 de la Ley 160 de 1994, en los siguientes términos: “Se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola “de conservación” o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio

Segundo: De conformidad con las subreglas establecidas en la sentencia T-361 de 2017, y teniendo en cuenta que conforme al principio de justicia ambiental, se debe garantizar la máxima participación de los posibles afectados por una medida que imponga, elimine o conlleve cargas ambientales, se solicita a la Corte Constitucional, que de considerarse ser necesario y por la trascendencia de lo discutido en esta oportunidad, se cite a una audiencia pública en la cual se escuche las diferentes posturas institucionales sobre el asunto.

Anexos.

- Copia Cedula de ciudadanía.

Notificaciones

Bogotá

Cr 72A No 11B-72 Int 4 apt 401

Email: franciscolara_consultorjuridico@hotmail.com

Att

Francisco Javier Lara S.

FRANCISCO JAVIER LARA SABOGAL

CC 1.010.194.368 de Bogotá.

Karol Tatiana

KAROL TATIANA ARBOLEDA,

C.C 30.507.883