

Bogotá, marzo de 2012

Honorables Magistrados y Magistrada
Corte Constitucional
M.P. Mauricio González Cuervo
E.S.D.

Ref: Concepto sobre acción de inconstitucionalidad contra los
artículos 60, 61 y 62 del Plan Nacional de Desarrollo.
Expediente: D 8924 Ley 1450 de 2011

Honorables Señores Magistrados y señora Magistrada:

Nosotros, Rodrigo Uprimny Yepes, Luz María Sánchez Duque, Paula Rangel Garzón, Aura Bolívar Jaime y Sergio Raúl Chaparro Hernández, director e integrantes del Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad Dejusticia, obrando en calidad de ciudadanos y ciudadanas colombianas, en respuesta a la invitación de la Corte Constitucional para rendir concepto en la acción de la referencia, respetuosamente nos permitimos presentar ante ustedes este escrito con nuestro análisis de constitucionalidad.

Los demandantes argumentan que los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1450 de 2011 son inconstitucionales y sustentan su petición en tres cargos: el primero, por violación a los artículos 60 y 64 de la Constitución, el segundo, por violación de la seguridad alimentaria y de la soberanía nacional; y el tercero, por violación de la reserva legal en materia de baldíos. El argumento de violación a los artículos constitucionales 60 y 64 se centra en que los bienes baldíos deben ser adjudicados a los trabajadores agrarios para permitir el acceso a la propiedad a quienes no la tienen, por consiguiente, permitir que tales bienes sean adjudicados a los grandes propietarios lesiona los derechos de los trabajadores agrarios. El segundo cargo expone que permitir que compañías extranjeras reciban bienes baldíos pone en riesgo la seguridad alimentaria del país porque las tierras serán utilizadas para abastecer las necesidades alimentarias de otros países y no las de Colombia. Esto a su vez, pone en un papel de dependencia al país que atenta contra su soberanía. Para finalizar, los demandantes señalan que en la regulación que se encomienda al ejecutivo se delegan aspectos sustanciales que desconocen el principio de reserva legal.

En la presente intervención nos referiremos a los artículos 60 y 61 de la Ley 1450 de 2011 que consideramos deben ser declarados inexecutable porque implican un retroceso inconstitucional en materia de la garantía del derecho de acceso a la propiedad de la tierra establecido en el artículo 64 de la Constitución. Para sustentar nuestro argumento, demostraremos: (i) Que los artículos 60 y 61 demandados representan un retroceso en materia del acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios porque permiten la concentración de la tierra en vez de su democratización, favorecen la conversión de los trabajadores agrarios en asalariados en vez de propietarios e incluso puede revertir los esfuerzos estatales que se han logrado hasta ahora en materia de titulación de

propiedades a algunos campesinos. (ii) Que el artículo 64 constitucional debe garantizarse de manera progresiva por lo tanto es inconstitucional *prima facie* cualquier medida regresiva y solo podrá ser declarada exequible si cumple con los requisitos de un test estricto de proporcionalidad. Y (iii) que las medidas regresivas de los artículos 60 y 61 de la ley 1450 de 2011 no cumplen con el test exigido pues aunque tienen una finalidad constitucional, cual es aumentar la productividad del campo, no son necesarias, pues existen otras medidas menos lesivas del derecho del artículo 64 para lograrlo, como por ejemplo fortalecer la economía campesina por medio de la consolidación de Zonas de Reserva Campesina; y no son proporcionales pues generan un daño mayor al beneficio que pueden alcanzar. Igualmente, constatamos que las medidas no fueron cuidadosamente discutidas en el Congreso, de tal modo que el legislador no satisfizo las especiales exigencias argumentativas que operan cuando lo que está en juego es la adopción de medidas que implican un retroceso en términos de la garantía de derechos sociales.

1. El retroceso en la garantía del derecho de los trabajadores agrarios de acceder progresivamente a la propiedad de la tierra

En desarrollo de los artículos 60 y 64 de la Constitución Política, el legislador expidió la Ley 160 de 1994 por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, que tiene dentro de sus propósitos lograr una justicia social que genere bienestar a la población campesina, eliminar la concentración inequitativa de la tierra y dotar de tierras a las personas campesinas que no la posean.

Con base en estos principios y con el fin de contribuir a un proceso de transformación agraria y a la erradicación de la inequitativa distribución de la tierra, esta ley incorporó una serie de disposiciones encaminadas a corregir distorsiones tales como el latifundio y el minifundio¹ y a cumplir el deber estatal de garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, conforme al mandato establecido en el artículo 64 de la Constitución. Así, a efectos de favorecer la democratización en el acceso a la propiedad de la tierra y al mismo tiempo impedir que su parcelación diera lugar a la proliferación de minifundios que la hicieran improductiva, la Ley 160 creó las denominadas Unidades Agrícolas Familiares -UAF-². Según el artículo 66 de esta ley, las tierras baldías se titularán a los peticionarios, como regla general, bajo el concepto de UAF, cuyas extensiones señalará, con rangos mínimos y máximos, el Consejo Directivo del INCODER.³

¹El primero por implicar injusta concentración de la riqueza y el segundo por hacer imposible la adecuada explotación económica de los predios rurales, toda vez que ella necesita de una porción de tierra suficiente para que se desarrolle de manera eficiente y real la actividad productiva

²“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”. Artículo 38 de la Ley 160 de 1994.

³Algunas excepciones a esta regla general, establecidas en la Ley 160 de 1994, son: constitución de resguardos indígenas por parte del INCODER sobre tierras baldías ocupadas por indígenas; titulación de baldíos a las entidades de derecho público, titulación de tierras baldías con destino a las comunidades negras; adjudicación de baldíos en las zonas de desarrollo empresarial para permitir a través de ellas la incorporación de sistemas sustentables de producción en áreas de terrenos baldíos ya intervenidas (artículo 82 y 83).

La ley además prohíbe adjudicar las tierras baldías “a personas naturales o jurídicas, que sean propietarias o poseedoras, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional” (artículo 72). Al evaluar la constitucionalidad de esta restricción, la Corte señaló que:

*“La adjudicación de terrenos de propiedad de la Nación, concretamente de baldíos, tiene como objetivo primordial, permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella, pues es requisito indispensable, según la ley acusada, que el presunto adjudicatario no posea otros bienes rurales, ni tenga ingresos superiores a mil salarios mínimos mensuales (arts. 71 y 72 ley 160/94), como también contribuir al mejoramiento de sus recursos económicos y, obviamente, elevar su calidad de vida.”*⁴ (Subrayado propio)

Igualmente, la Ley 160 establece restricciones a la comercialización de las tierras baldías adjudicadas a trabajadores agrarios. En efecto, el artículo 72 de la Ley 160 establece la prohibición a cualquier persona de “adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por la Junta Directiva para las Unidades Agrícolas Familiares en el respectivo municipio o región”. De conformidad con el mismo artículo, los actos o contratos que permitan adquirir una propiedad de esta naturaleza deben ser declarados nulos.

Esta restricción a la comercialización de baldíos adjudicados también fue declarada constitucional por la Corte en la sentencia C-536 de 1997, en la cual señaló que:

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

...

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

⁴Véase Corte Constitucional, Sentencias C-595 de 1995 y C-536 de 1997.

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

Finalmente, la Ley 160 estableció el Subsidio Integral de Reforma Agraria “con cargo al presupuesto del INCODER, que podrá cubrir hasta el 100% del valor de la tierra y/o de los requerimientos financieros para el establecimiento del proyecto productivo agropecuario, según las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios” (Art. 20). A fin de garantizar el destino y la eficiencia de la inversión pública, la Ley establece en su artículo 22 que los beneficiarios del subsidio deben suscribir un contrato de operación y funcionamiento en el cual se determinen sus compromisos y responsabilidades, durante un período no inferior al definido en el proyecto productivo y en ningún caso menor a cinco años, condición que de ser incumplida genera el retiro inmediato del subsidio y la pérdida de los derechos patrimoniales generados dentro del proyecto productivo. De acuerdo con esto, una persona que adquiere uno de estos subsidios debe adelantar el proyecto productivo en la tierra por lo menos durante cinco años.

Por otro lado, el artículo 25 de la Ley 160 establece que dentro de los doce años siguientes al otorgamiento del subsidio integral, los beneficiarios solo podrán enajenar o vender el bien con autorización de la Junta Directiva del INCORA, “la cual solo podrá comprender a quienes tengan la condición de sujetos de reforma agraria”. De conformidad con el artículo 24 de la Ley 160, los sujetos de reforma agraria son “los hombres y mujeres campesinos que no sean propietarios de tierras y que tengan tradición en las labores rurales, que se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad o deriven de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos...”. En este sentido, durante los 12 años posteriores a la entrega del subsidio, las tierras adquiridas mediante éste únicamente pueden ser vendidas a personas cuya situación se ajuste a alguna de las descritas en el citado artículo 24. En otras palabras, solo se permite su enajenación a los trabajadores agrarios a los que alude el mandato del artículo 64 de la Constitución. Ahora bien, en caso de incumplimiento de estas prohibiciones, el artículo referido dispone que los beneficiarios deben restituir el subsidio, reajustado a su valor presente.

Tal como ya se indicó, el anterior conjunto de medidas sobre adjudicación de baldíos y subsidio integral responde al mandato constitucional de democratizar la propiedad de tierra y de garantizar especialmente el derecho de los trabajadores agrarios de acceder a la propiedad de la misma. En efecto, dichas medidas apuntan a evitar que las tierras baldías y aquellas adquiridas con los subsidios provenientes de los recursos públicos contribuyan a la concentración de la tierra. También evitan que el esfuerzo presupuestal del Estado por democratizar la propiedad de la tierra se desperdicie. Por esta razón, la regla general es que los baldíos se adjudiquen en UAF y por eso también se prohíbe que las tierras baldías adjudicadas sean adquiridas para consolidar propiedades superiores a una UAF. De otro lado, las medidas apuntan a que los baldíos y los subsidios sean aprovechados por los trabajadores agrarios que carecen de tierras. En virtud de esto, se prohíbe la adjudicación de baldíos a las personas propietarias o poseedoras de bienes rurales, y solo se permite

autorizar la enajenación de las tierras adquiridas mediante subsidio cuando los adquirentes son sujetos de reforma agraria.

Ahora bien, los artículos 60 y 61 de la Ley 1450 de 2011 implican una modificación sustancial al modelo prefigurado por las mencionadas medidas. Estos artículos establecen dos excepciones a algunas de las restricciones establecidas en la Ley 160 de 1994, orientadas a favorecer el desarrollo de proyectos especiales agropecuarios o forestales. La primera opera frente a la prohibición de adquirir la propiedad de terrenos que fueron adjudicados como baldíos si la extensión excede una UAF, y la segunda frente a las restricciones a la compra de tierras adquiridas mediante subsidio integral.

En primer lugar, el artículo 60 de la Ley 1450 de 2011 permite la celebración de actos o contratos en virtud de los cuales una persona natural o jurídica adquiera o reciba el aporte de propiedad de tierras que fueron adjudicadas como baldíos, para el desarrollo de proyectos especiales agropecuarios o forestales, aun cuando con ello se consoliden propiedades que excedan la superficie la fijada para las UAF.⁵ En segundo lugar, el párrafo 2 del artículo 61 de la Ley 1450 establece una excepción al término mínimo del contrato de operación y funcionamiento previsto en el artículo 22 de la Ley 160, así como a la condición resolutoria establecida en el artículo 25 de la misma ley.⁶ De este modo se permite que los beneficiarios de subsidio integral vendan sus bienes para el desarrollo de proyectos especiales agropecuarios o forestales, a personas que no tienen la condición de sujetos de reforma agraria, es decir, personas que ya tienen tierras, que no se encuentran en situación de pobreza y marginalidad y que no derivan de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos, incluso antes del cumplimiento del período de cinco años previsto como el tiempo mínimo por el cual el beneficiario se compromete a ejecutar un proyecto productivo.

Estas excepciones constituyen un retroceso en relación con la garantía del derecho de los trabajadores agrarios de acceder progresivamente a la propiedad de la tierra en tanto favorecen la concentración de la propiedad de la tierra en detrimento de su democratización. En efecto, los artículos 60 y 61 de la ley del Plan Nacional de Desarrollo permiten la consolidación de propiedades con bienes adjudicados como baldíos, sin limitación alguna relacionada con el tamaño de la tierra que se puede adquirir; y permiten además que personas naturales o jurídicas que ya tienen tierras sumen a su patrimonio tierras que originalmente estaban destinadas exclusivamente a

⁵ Ley 1450 de 2011, artículo 60: “ARTÍCULO 60. *PROYECTOS ESPECIALES AGROPECUARIOS O FORESTALES*. Adiciónese la Ley 160 de 1994 con el siguiente artículo: “Artículo 72A. *Proyectos especiales agropecuarios o forestales*. A solicitud del interesado se podrán autorizar actos o contratos en virtud de los cuales una persona natural o jurídica adquiera o reciba el aporte de la propiedad de tierras que originalmente fueron adjudicadas como baldíos o adquiridas a través de subsidio integral de tierras, aún cuando como resultado de ello se consoliden propiedades de superficies que excedan a la fijada para las Unidades Agrícolas Familiares UAF por el Incoder, siempre y cuando los predios objeto de la solicitud estén vinculados a un proyecto de desarrollo agropecuario o forestal que justifique la operación”.

⁶El artículo 61 “ARTÍCULO 61. *COMISIÓN DE PROYECTOS ESPECIALES DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y FORESTAL*. Adiciónese la Ley 160 de 1994 con el siguiente artículo: “Artículo 72B. Comisión de Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal... Párrafo 2. “el término mínimo del contrato de operación y funcionamiento de que trata el artículo 22 de la Ley 160 de 1994 y la condición resolutoria de que trata el artículo 25 de la misma ley, no serán aplicables a los beneficiarios del subsidio integral de tierras cuando se trate de predios aportados o vendidos para el desarrollo de los Proyectos Especiales de Desarrollo Agropecuario y Forestal”.

dotar de tierra a quienes no la tenían –precisamente porque ya no opera el límite de superar la extensión de una UAF– , así como tierras adquiridas inicialmente con subsidios estatales cuya destinación también era lograr el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios.

Un modelo que favorece la concentración de bienes originalmente baldíos y de bienes adquiridos con subsidios estatales comporta en sí mismo un retroceso en materia de la garantía del derecho de los trabajadores agrarios de acceder progresivamente a la propiedad de la tierra, en tanto la tierra así concentrada sale del circuito mercantil de los pequeños propietarios que por definición son los trabajadores agrarios, para entrar en el circuito de los medianos y grandes propietarios. Cabe destacar que el modelo previsto originalmente en la Ley 160 mantenía los bienes baldíos adjudicados y los bienes adquiridos mediante subsidio en el ámbito exclusivo de los trabajadores agrarios, precisamente en virtud de las restricciones a la enajenación. Si se levantan las restricciones para ciertos casos, es claro que esta tierra deja de ser exclusiva de este circuito y, en este sentido, el acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra se hace más difícil por cuanto un alto índice de concentración de la propiedad de la tierra y la inversión de capital en esta, tiene efectos directos en el incremento de su precio, circunstancia que obstaculiza gravemente la posibilidad de que trabajadores agrarios puedan eventualmente acceder a esta tierra.

Es importante reiterar que la Constitución hizo alusión expresa al derecho de acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, y no simplemente al establecimiento de medidas tendientes al mejoramiento de su ingreso y calidad de vida. Teniendo en cuenta esto, si bien el desarrollo de proyectos especiales agropecuarios o forestales puede eventualmente generar fuentes de ingreso para los trabajadores del campo, lo cierto es que una política que favorece que estos trabajadores se conviertan en asalariados, al paso que reduce sus posibilidades para convertirse en propietarios, comporta un retroceso en términos de la garantía de acceso a la propiedad de la tierra, lo cual resulta preocupante si se tiene en cuenta que Colombia es uno de los países con más alta desigualdad en la propiedad rural en América latina y el mundo.⁷

Además de que las excepciones que introducen los artículos demandados constituyen un retroceso para garantizar el acceso a la tierra de los trabajadores agrarios, también implicarían revertir los esfuerzos que el Estado ha invertido para lograrlo. En efecto, admitir estas excepciones le abriría la puerta a que ocurriera un detrimento patrimonial en el sentido en que el presupuesto invertido en el pasado en los programas de subsidios de tierras y adjudicación de baldíos para garantizar el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios no habría logrado su propósito si se admitiera la

⁷Véase al respecto PNUD, Informe de Desarrollo Humano 2011. Disponible en: http://pnudcolombia.org/indh2011/pdf/resumen_ejecutivo_indh2011.pdf. Este informe señala además que “la propiedad está más concentrada en pocos tenedores de derechos (predios mayores de 10 UAF) (52,2%); la mediana resulta con un peso mucho menor (18,2%), y la pequeña tiene un porcentaje menor de la tierra (19,1%). El microfundio indica que casi el 80% de los propietarios-poseedores están prácticamente en la pobreza absoluta, pues obtienen un ingreso que no supera medio salario mínimo legal”. E indica también que la pobreza en el sector rural es 2,3 veces mayor que la registrada en los centros urbanos, debido a que en los municipios de alta ruralidad persisten amplias diferencias en las condiciones de las viviendas, en el acceso y disponibilidad de servicios públicos, en la baja escolaridad y en las escasas posibilidades de generación de ingresos y empleo dignos y permanentes. El informe también resalta la relación positiva y estrecha que existe a nivel internacional entre la menor desigualdad en la distribución de la tierra y el desarrollo económico y social de los países.

posibilidad de que las tierras tituladas a campesinos pudieran terminar en el patrimonio de personas distintas a los trabajadores agrarios.

Ahora bien, considerando que los artículos 60 y 61 de la ley 1450 de 2001 comportan un retroceso en la garantía del derecho de los trabajadores agrarios de acceder a la propiedad de la tierra, a continuación evaluaremos si el mismo es contrario a la Constitución. Para tal efecto, en primer lugar nos referiremos al alcance del principio de progresividad en relación con este derecho, y en segundo lugar aplicaremos el test de proporcionalidad estricto que según la Corte se debe utilizar para evaluar medidas que impliquen un retroceso en la garantía de los derechos sociales.

2. El principio de progresividad y la prohibición de retroceso frente al derecho de los trabajadores agrarios de acceder a la propiedad de la tierra

El artículo 64 de la Constitución establece como un derecho social de los trabajadores agrarios el de acceder progresivamente a la propiedad de la tierra⁸. De acuerdo con la Corte Constitucional, este tratamiento diferenciado a favor de los trabajadores agrarios se encuentra justificado por la necesidad de establecer una igualdad no solo jurídica, sino económica, social y cultural para los protagonistas del agro, quienes históricamente han estado condenados a la miseria y la marginación social.⁹

Uno de los principios que guía la protección de los derechos sociales es el de progresividad, de conformidad con el cual una vez alcanzado un nivel de satisfacción del derecho, el Estado debe actuar para alcanzar un nivel superior. El principio de progresividad comporta a su vez una prohibición de regresividad que impide retroceder en el nivel de garantía alcanzado para la satisfacción del derecho. De este modo se pretende lograr la efectividad de los derechos sociales, permitiendo al Estado avanzar de acuerdo a sus capacidades, pero también garantizando a la ciudadanía que el grado de protección obtenido no disminuya. Cabe destacar que en el caso del derecho de los trabajadores rurales de acceder a la propiedad de la tierra, el mismo artículo 64 incorpora el principio de progresividad al establecer que *“Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios”*.

El desarrollo jurisprudencial en Colombia del principio de progresividad ha pasado por tres etapas diferentes. En la primera, se consideraba la prohibición de no regresividad como una expectativa que no estaba protegida constitucionalmente y por lo tanto se estimaba que una variación de la ley en esa dirección no era inexecutable¹⁰. En la segunda, se abordaba el principio de regresividad como

⁸ Constitución Política, Artículo 64. “Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación <sic>, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”.

⁹Véase Corte Constitucional, Sentencias C-021 de 1994; C-006 de 2002 y C-1006 de 2005.

¹⁰ Esta postura se mantuvo en los primeros fallos de la Corte, y pueden reconocerse en esta línea las sentencias que deciden sobre regresividad en materia de derechos de pensión, entre las cuales están la C-168 de 1995 y C 781 de 2003.

una regla absoluta en la que cualquier retroceso legal tenía fundamento suficiente para ser declarado inconstitucional.¹¹ Y finalmente, en la tercera se trazó un punto intermedio entre las dos anteriores, prohibiendo el retroceso bajo la idea de que atenta contra el deber de garantizar progresivamente los derechos, pero reconociendo que si la medida tiene una justificación, esta puede ser constitucional.¹² Los diferentes pronunciamientos de la Corte al respecto, que han sido estudiados con detenimiento por nuestro Centro de Estudios¹³, muestran una tendencia al predominio de la tesis de esta última etapa.

De conformidad con esta tendencia predominante de la jurisprudencia, se entiende que la prohibición de retroceso es una prohibición *prima facie*¹⁴ que genera una presunción de inconstitucionalidad que solo puede desvirtuarse con la satisfacción de los requisitos de un test estricto de proporcionalidad¹⁵. Adicionalmente, en recientes pronunciamientos la Corte ha enfatizado la procedencia de este test estricto cuando se trata de un retroceso en los derechos sociales de personas de especial protección o en situación de marginalidad¹⁶.

En el caso bajo estudio, tal como se demostró en el primer apartado, las medidas establecidas en los artículos 60 y 61 de la Ley 1450 de 2011 comportan un retroceso en la garantía del derecho de acceso a la tierra a los trabajadores del campo. Por lo tanto, tales medidas *prima facie* son inconstitucionales. Cabe resaltar además que los trabajadores del campo suelen hacer parte de poblaciones de especial protección como población desplazada y personas en situación de pobreza¹⁷. Como afirman los demandantes, según el DANE el índice de pobreza rural en el año

¹¹ Esta tesis se encuentra en las sentencias C-1165 de 2000 y C-754 de 2004. En la primera se estudió la reducción de los aportes del Estado a la seguridad social y en la segunda se estudió un régimen de transición pensional menos favorable al anterior.

¹² Las sentencias en las que se consolidan esta tesis son: C-789 de 2002, C-671 de 2002, C-931 de 2004 y C-038 de 2004. En la última sentencia, por ejemplo, se analizó la reforma a varios artículos del Código Sustantivo del Trabajo que ampliaban la jornada laboral y reducían algunos beneficios a los trabajadores. Sin embargo, la Corte la declaró constitucional porque la consideró una legislación regresiva que tenía una justificación y buscaba lograr un fin imperioso como el de generar empleo.

¹³ Uprimny, Rodrigo y Guarnizo, Diana. “¿Es posible una dogmática adecuada sobre la prohibición de regresividad? Un enfoque desde la jurisprudencia constitucional colombiana”, disponible en: http://www.dejusticia.org/index.php?modo=interna&tema=derechos_sociales&publicacion=180

¹⁴ Al respecto la Corte ha dicho: “El mandato de progresividad implica que una vez alcanzado un determinado nivel de protección, la amplia libertad de configuración del legislador en materia de derechos sociales se ve restringida, al menos en un aspecto: todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado es constitucionalmente problemático puesto que precisamente contradice el mandato de progresividad. Como los Estados pueden enfrentar dificultades, que pueden hacer imposible el mantenimiento de un grado de protección que había sido alcanzado, es obvio que la prohibición de los retrocesos no puede ser absoluta sino que debe ser entendida como una prohibición *prima facie*”. Corte Constitucional, sentencia C 038 de 2004. M.P. Eduardo Montealegre Lynett.

¹⁵ Ver sentencias: C-038 de 2004, C-727 de 2009, C-228 de 2011, C-629 de 2011, C-1141 de 2008 y C-507 de 2008.

¹⁶ “La Corte ha considerado que el juicio debe ser particularmente estricto cuando la medida regresiva afecte los derechos sociales de personas o grupos de personas especialmente protegidos por su condición de marginalidad o vulnerabilidad, señalando que si en términos generales los retrocesos en materia de protección de los derechos sociales están prohibidos, tal prohibición *prima facie* se presenta con mayor intensidad cuando se desarrollan derechos sociales de los cuales son titulares personas con especial protección constitucional”. Corte Constitucional, sentencia C 428 de 2009. M.P. Mauricio González Cuervo.

¹⁷ La propia Corte se ha referido a esta situación de marginalidad y pobreza que afecta a los trabajadores agrarios. Según la Corte, “La Constitución otorga al trabajador del campo y al desarrollo agropecuario, un tratamiento particularmente diferente al de otros sectores de la sociedad y de la producción, con lo cual se pretende establecer una igualdad no sólo

2009 fue de 64.3%. Por estas razones, en este caso resulta procedente la aplicación de un test estricto para determinar la constitucionalidad de las medidas en cuestión.

3. Los artículos 60 y 61 de la Ley 1450 de 2011 son inconstitucionales pues no superan el test estricto de proporcionalidad

De conformidad con la jurisprudencia de la Corte, para que una medida regresiva en materia de garantía de derechos sociales pueda ser considerada constitucional, debe obedecer a un fin constitucionalmente legítimo e imperioso; ser necesaria para alcanzar este fin y superar un análisis de proporcionalidad en sentido estricto, esto es, que los beneficios que se pueden lograr con la medida regresiva son superiores a las desventajas que apareja el retroceso en la protección de un derecho social.¹⁸ La Corte ha indicado además que tratándose de medidas regresivas, “*las autoridades políticas, y en particular el Legislador, deben justificar que esas disminuciones en la protección alcanzada frente a los derechos sociales... fueron cuidadosamente estudiadas y justificadas, y representan medidas adecuadas y proporcionadas para alcanzar un propósito constitucional de particular importancia*”¹⁹. Para tal efecto, el juez debe verificar “(i) que las medidas no fueron tomadas inopinadamente sino que se basaron en un estudio cuidadoso, y (ii) que el Congreso analizó otras alternativas, pero consideró que no existían otras igualmente eficaces que fueran menos lesivas, en términos de la protección del derecho al trabajo...”²⁰. Existe pues en estos casos una carga argumentativa adicional que recae sobre el Congreso, la cual consiste precisamente en demostrar, en el marco del debate legislativo, que la medida es en efecto necesaria y proporcionada. De este modo, se armoniza la libertad de configuración del Congreso con el respeto del principio de progresividad en derechos sociales, admitiendo que eventualmente el legislador adopte medidas regresivas, pero siempre y cuando ofrezca razones de peso que justifiquen el retroceso. A continuación procederemos a analizar las medidas en cuestión a la luz de estos parámetros de la jurisprudencia constitucional.

En relación con el fin de la medida, el Gobierno Nacional ha indicado que la flexibilización de las restricciones para la enajenación de tierras previstas en la Ley 160 de 1994 obedece al propósito de promover el uso productivo de la tierra a partir del favorecimiento de la producción a gran escala en

jurídica, sino económica, social y cultural, partiendo del supuesto de que el crecimiento de este sector trae consigo la prosperidad de los otros sectores económicos del país, y de que el Estado debe intervenir para mejorar las condiciones de vida de una comunidad tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación social”. Corte Constitucional, sentencia C-021 de 1994. M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

¹⁸ En un reciente pronunciamiento la Corte se refirió a este test en los siguientes términos: “*El test de proporcionalidad en materia de regresividad de los derechos sociales ha utilizado los tres pasos que se plantean en el juicio de igualdad, es decir el principio de idoneidad que consiste en verificar si la medida regresiva tiene un fin constitucionalmente legítimo y un presupuesto constitucional que la justifique, en segundo lugar el presupuesto de la necesidad en donde se valora si de todas las medidas posibles, la que escogió el legislador es la menos regresiva, hasta llegar hasta al último paso del test de verificar la proporcionalidad en sentido estricto que consiste en confrontar el principio de no regresividad con otros principios constitucionales como la garantía de sostenibilidad del sistema o los principios de universalidad, solidaridad y eficiencia cuando se trata de valorar el sistema de seguridad social, para establecer si en el caso concreto se presenta un mayor menoscabo del principio de progresividad frente al principio constitucional que se enfrenta a éste*”. Corte Constitucional, sentencia C-228 de 2011, MP. Juan Carlos Henao.

¹⁹ Corte Constitucional, sentencia C 038 de 2004. M.P. Eduardo Montealegre Lynett

²⁰ *Ibidem*.

las zonas rurales. En el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014 “Prosperidad para todos” se advierte que dos de los retos que afronta este sector son “la baja productividad generalizada”²¹ y “las limitaciones para desarrollar proyectos de gran escala”. En atención a estos retos, el Plan propone facilitar la inversión privada para el desarrollo de proyectos agroindustriales y para esto específicamente plantea la necesidad de revisar las restricciones de la UAF:

*...se desarrollarán mecanismos que faciliten la inversión privada en proyectos agroindustriales, complementados con esquemas de negocios inclusivos que incorporen las tierras y la mano de obra de los pequeños productores a proyectos sostenibles, sin que esto implique necesariamente la transferencia de la propiedad. Para esto se deben revisar las restricciones asociadas con la Unidad Agrícola Familiar (UAF), buscando un balance entre la corrección de la concentración de la propiedad rural y la incorporación de tierras y pequeños propietarios al desarrollo de proyectos agroindustriales asociativos y/o liderados por inversión privada, evitando comprometer la soberanía nacional y el control sobre el territorio.*²²

Cabe destacar que esta finalidad se encuentra a su vez asociada a uno de los fines centrales que anima en su totalidad al actual Plan de Desarrollo, cual es el de asegurar el crecimiento económico y la generación de empleo. En efecto, una de las cinco locomotoras con las que el Gobierno pretende impulsar este objetivo es precisamente la agricultura y el desarrollo rural.²³

El fin de aumentar la productividad del campo encuentra sustento constitucional en los artículos 65 y 334 de la Carta Política. El primero de estos establece que “la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado”, para lo cual “se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales”. El mismo artículo alude al propósito de incrementar la productividad en materia de alimentos y materias primas de origen agropecuario, al referirse concretamente al deber del Estado de promover “la investigación y la transferencia de tecnología” para cumplir tal propósito. La Corte Constitucional ha dicho sobre este artículo que de conformidad con él “es objetivo prioritario, a cargo del Estado, el de incrementar la

²¹ Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, “Prosperidad para Todos”. Resumen ejecutivo, disponible en www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=m3PkoV5q9T4%3D&tabid=54, p. 14

²² Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, “Prosperidad para Todos”. Capítulo III. Crecimiento sostenible y competitividad, p. 188. Igualmente, al referirse al Plan del Gobierno para la Altillanura, el ministro de Agricultura Juan Camilo Restrepo señaló que “En esta vasta región tenemos que tener la lucidez de permitir que convivan productiva y positivamente, la agricultura de economía de escala, el emprendimiento de 20, de 30 mil hectáreas, con la pequeña, mediana agricultura. Es por eso que se busca flexibilizar la UAF para que no haya una camisa de fuerza que restrinja el establecimiento de economías de escala convivientes con asociaciones de pequeña y mediana agricultura”, información disponible en <http://www.minagricultura.gov.co/inicio/noticias.aspx?idNoticia=873>. En sentido similar, el referido ministro declaró en una entrevista radial que la UAF “ha sido un disuasivo del desarrollo empresarial de la agricultura” y advirtió que Colombia es un país muy grande en el que “tienen que caber la agricultura empresarial, de empresarios honestos, grandes, de exportación, de valor agregado, con la pequeña agricultura campesina”. Entrevista realizada por la W Radio al Ministro Juan Camilo Restrepo y a José Obdulio Gaviria el lunes 7 de febrero de 2011, disponible en <http://www.wradio.com.co/oir.aspx?id=1422276>

²³ Así se indicó en la exposición de motivos del proyecto de ley del Plan Nacional de Desarrollo: “Los grandes focos del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 “Prosperidad para todos” son: Ingresar en una senda de crecimiento económico alta y sostenida fundamentada en una cultura de innovación, enmarcada en un entorno de productividad y competitividad, e impulsada, entre otros, por las cinco locomotoras para el crecimiento y la generación de empleo. Estas locomotoras son: (i) los nuevos sectores basados en la innovación; (ii) la agricultura y el desarrollo rural; (iii) la infraestructura de transporte; (iv) el desarrollo minero y la expansión energética; y (v) la vivienda y el desarrollo de ciudades amables”, disponible en http://190.26.211.100/portalsenado/images/stories/pdfs/EXPOSICIN_DE_MOTIVOS.pdf

productividad”²⁴. Y el artículo 334, que otorga al Estado la dirección general de la economía, establece que este intervendrá para promover, entre otros, “la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones”. En virtud de estas normas, el aumento de la productividad del campo constituye un fin constitucionalmente legítimo e imperioso, que se encuentra además conectado con uno de los fines esenciales del Estado consagrados en el artículo 2 de la Carta, cual es el de asegurar la prosperidad general.

Para responder a esta finalidad, la opción del Plan de Desarrollo 2010 – 2014 es, como ya se indicó, favorecer la inversión privada para promover proyectos agroindustriales a gran escala. Fue precisamente por esta razón que a través de los artículos 60 y 61 de la Ley 1450 de 2001 se flexibilizaron los límites establecidos en la Ley 160 para la enajenación de las tierras adquiridas por trabajadores agrarios con el uso de recursos públicos. Sin embargo, estas medidas no resultan necesarias para lograr el fin propuesto, pues este puede ser alcanzado a través de alternativas que no resultan regresivas frente a la garantía de acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y que por el contrario tienden a reforzar la calidad de vida de estos. Por ejemplo, una de estas alternativas es la economía campesina, la cual se basa en lazos de solidaridad y confianza mutua que permiten consolidar iniciativas productivas a escala sin que los campesinos tengan que ceder la propiedad de sus parcelas a una persona jurídica autónoma, o sin que tengan que transferir la propiedad a un solo dueño. Una muestra de iniciativas asociativas de este estilo es la titulación de baldíos o los programas de subsidio de tierras mediante los que el INCODER le ha titulado a un grupo de familias en la modalidad común y *pro in diviso* extensiones de tierra superiores a una UAF, sin que la tierra asignada a cada familia esté por debajo o por encima de este límite, para que desarrollen un proyecto productivo común. El artículo 81 de la Ley 160 de 1994 establece que las Zonas de Colonización y aquellas en donde predomine la existencia de tierras baldías, son Zonas de Reserva Campesina (ZRC), salvo en los casos especificados por el artículo 83. La conformación de las Zonas de Reserva Campesina y la adjudicación de tierras dentro de estas ha sido regulada por el Decreto 1777 de 1996. Durante la vigencia de la Ley 160 de 1994 se han conformado varias ZRC en las que los campesinos han desarrollado proyectos asociativos sin que las limitaciones a la concentración de la tierra basada en UAF haya sido un impedimento para hacerlo. Al estar ya la alternativa de la economía campesina planteada en la legislación, el aumento de la productividad del campo a través de la producción a escala puede conseguirse mediante el fomento e impulso a esta modalidad, sin necesidad de que se favorezca la concentración de la tierra. En otras palabras, la flexibilización de las restricciones de la Ley 160 no es una medida necesaria para incrementar la productividad del campo.

Pero además de que existen medidas alternativas para el aumento de la productividad de la tierra que no implican la concentración de la propiedad, no está garantizado que efectivamente la producción a gran escala que se busca con las medidas adoptadas en la Ley 1450 logren aumentar sustancialmente la productividad del sector agropecuario. Antes bien, existen estudios serios de economía agraria, tanto en Colombia como en el resto del mundo, que indican que la producción de pequeña y mediana escala tiene una productividad por hectárea mayor que la de gran escala en razón a que realiza un aprovechamiento óptimo e intensivo de los recursos disponibles y que genera

²⁴ Corte Constitucional, sentencia C-398 de 1995, MP. José Gregorio Hernández Galindo.

externalidades positivas derivadas de la asociación y colaboración que se establece con otras unidades pequeñas y medianas colindantes.²⁵

Sin embargo, ni medidas alternativas como las señaladas, ni tampoco los estudios críticos sobre el modelo de producción a gran escala fueron tenidos en cuenta en el debate legislativo. De hecho, en términos generales, el Congreso no realizó el estudio cuidadoso que exige la adopción de una medida regresiva como la contemplada en los artículos 60 y 61 de la Ley 160. Basta con revisar las gacetas del Congreso sobre la Ley del Plan Nacional de Desarrollo²⁶ para constatar que no hubo un análisis exhaustivo sobre la Unidad Agrícola Familiar y las implicaciones de la reforma sobre esta. Muestra de la poca importancia y deliberación que se le dio al tema en el Congreso es que los artículos de la Ley del Plan se votaron en bloque con otros de diferentes materias. En el Senado, los artículos 60, 61 y 62 correspondían a los artículos 45, 46 y 47 que se votaron cuando se aprobó una serie que iba desde el artículo 1 hasta el 75.²⁷ Solo hubo una intervención del senador Jorge Robledo denunciando la inconveniencia de la aprobación de las normas, pero no hubo ningún contra-argumento, ni ningún pronunciamiento por parte de aquellos que apoyaban la medida. En el debate en la Cámara el panorama no fue distinto: el único que se pronunció al respecto fue el senador Wilson Arias y tampoco existió un argumento a favor de la aprobación. Aunque el representante presentó una proposición para eliminar estos artículos, en la votación la mayoría decidió mantenerlos en el nuevo texto legal. No existe pues evidencia de la existencia de una evaluación juiciosa de las medidas y, en consecuencia, tampoco es posible afirmar que se demostró que la misma era necesaria para lograr el objetivo fijado.

Finalmente, las medidas cuestionadas tampoco resisten un análisis estricto de proporcionalidad. Aunque eventualmente los trabajadores agrarios pueden vincularse a los grandes proyectos agroindustriales en calidad de asalariados, con lo cual podrían contar con una fuente segura de ingresos por un período determinado, la reducción de las posibilidades de ser propietarios de la tierra tiene varios costos desfavorables para la garantía de varios derechos de los trabajadores agrarios. En efecto, el acceso a la propiedad de la tierra por parte de los campesinos tiene

²⁵ Al respecto pueden consultarse los estudios del economista agrario Albert Berry quien ha constatado esta tesis para el caso del sector agropecuario en Colombia. Cfr. Berry, Albert. (2010). The economics of land reform and of small farms in developing countries: Implications for post-conflict situations. En: Bergsmo, Morten; Rodríguez-Garavito, César; Kalmanovitz, Pablo y Saffon, Maria Paula (eds.). (2010). Distributive justice in transitions. Torkel Opsahl Academica EPublisher. Oslo; Berry, Albert (2011). The case for redistributive land reform in developing countries. Disponible en: <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1467-7660.2011.01699.x/pdf>

²⁶ Senado de la República, Acta de Plenaria 47 de la Sesión Ordinaria del día miércoles 27 de abril de 2011, Gaceta 331. Cámara de Representantes, Acta de Plenaria 55 del 27 de Abril de 2011.

²⁷ En la Gaceta 331 de 2011 consta que el senador Óscar Mauricio Lizcano Arango dijo: “Voy a leer, es los que vamos a someter a votación que no tienen ninguna proposición por parte de los Senadores. Artículo 1°, artículo 4°, artículo 5°, artículo 6°, artículo 7°, artículo 8°, artículo 9°, artículo 13, artículo 14, artículo 15, artículo 16, 17, 18, 24, 25, 26, 27, 29, 31, 32, 34, 35, 37, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 54, 56, 59, 60, 63, 64, 65, 66, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75. 74 y 75 están excluidos señor Presidente. 76, 80, 82, 84, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 96, 97, 100, 101, 103, 106, 107, 108, 111, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 137, 144, 146, 147, 149, 152, 153, 154, 155, 159, 163, 164, 165, 166, 170, 171, 173, 177, 178, 179, 180, 181, 183, 184, 185, 188, 189, 190, 191, 193, 194, 195, 196, 197, 198, 199, 200, 201, 202, 203, 204, 206, 208, 210, 211, 212, 213, 214, 215, 216, 217, 218, 220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 228, 229, 230, 232, 233, 234, 235, 236, 237, 238, 240, 241, 242, 243, 244, 245, 247, 248, 249, 250, 251, 252 hay que excluirlo; o sea repito 251, 253, 254. Y de ahí ya llegamos al artículo nuevos, entonces Presidente le solicito someter a votación el articulado en bloque.” Acto seguido se aprobó el bloque de normas con un resultado de 60 a favor y 8 en contra.

considerables ventajas para mejorar su calidad de vida en relación con otras formas de lograrlo. La propiedad de la tierra permite la generación de ingresos con mayor autonomía y de forma compatible con las prácticas culturales propias de la economía campesina. Esta facilita además el acceso a factores productivos complementarios como el capital o aumenta las probabilidades de recibir créditos para adquisición de vivienda: si no se es propietario difícilmente puede accederse a las ofertas de financiación del sistema financiero. Igualmente, la propiedad de la tierra es una garantía contra afectaciones al patrimonio como las ocurridas contra la población desplazada a raíz del conflicto armado pues el despojo encuentra mayores obstáculos para consumarse cuando existe un mínimo de seguridad jurídica en la tenencia –como en el caso de la propiedad- que cuando se está en presencia de derechos informales –como la posesión u ocupación-. En síntesis, el acceso progresivo a la propiedad de la tierra le permite a la población campesina gozar de un nivel de seguridad económica y de una base material que contribuye a su autodeterminación y a la preservación de sus prácticas culturales, que difícilmente podrían tener en el caso de que sean asalariados rurales sin tierra²⁸.

Adicionalmente, las medidas de los artículos 60 y 61 de la Ley 1450 pretenden alcanzar el aumento de la productividad a partir de un costo muy alto en términos de concentración de la tierra, que implica un inminente retroceso en materia de la democratización por la cual propende la Constitución. De forma reiterada, la Corte Constitucional ha señalado que *“Tanto la concentración de la propiedad rural como su atomización constituyen formas viciosas de la tenencia de la tierra, en cuanto atentan contra toda racionalidad en su aprovechamiento económico y ecológico y, además, contra la justicia social, en la medida en que aquéllas generan una distribución inequitativa de los ingresos y los beneficios que la propiedad inmobiliaria otorga a sus titulares”*.²⁹

Por las anteriores razones, estimamos que los artículos 60 y 61 de la Ley del Plan Nacional de Desarrollo son inconstitucionales. En consecuencia respaldamos la solicitud de declaratoria de inexecutable planteada por los demandantes.

²⁸ Un estudio de la Comisión de Seguimiento a la Política de Desplazamiento muestra que los trabajadores que tienen ingresos agropecuarios derivados de la explotación de sus propias parcelas logran alcanzar niveles de ingreso sustancialmente más altos que los campesinos sin tierra asalariados: *“La contribución al ingreso total de los grupos familiares, antes del desplazamiento, de las actividades relacionadas con la agricultura, la ganadería o la extracción de recursos naturales (por ejemplo la madera) derivados de sus explotaciones por cuenta propia era extremadamente importante (bajo diversas formas de tenencia). De un lado, el 77,7% percibía ingresos provenientes de las actividades agropecuarias en sus propias explotaciones, y un 13,9% de sus ingresos se derivaban de actividades extractivas. [...] De otro lado, los ingresos agropecuarios, junto con los derivados de las actividades extractivas, aportaban el 68% de las ganancias de los grupos familiares antes del desplazamiento. Entre éstas, la contribución de las actividades agropecuarias era bastante más elevada (59%) que la derivada de la extracción de recursos naturales que constituían, en promedio, el 9% del ingreso total de las familias. Pero lo más trascendental [...] es el hecho de que los grupos familiares que percibían ingresos agropecuarios registraban un ingreso familiar promedio superior en 49% a la línea de pobreza. Aquellos grupos que no disponían de este tipo de recursos, no sólo contaban con un ingreso familiar promedio inferior en 54% a la línea de pobreza, sino que se encontraban también por debajo de la línea de indigencia”*. Comisión de Seguimiento a la Política Pública sobre Desplazamiento Forzado (2009). *El reto ante la tragedia humanitaria del desplazamiento forzado*. vol. 5. *reparar de manera integral el despojo de tierras y bienes*, Bogotá. (subrayado propio).

²⁹Corte Constitucional, sentencia C536 de 1997. M.P. Antonio Barrera Carbonell.

De los Honorables Magistrados y la Honorable Magistrada,

Rodrigo Uprimny Yepes
C.C. No. 79.146.539 de Usaquén
Director
Centro de Estudios DeJuSticia

Luz María Sánchez Duque
C.C.30.233.501 de Manizales
Investigadora
Centro de Estudios DeJuSticia

Paula Rangel Garzón
C.C. 1032401057 de Bogotá
Investigadora
Centro de Estudios DeJuSticia

Aura Patricia Bolívar Jaime
C.C. 52.966.152 de Bogotá
Investigadora
Centro de Estudios DeJuSticia

Sergio Raúl Chaparro Hernández
C.C No. 1.020.733.030 de Bogotá
Investigador
Centro de Estudios DeJuSticia