

**“TENSIONES SOBRE LA LEY 1776 DE 2016 – COMENTARIOS SOBRE EL
AGRO COLOMBIANO”**



AUTOR:

EDUARDO PEÑARANDA AYCARDI

Trabajo presentado como requisito para optar al título de:

Abogado

DIRECTOR:

MICHAEL ALEX MONCLOU CHAPARRO

PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS

DEPARTAMENTO DE FILOSOFÍA E HISTORIA DEL DERECHO

Bogotá D.C.

Colombia

(2020)

TABLA DE CONTENIDO

	Págs.
AGRADECIMIENTOS	
1. RESÚMEN	
2. INTRODUCCIÓN	1 - 3
3. CAPITULO I – De los antecedentes normativos de la ley ZIDRES.	
- Ley 30 de 1988: <i>En virtud de la cual se fomenta la adecuada explotación económica y la utilización social de las tierras rurales aptas para la explotación agropecuaria.</i>	3 – 5
- Ley 160 de 1994: <i>Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino</i>	5 – 8
- Ley 1152 De 2007: <i>Por la cual se dicta el Estatuto De Desarrollo Rural</i>	8 – 11
4. CAPITULO II – Del régimen de baldíos desarrollado antes de la ley Zidres	11 – 15
5. CAPITULO III – De los elementos que rodearon el desarrollo de la Ley 1776 de 2016	
- <i>De la exposición de motivos de la Ley Zidres</i>	15 – 17
- <i>Debates legislativos en marco del proyecto de ley no. 174 de 2015 senado y no. 223 de 2015 cámara</i>	17 – 21
- <i>La academia y la opinión pública sobre la ley 1776 De 2016</i>	21 - 25
6. CAPITULO IV – De las tensiones jurisprudenciales sobre las oportunidades y obstáculos de la ley para solventar el problema de equidad rural.	26 – 32
7. CAPITULO V – CONCLUSIONES	32 – 36
8. BIBIOGRAFÍA	37 – 42

AGRADECIMIENTOS

A mis padres y a todas las personas que, pese a las adversidades y dificultades, me apoyaron con la mejor actitud en la realización del presente trabajo de grado. Especialmente al doctor Michael Alex Monclou Chaparro, quien no solo obró como tutor de este escrito sino que además me recordó que siempre habrá una mano extendida y dispuesta a ayudar.

RESUMEN -

El presente texto académico buscará, principalmente, realizar una revisión de las tensiones que se han generado tanto en la doctrina como en la jurisprudencia en torno a la configuración normativa de la ley ZIDRES, esto en relación con el derecho constitucional al acceso progresivo de los campesinos a la propiedad rural, consagrado en el artículo 64 de la constitución Política. Para ello se realizará una genealogía con respecto a los antecedentes normativos de la ley 1776 de 2016, se analizará el régimen de validos desarrollado antes de la ley ZIDRES, se estudiará la estructura de la ley y se expondrán los principales debates en la doctrina y la opinión pública. Todo, con el propósito final de identificar las oportunidad y obstáculo que presenta esta normativa en atención a solventar el problema de equidad rural en el campo colombiano.

ABSTRACT -

This academic text will seek, mainly, to review the tensions that have been generated both in the doctrine and in the jurisprudence surrounding the normative configuration of the ZIDRES law, this in relation to the constitutional right to progressive access of farmers to rural property, enshrined in article 64 of the Political Constitution. For this, the normative background of the law 1776 of 2016 will be reconstructed, will be analyzed the wastelands regime developed before the ZIDRES law, will expose the structure of the Law and will be exposed the main debates in the doctrine, all with the final purpose of establish if this regulation is an opportunity or an obstacle to solve the problem of rural equity in the Colombian countryside.

PALABRAS CLAVE - KEY WORDS: Inequidad, Baldíos, Zidres, Concentración, Rural.

2. INTRODUCCIÓN -

La titularidad de la propiedad sobre la tierra rural y su concentración ha representado desde antaño uno de los más grandes problemas en Colombia. De hecho, en el ambiente latinoamericano las disputas territoriales han sido reconocidas como uno de los detonantes de varios conflictos, así como lo fueron las guerras entre Brasil y Uruguay (1825-1828); la Gran Colombia y Perú (1828-1829) o entre la Confederación del Perú y Bolivia (1836-1839).

Desde el inicio de la colonia, la distribución de la tierra en Colombia se basó en la asignación de baldíos a las personas que habitaran y trabajaran la tierra (Ibáñez & Muñoz, 2011). Asimismo, se entregaban tierras en pago de servicios militares, o a inmigrantes extranjeros que expresaran interés en explotar los baldíos. Además, las tierras que se reservaron para las comunidades indígenas conocidas como resguardos fueron algunos de los determinantes para la distribución actual de la propiedad (Berry, 2002).

Es importante anotar que las estadísticas en materia de titularidad sobre la propiedad rural para el año 2010 señalan que el número de hectáreas bajo propiedad privada destinadas a las actividades agropecuarias en Colombia ascendió a 39,2 millones, lo cual equivale a un 31,2% del territorio nacional. La estructura de la propiedad se concentró en propiedades grandes y medianas: 41,7%, área está compuesta por propiedades de más de 200 he; el 40,1% por propiedades medianas entre 20 y 200 he, y el 18,1% por propiedades menores de 20 ha. (Ibáñez & Muñoz, 2011).

Por su parte, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) mediante un estudio en el año 2016¹ aplicó el coeficiente Gini (este permite, a partir de una fórmula matemática, medir la desigualdad) y determinó que, en efecto, nuestro país es altamente desigual en cuanto a la propiedad del terreno rural. Según el IGAC, la desigualdad en la tenencia de predios en el campo, medida por el coeficiente Gini (en donde 0 significa total igualdad y 100 plena desigualdad), es en promedio del 89,7 por ciento.

Según el IGAC, el 25 por ciento de esos propietarios son los dueños reales del 95% de este territorio. Al cruzar una serie de variables, como el número de propietarios en el país con cantidad de hectáreas que poseen y aplicar la fórmula del índice de Gini, se determinó que los 3,7 millones de predios rurales están conformado por más de 114 millones de hectáreas, de las cuales el 54 por ciento (61,3 millones) es de propietarios privados en el campo. A esto hay que agregar que, según datos del DANE, el 64% de los hogares campesinos no tienen

¹ Datos recuperados de: https://www.igac.gov.co/sites/igac.gov.co/files/memoriasforotrazandoterritoriosdepaz_2016.pdf [Consultado el 4 de marzo de 2020]

acceso a la tierra, que la pobreza rural alcanza el 20 por ciento y que 4,4 millones de propietarios rurales cuentan con área insuficiente para trabajar.²

En igual sentido, el análisis de Oxfam publicado en el año 2017 indicó que en Colombia el 1% de las fincas de mayor tamaño tienen en su poder el 81% de la tierra colombiana,³ el 19% de tierra restante se reparte entre el 99% de las fincas catalogadas como pequeñas o medianas. El 0,1 % de las fincas que superan las 2000 hectáreas ocupan el 60 % de la tierra.

Sea del caso recordar que en 1960 el 29 % de Colombia era ocupado por fincas de más de 500 hectáreas, en el 2002 la cifra subió a 46 % y en 2017 el número escaló al 66 %. El 42,7 % de los propietarios de los predios más grandes dicen no conocer el origen legal de sus terrenos. De los 111,5 millones de hectáreas censadas, 43 millones (38,6 %) tienen uso agropecuario, mientras que 63,2 millones (56,7 %) se mantienen con superficies de bosques naturales. Un millón de hogares campesinos viven en menos espacio del que tiene una vaca para pastar.⁴

Ello demuestra la grave situación que para el 2017 se presentaba en cuanto a la acumulación de tierras por parte de grandes capitales. Ahora, aun cuando la restitución de tierras a los campesinos víctimas de la violencia era una de las banderas políticas del gobierno de turno, y, una solución al problema de la acumulación, según la Fundación Forjando Futuros el Gobierno Nacional para el año 2018 sólo habría cumplido con el 2.3%⁵ de la meta en la restitución de tierras, lo que es equivalente a treinta y cuatro mil ciento cuarenta y siete (34.147)⁶ familias.

Vale poner de presente que, según cifras del Centro de memoria histórica, el conflicto armado colombiano en casi sesenta años ha dejado cerca de 8.376.463⁷ víctimas, dentro de las cuales se cuentan, homicidios, agresión sexual, desplazamiento y desaparición forzada.

Y, según el informe sobre el desarrollo humano llevado a cabo en 2016 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para tal año en una escala del 0 al 1 Colombia obtuvo el puesto 94 en materia de desarrollo humano, bajo este informe el desarrollo humano en el país no supera el 0.652%. Es decir que un poco menos de la mitad de los colombianos

² Datos publicados en: <https://www.eltiempo.com/economia/sectores/desigualdad-en-la-propiedad-de-la-tierra-en-colombia-32186> [Consultado el 31 de julio de 2019]

³ Datos publicados en: <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/concentracion-de-la-tierra-en-colombia-el-1-por-ciento-de-las-fincas-mas-grandes-ocupan-el-81-por-ciento-de-la-tierra/40882>

⁴ Datos recuperados de: <https://www.upra.gov.co/documents/10184/23342/Proyectos+Distribuci%C3%B3n+de+la+Propiedad+de+la+propiedad.pdf> [Consultado el 31 de julio de 2019]

⁵ Cifras obtenidas de: <https://www.rcnradio.com/colombia/que-esta-pasando-con-la-restitucion-de-tierras-en-colombia> [Consultado el 15 de mayo de 2019]

⁶ Cifras obtenidas de: Informe de gestión de la ANT para el 2018. Disponible en: <http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2019/01/1.-Informe-de-gestion-2018-f.pdf> [Consultado el 15 de mayo de 2019]

⁷ Cifras obtenidas de: Informe general del grupo de memoria histórica. ¡Basta Ya! Disponible en: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2013/bastaYa/basta-ya-colombia-memorias-de-guerra-y-dignidad-2016.pdf> [Consultado el 15 de mayo de 2019]

no se encuentran inmersos en mecanismos cuando menos idóneos para el desarrollo de una estabilidad financiera.

Como respuesta ante este panorama y después de una serie de fallidas medidas legislativas, a mediados del año 2016 se produjo durante el gobierno de Juan Manuel Santos una iniciativa política denominada Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (o ley ZIDRES), impulsada sorpresivamente con el apoyo tanto de la bancada del Centro Democrático olvidando su supuesta oposición al Gobierno Santos, y, la cual, abriría el debate nacional a la posibilidad de que grandes empresas nacionales y extranjeras pudieran adquirir baldíos para la explotación económica, los cuales, según la Ley 160 de 1994, son exclusivamente para los campesinos pobres sin tierra (Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, 2016).

En todo este marco político, económico y social el presente documento buscará determinar: ¿Cuáles son las tensiones jurídicas y políticas generadas a partir de la ley ZIDRES con relación al derecho constitucional al acceso progresivo de los campesinos a la propiedad rural, consagrado en el artículo 64 de la constitución Política de 1991 en Colombia? Para ello, este escrito buscará brindar una recopilación de las tensiones doctrinales y jurisprudenciales acerca del desarrollo progresivo de la ley 1776 de 2016 en busca de establecer si, materialmente (es decir, eficaz y realmente) dicha norma puede ser considerada una solución a tal problema de equidad, o si, por el contrario, agrava dicha situación.

2. CAPITULO I – De los antecedentes normativos de la ley ZIDRES.

En Colombia se han gestado una amplia serie de reformas rurales que han buscado optimizar recursos para fomentar el desarrollo del sector agropecuario en Colombia, así como reducir la desigualdad en materia de concentración de la propiedad sobre las tierras rurales.

a. “Ley 30 de 1988: En virtud de la cual se fomenta la adecuada explotación económica y la utilización social de las tierras rurales aptas para la explotación agropecuaria”

Durante el año de 1988 fue expedida la ley 30, con publicación en el Diario Oficial No. 38264 del 22 de marzo del mismo año. Una especie de reforma agraria en Colombia durante la década de 1980 en desarrollo de la presidencia del doctor Alberto Lleras Camargo. (León Rojas, 2009). Esta ley 30 de 1988 se dispuso el fomento de la adecuada explotación económica y la utilización social de las tierras rurales aptas para explotación agropecuaria, y aquellas que constituían terrenos ociosos, mediante programas de distribución ordenada se debían incorporar al área de explotación económica agraria debiendo conservar su racional aprovechamiento. (Fajardo, 2009).

Eventualmente también se planteó en esta ley el propósito de elevar el nivel de vida de la población campesina, para generar empleos productivos en el campo y asegurar la colaboración entre las distintas entidades estatales para promover el desarrollo integral y coordinado de los programas de reforma agraria. (Deininger & Lavandez, 2004).

Motivo por el cual, la ley 30 conservó la idea de la ley 135 de 1961 en cuanto a estrechar las relaciones comerciales entre las empresas y los campesinos bajo la idea de llevar recursos privados al sector agrario, así pues la Ley 30 dispuso en su artículo 38 que este tipo de empresas pasarían a ser formas asociativas por medio de las cuales un número plural de personas que cumplen con las condiciones para ser beneficiarias de los programas de reforma agraria, deciden aportar su trabajo, industria, servicios y otros bienes en común para desarrollar varias o algunas de las actividades enfocadas exclusivamente bien en la explotación económica de uno o varios predios rurales o en la transformación, comercialización y mercadeo de productos agropecuarios.

En este tipo de asociaciones las ganancias o pérdidas serían repartidas de manera proporcional a los aportes de cada persona que conforme la empresa comunitaria; adicional a esto esta clase de empresas quedaban exentas del impuesto de renta y complementarios. Este beneficio se hizo extensible a las instituciones auxiliares que la norma definía como organismos con la finalidad de incrementar y desarrollar el sistema comunitario mediante el cumplimiento de actividades para promover, educar, financiar y planear el logro de los objetivos económicos y sociales en el sector rural colombiano. (Fernando, 2000).

A pesar de lo anterior, dado que esa misma ley daba facultades al Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (INCORA) para adquirir predios los cuales serían repartirlos a los campesinos sin tierras, buscando así que dicho ente desempeñara el rol de un facilitador entre los campesinos y las empresas para la construcción de tales proyectos. Ello jamás sucedió ya que los predios jamás se vieron adjudicados de conformidad con el procedimiento establecido, marcando tal periodo por una adquisición de tierras por parte de instituciones estatales, más no de campesinos beneficiarios. (Machado Cartagena, 2009).

La acción del INCORA se vio favorecida por medidas del Estado a través de la Ley 30 de 1988, tales como la ejecución coordinada de distintos programas con entidades públicas, la creación de zonas específicas de reforma agraria, construcción de obras de infraestructura vial para acceder a dichas zonas, creación del Fondo de Capacitación y Promoción Campesina, avalúo de los predios por parte del IGAC —para determinar su valor comercial— e incremento de los recursos económicos del FNA (Mondragón, 2001).

Para estos años se registró la mayor dinámica de adquisición de tierras en modalidad de compra por parte del INCORA; sin embargo, este comportamiento fue atribuido a causas negativas. Según (Palou, 2008), esa tendencia creciente en la adquisición de tierras se explica

por los incentivos para las transacciones a los que podían acceder los funcionarios públicos y muchos terratenientes deseosos de vender predios improductivos.

Así pues, el concepto de Reforma Agraria (RA) desarrollado por esta ley se comportó como un mecanismo para afectar la estructura agraria, no mediante la explotación y redistribución de terrenos baldíos, sino a través de la compra institucional de tierras y su redistribución a los campesinos beneficiados. (Franco, 2011). Lo cual, a pesar de todo y como era de esperarse no sucedió nunca y dejó en vilo a cientos de familias campesinas en espera de los llamados beneficios de la reforma agraria nacional.

b. “Ley 160 de 1994: por la cual se crea el sistema nacional de reforma agraria y desarrollo rural campesino”

En 1994 se expidió la ley 160, con la cual se creó el Sistema nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, también se creó un subsidio con el cual buscaba que personas de recursos limitados tuvieran la posibilidad de acceder a la propiedad de tierras y se abrió paso el concepto denominado “Zona de reserva campesina”. (Ibáñez & Muñoz, 2011). Estas introducen la idea de que, en zonas de frontera y de sistemas agroecológicos muy frágiles, se puedan constituir unas áreas solamente para campesinos para evitar el avance de la colonización o el deterioro por mal manejo de suelos frágiles, así como la prohibición de enajenar baldíos adjudicados a familias campesinas.

Con esta norma se realizaron cambios profundos en el concepto de RA, se pasó a un mecanismo de propiedad mediante de la compra directa por parte de los campesinos. Así pues, el 70% del pago provenía de recursos directamente en manos de campesinos y el restante 30% podía provenir de una línea de crédito especial de los intermediarios financieros, con el requisito de presentar un proyecto productivo, o de recursos propios (Márquez, 2002).

Aun cuando aquí el INCORA también se comportaba como mediador del proceso de negociación entre propietarios y campesinos, con la ley 160 este habría sufrido ciertas modificaciones, en primer lugar le fueron limitadas sus facultad de adquirir tierras directamente, y en segundo lugar le concedidas ciertas competencias tendientes a la coordinación de acciones por parte de los organismos que integraron el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, así como la ejecución de actividades dirigidas a la prestación de servicios relacionados con el desarrollo de la economía campesina y la promoción del acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra. (León, 2010).

Según Benítez (2005), el compromiso del INCORA y del Estado fue escaso; la participación se limitó a la mediación para la compra de tierras y a la entrega del subsidio, respectivamente.

El concepto de RA en esta fase consistió en un mecanismo para afectar la estructura agraria a través de la redistribución de tierras por mercado, es decir, mediante la compra directa de tierras por parte de los campesinos, subsidiada de forma parcial por el Estado y mediada por la acción institucional del INCORA.

La Ley 160 de 1994 introdujo además el concepto novedoso de «zonas de reserva campesina». Estas fueron creadas para estabilizar los asentamientos de pequeños productores mediante restricciones de venta de los predios, neutralizar la concentración de la propiedad y poner en práctica una producción ambientalmente sostenible. Las zonas de reserva campesina han sido objeto de discusión en distintos sectores. Si bien para algunos solamente se podrían implantar en «áreas de colonización» (terrenos baldíos objeto de programas estatales de titulación), para otros deberían localizarse dentro de la frontera agrícola y permitir el acceso a los mercados y a potenciales proyectos de desarrollo agroindustrial. Mediante estas acciones se pretendía fortalecer el poder político de las comunidades campesinas. (Molina, 2006)

El mejoramiento de la infraestructura física y social tenía como propósito permitir a las comunidades «acceder a una parte mayor del excedente que genera la economía en su crecimiento»; y para este fin era necesaria una orientación amplia, centrada más en la región y menos en la finca o en determinados proyectos productivos (Moscardi, 1996). Esta alternativa, la más deseable desde el punto de vista del desarrollo económico y social del campesinado, planteó el interrogante de cómo hacer efectivo el control de la concentración de la propiedad.

Solamente en la medida en que se configure un nuevo escenario político, favorable a una real democratización de la economía agraria, y que se generalicen unos proyectos productivos regionales abiertos a los mercados en el interior de la frontera agrícola -en los cuales el mercado de tierras habría de combinarse con las zonas de reserva campesina será posible estabilizar las poblaciones que se desplazan hacia los bordes de dicha frontera (García M., 2002).

Ahora bien, uno de los aspectos más críticos introducidos por la ley 160 de 1994 fue aquel presente en el artículo 72 de la citada norma, en el cual se prohibía efectuar titulaciones de terrenos baldíos en favor de personas naturales o jurídicas que sean propietarias o poseedoras, a cualquier título, de otros predios rurales en el territorio nacional. Lo anterior, claramente con el ánimo de evitar la acumulación indebida de los terrenos determinados como baldíos y la destinación efectiva de los mismos a las familias campesinas.

Sin embargo, cuestiones como que la ley no entrara a restringir en ningún momento cuantas tierras podía adquirir como máximo una persona, lo que nuevamente favoreció la apropiación de baldíos por grandes capitales; y que los niveles de pobreza en el campesinado fueran más

altos de los previstos, lo que hizo imposible para algunos campesinos realizar bien fuere el pago inicial o el pago de los programas de crédito. Serían los elementos de los cuales se desprendiera el enorme fracaso de dicho intento legislativo (Mendoza M, 2008).

De ahí que, autores como (Guastini, 2003) sostuvieran que, *“el sistema de propiedad rural es el problema central de la reforma agraria”*. Además, agregaba que si una reforma agraria era seria en su contenido, implicaba cambio real del derecho de propiedad de los ingresos y de las posiciones sociales. Años más adelante estableció que *“una reforma significaba un cambio y reestructuración del régimen de tenencia de tierras, compatible con las necesidades generales del desarrollo económico”*.

Vale señalar que el precitado artículo 72 de la ley 160 de 1994 fue blanco de una demanda de inconstitucionalidad. A través de la Sentencia C-517-16 de 21 de septiembre de 2016, Magistrado Ponente Dr. Luis Guillermo Guerrero Pérez se resolvió que,

“En efecto, una lectura integrada de los artículos 66 y 72 de la Ley 160 de 1994 permite concluir que como por regla general la titulación de baldíos se efectúa en Unidades Agrícolas Familiares, la prohibición de adjudicación prevista en el precepto demandado tiene una excepción cuando la persona que aspira a la titulación de baldíos es propietaria o poseedora de un pequeño terreno cuya extensión es inferior a la UAF. De este modo, una interpretación sistemática del ordenamiento jurídico permite concluir en que estas hipótesis el Estado se encuentra habilitado para adjudicar el predio baldío en aquella extensión que sea necesaria para completar la UAF. Esta, además, es la interpretación acogida reglamentariamente, puesto que el artículo 2 del Acuerdo 02 de 1995 y el artículo 2.14.12.1 del Decreto 0982 de 1996, compilado en el Decreto 1071 de 2015, facultan a las instancias gubernamentales para efectuar este tipo de titulaciones.

Por las razones expuestas, la Corte declarará la exequibilidad del precepto demandado, pero sobre la base de que la prohibición contenida en el inciso 1 del artículo 72 de la Ley 160 de 1994 no se aplica cuando la extensión del predio rural del propietario o poseedor que aspira a la adjudicación de un terreno baldíos [sic], es inferior al área de la Unidad Agrícola Familiar de la correspondiente zona relativamente homogénea, que es la extensión que permite la conformación de unidades productivas autónomas, y en el entendido de que la titulación procede respecto del área necesaria para completar la extensión de la Unidad Agrícola Familiar.”

Interpretación que aun si bien estableció parámetros entorno a los márgenes de adjudicación de los predios con base en las UAF con la intención de evitar la concentración de la tierra, no supuso ser por si sola un mecanismo ideal para hacer frente al problema de la acumulación de tierras.

Así las cosas, el horizonte para el campesinado colombiano frente a las posibilidad de adquirir tierras era desalentador, pues no solo existía una extrema deficiencia de recursos en manos de los campesinos para hacerse con la propiedad rural, sino que además no había existido una real reforma agraria que diera vía libre a tal posibilidad, aun a pesar que hace tan solo tres años se había promulgado la nueva constitución política de 1991, la cual en su artículo 64 introdujo como un derecho social y económico⁸ el deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios. . (Julio Estrada, 2005)

Como lo señala (Suarez, 2002) a lo anterior debe agregársele que el conflicto en el campo, el aumento de tierras con cultivos ilícitos y el incremento en el tráfico de cocaína hacía los Estados Unidos confluyeron como elementos adicionales que agrandaron la situación de pobreza y marginalidad en el agro del país. El riesgo latente de verse desplazados por grupos armados ilegales claramente terminó de alejar a las familias campesinas con respecto a la posibilidad de hacerse con la titularidad de un predio rural.

c. “Ley 1152 De 2007: por la cual se dicta el estatuto de desarrollo rural”

El Gobierno nacional para el año 2007 sancionó la ley 1152, o el Estatuto de Desarrollo Rural, el cual, realizó una serie de reformas políticas y lineamientos para el desarrollo del sector rural. Esta ley proponía unos cambios en la estructura administrativa del INCODER y en su exposición de motivos tenía como objeto principal el *“generar políticas de desarrollo rural y de tierras que deben contribuir a facilitar el acceso de la población rural de bajos ingresos a la propiedad de la tierra, así como a instrumentos de inversión y de financiación, a la tecnología y a los demás servicios productivos”*.

A través de esta se crearía el Sistema Nacional de Desarrollo Rural, integrado por los organismos y entidades del sector central, descentralizado, territorial, y por organismos de carácter privado, con el objeto de integrar mecanismos obligatorios de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades dirigidas a mejorar el ingreso y calidad de vida de los habitantes del sector rural.

De tal forma, el eje fundamental del Sistema Nacional de Desarrollo Rural consistía en dar *“cumplimiento al precepto constitucional según el cual es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, las estrategias,*

⁸ *“En 1948 la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH), en la cual se establecen los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) como los derechos humanos relativos a las condiciones sociales y económicas básicas necesarias para una vida en dignidad y libertad, y hablan de cuestiones tan básicas como el trabajo, la seguridad social, la salud, la educación, la alimentación, el agua, la vivienda, un medio ambiente adecuado y la cultura. En 1966, los DESC quedaron reflejados como derechos legales en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) - que junto con la DUDH y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos forman la denominada Carta Internacional de Derechos Humanos - y en otros tratados universales y mecanismos regionales. Hasta la fecha, más de 160 Estados han ratificado el PIDESC. Asimismo, numerosos países han articulado su compromiso con los DESC por medio de sus constituciones y legislación nacionales.”* (Ottersen, 2014).

acciones y decisiones que se adopten mediante la presente ley” tal y como lo esclarece literalmente el artículo 4 de dicha ley. Por lo que sería su deber primordial el retomar temas como la reforma de la estructura social agraria y la definición de procedimientos para la dotación equitativa de las tierras.

Empero, tales procedimientos buscarían tener un ámbito de aplicación mayor que sus predecesores, en esta ocasión el legislador había intentado beneficiar no solo a hombres y mujeres campesinos y a las comunidades indígenas, sino también a las comunidades negras y demás minorías étnicas mayores de 16 años, personas de escasos recursos o que no posean tierras, a los minifundistas, a las mujeres campesinas jefes de hogar y a los beneficiarios de los programas especiales que establezca el Gobierno Nacional para poder adquirir tierras rurales.

Para llevar a cabo la materialización del Sistema Nacional de Desarrollo, fueron creadas en virtud de esta ley ciertas entidades, por un lado, el Consejo Nacional de Tierras (CONATI), quien tendría como vocación fundamental el ser un órgano decisorio, el cual, con el voto favorable del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural deberían aprobar las políticas públicas de propiedad rural, la administración y el uso de tierras rurales, así como el presupuesto que la Unidad Nacional de Tierras Rurales destine al desarrollo de esa política.

La Unidad Nacional de Tierras Rurales (UNAT), que tendría el objeto fundamental de desarrollar instrumentos de planificación, administración y disposición de los predios rurales de propiedad de la Nación, con el propósito de lograr su apropiada utilización de acuerdo con la vocación y los fines consagrados en esta norma.

Y, finalmente, se reformó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) con el objeto fundamental de promover y apoyar la ejecución de la política establecida por el Ministerio de Agricultura para fomentar el desarrollo productivo agropecuario, forestal y pesquero en el medio rural, facilitar a la población campesina el acceso a los factores productivos, fortalecer a las entidades territoriales y sus comunidades, y propiciar la articulación de las acciones institucionales que forman parte del Sistema Nacional De Desarrollo Rural.

Ahora bien, aun cuando la ley 1152 de 2007 trajo consigo cambios y reformas estructurales, llama la atención que tal estatuto mantuvo ciertos otros elementos que habían sido plasmados en sus antecesores, como lo era la idea de redistribuir y enajenar las tierras ingresadas al patrimonio del Estado con la intención de desarrollar proyectos empresariales vinculando a familias campesinas. Prueba de lo anterior es que tal y como se observa en los artículos 43 a 49 de dicha norma se había incluido la realización de proyectos productivos con el ánimo de llevar recursos y desarrollo al sector agrario colombiano como en las leyes 30 de 1988 y 160 de 1994.

En esta ocasión el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural actuaría como el responsable de diseñar el plan de acción para el desarrollo productivo, cultural y ambientalmente sostenible de las áreas de desarrollo rural, mientras que por su parte el INCODER sería el ejecutor de dicho plan, en tal sentido, promovería e impulsaría los procesos de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de programas y proyectos productivos encaminados a mejorar los ingresos y las condiciones de vida de los productores rurales, en coordinación con dichos productores, sus organizaciones y las autoridades locales.

Inclusive, el estatuto otorgaría facultades a el INCODER para financiar o cofinanciar la ejecución de tales programas y proyectos, para lo cual podría asignar recursos humanos, físicos y financieros de acuerdo con los criterios que para el efecto debía adoptar el consejo directivo. Así mismo el INCODER tenía a su cargo la adecuada destinación productiva de las tierras baldías de la Nación, para ello procedería a adjudicar dichas tierras de acuerdo con los criterios que definiría el consejo directivo para las zonas de colonización, de reserva campesina y de desarrollo empresarial.

Serían zonas de colonización aquellas donde se llevasen a cabo procesos de ocupación por parte de los colonos; zonas de reserva campesina, aquellas áreas geográficas en las predominen tierras baldías de la Nación, que por sus características agroecológicas y socioeconómicas regionales, puedan ser seleccionadas para su desarrollo mediante la adjudicación a productores indígenas; y, zonas de desarrollo empresarial aquellos baldíos que requieran la incorporación de sistemas modernos de producción sustentable para llevar a cabo la explotación, es decir, en áreas ya intervenidas, pero buscando conservar el equilibrio entre la oferta ambiental y el aumento de producción por medio de la inversión de capital.

Como bien se induce del espíritu de dichas disposiciones, las zonas de colonización y las zonas de reserva campesina estarán orientadas a eliminar la concentración de la propiedad rural, así como corregir o evitar el acaparamiento de tierras baldías a través de la adquisición o implantación de mejoras. Mientras que por su parte las zonas de desarrollo empresarial tenían la vocación de llevar una inyección de capital en modo de desarrollo tecnológico y agroindustrial a las zonas rurales ya intervenidas del territorio

Por otro lado, esta ley en su artículo 136 consagraría de forma novedosa una definición en cuanto al concepto a la posesión agraria que consiste en: la explotación regular y estable del suelo, mediante hechos positivos propios de dueño, como los cultivos, sementeras, plantaciones forestales o agroforestales, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica.

Esta definición se entendería extensiva también a las porciones incultas, cuya posesión se demuestre como necesaria para la explotación económica del predio, o como complemento

para su mejor aprovechamiento, aunque en los terrenos de que se trate no exista continuidad, o para el ensanche de la misma producción.

De aquí que sea plausible afirmar que el citado estatuto de desarrollo rural aparentaba ser en principio un cuerpo normativo bien integrado y con objetivos socio económicos bastante claros. Sin embargo, la Corte Constitucional lo declaró inexecutable por haber omitido en su proceso la consulta previa a comunidades indígenas y afrodescendientes en la conformación de dichos proyectos productivos de conformidad con el convenio 169 de la OIT.

“El Estatuto establece, de igual manera, regulaciones particulares y específicas que hacen referencia expresa a la relación entre las autoridades gubernamentales que ejercen competencias relacionadas con el desarrollo rural y las comunidades étnicas, indígenas y afrodescendientes que habitan en territorios rurales, razón por la cual, derivado de su contenido, la Corte encuentra que se trata de una normatividad que debió surtir el procedimiento de consulta previa, con base en dos criterios diferenciados: (i) El hecho que la norma acusada sea un régimen integral que regule el tema del desarrollo rural y, por ende, las relaciones entre los individuos y la tierra; y (ii) la existencia en el EDR de disposiciones que prescriben, de manera puntual y específica, tópicos que afectan directamente a las comunidades indígenas y afrodescendientes” (Sala Plena, Corte Constitucional, Sentencia C-175 de 2009. MP. Luis Ernesto Vargas Silva).

Lo que aun si bien respondía de manera asertiva a los compromisos internacionales adquiridos por el gobierno y abogaba por el derecho a la consulta previa, dejaba nuevamente al campesinado sin una legislación en materia agraria que se acomodará a las circunstancias socio económicas que el país atravesaba en esa época.

3. CAPITULO II - Del régimen de baldíos desarrollado antes de la ley Zidres.

En ese orden de ideas al declararse la inexecutable a plenitud de la ley 1152 De 2007, para el año 2009 en Colombia en materia de baldíos aún regían las previsiones normativas contenidas en la ley 160 de 1994, ello quiere decir que, en materia de tierras aun con todos los desafíos y desavenencias causadas por el narcotráfico de los grandes capos y el conflicto armado de las últimas décadas por mano de movimientos políticos, el país no contaba con una regulación legal que hiciera frente a las necesidades sociales, económicas y políticas contemporáneas.

Aun a pesar de lo anterior, la norma del 1994 fue el objeto de modificaciones por medio de los planes de desarrollo nacional desde el año 2011 al 2016 y de una cantidad innumerable de acciones públicas de inconstitucionalidad en búsqueda de establecer una política agraria moderna, no obstante, esto solo se prestó para que un nuevo incremento en la acumulación indebida de tierras por parte de los particulares.

Ciertos autores como (Balcazar, 2001) bien señalan que en Colombia la apropiación de tierras por los particulares sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la ley no es otra cosa que la pérdida del patrimonio público por la falta de una legislación coherente.

Esta falta de legislación logró hacerse tan evidente que se llegó al enfrentamiento entre las dos ramas del poder público, por un lado la judicial que declaraba la pertenencia del baldío a un tercero sin el cumplimiento de los requisitos legales y por el otro la administrativa que llevaba el registro de los bienes baldíos para su adjudicación sin si quiera conocer las titulaciones que se hacían jurisdiccionalmente mediante procesos de pertenencia (Amezquita de Almeida, 2000).

Por otro lado, vale la pena recordar que el artículo 675 del código civil colombiano define a los bienes baldíos como aquellos que estando dentro del territorio colombiano, no pertenecen a ninguna otra persona y por ende son de propiedad de la República de Colombia. Adicionalmente, la Corte Constitucional ahondo en su definición mencionando que: *“son bienes públicos de la Nación catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, debido a que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley.”*

Resulta vital señalar esto pues en virtud del artículo 65 de la Ley 160 de 1994 la propiedad de los terrenos baldíos adjudicables solo puede adquirirse mediante título traslativo de dominio otorgado por el Estado a través de la Agencia Nacional De Tierras (antes INCODER). Ello quiere decir que los ocupantes de tierras baldías por ese solo hecho no tenían la calidad de poseedores que menciona el código civil, pues debía mediar una solicitud de adjudicación por parte de los tenedores a la Agencia Nacional De Tierras (antes INCODER).

Esto suponía otro un gran obstáculo en términos de redistribución de la tierra pues, sumado al desorden institucional ante la falta de una regulación, también existía un amplio desconocimiento de la ley por parte de familias que nunca habían gozado de un grado de educación aunado menos básico.

En tal orden de ideas el procedimiento para la adjudicación de baldíos aplicable en Colombia sería el mismo de la ley 160 de 1994. En primer lugar, debe existir una ocupación previa de la parte interesada quien puede ser: persona natural, empresa comunitaria, cooperativa campesina, fundaciones y asociaciones sin ánimo de lucro (que presenten un servicio público o tengan funciones de beneficio social por autorización de la ley) y las sociedades de cualquier índole que sea reconocidas como empresas especializadas del sector agropecuario, por un periodo no inferior a 5 años.

En segundo lugar, la extensión adjudicable será máximo de una (1) unidad agrícola familiar, UAF y las tierras que se piden en adjudicación debe tener aptitud agropecuaria. En la Ley 1728 de 2014 se establece que, en caso de exceso del área permitida adjudicable de baldíos productivos, se declarará que hay indebida ocupación o apropiación de tierras de la nación,

y estas tierras se declararán baldíos reservados susceptibles de adjudicarse exclusivamente a campesinos y familias pobres.

Posteriormente, debe realizarse explotación económica de mínimo las 2/3 partes del predio por un periodo no inferior a 5 años, tal explotación del predio debe ser conforme a las normas sobre protección y utilización racional de los recursos naturales renovables. Lo cual es concordante en tema de sostenibilidad ambiental, pero no tanto en materia de la innovación tecnológica y cantidad de recursos económicos necesarios para garantizarla, ambas las cuales, generalmente no son poseídas por familias campesinas de bajos recursos.

Finalmente, y de conformidad con el Decreto 1071 de 2015, una vez aceptada la solicitud de adjudicación y hasta el vencimiento del término que fija el negocio en lista, es posible que se lleve a cabo oposición a dicha solicitud por parte de quien se crea con derecho sobre dichos terrenos, para lo cual sería necesario título originario expedido por el Estado que no haya perdido su eficacia legal, o los títulos debidamente inscritos otorgados con anterioridad a la vigencia de esta ley, en que consten tradiciones de dominio. Lo cual hace aún más incierta cualquier expectativa que tuviesen los trabajadores campesinos con respecto a la propiedad sobre la tierra que hubiesen trabajado durante los últimos 5 años.

Adicional al procedimiento anteriormente señalado, los solicitantes deben cumplir con ciertos otros requisitos como no ser propietario o poseedor de otros predios rurales en el territorio nacional; tener un patrimonio neto que sea superior a mil salarios mínimos mensuales legales; haber tenido la condición de funcionario, contratista o miembro de Juntas o Consejos Directivos de las entidades públicas que integran los diferentes subsistemas del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, dentro de los 5 años anteriores a la fecha de la solicitud de la adjudicación; y, la manifestación bajo gravedad de juramento, si se halla o no obligado legalmente a presentar declaración de renta y patrimonio. Sobre los cuales no hallamos mayor reparo.

Como es evidente el poder realizar la explotación económica de mínimo las 2/3 partes del predio por un periodo no inferior a 5 años, por parte de familias campesinas de bajos recursos sonaba un poco complejo ante la falta de los recursos económicos y agroindustriales necesarios, además, como es natural en temas de aprovechamiento del suelo no solo se debería ponderar el acceso progresivo a la tierra sino su explotación eficiente.

De ahí que el acuerdo 28 de 2017 de la Agencia Nacional de Tierras buscara establecer unas condiciones de explotación económica de terrenos baldíos que hagan procedente su adjudicación a través de esquemas o contratos de explotación de baldíos que faciliten dicha explotación exigida, cuando el solicitante no tenga posibilidades de desarrollarla por su propia cuenta.

Sobre estos proyectos de explotación de baldíos vale la pena mencionar que tales no suponen la destinación de recursos estatales a familias campesinas bajo la figura de un subsidio o similares, se trata más de un contrato de colaboración cuasi empresarial en medida que la

ANT solo actúa como intermediario para acercar a las partes, lograr acuerdos, generar confianza y suscribir contratos de explotación de baldíos que comprometan a los socios a apoyar y financiar proyectos productivos rentables que tengan como presupuesto la explotación económica por parte del sujeto de reforma agraria.

Es decir, que dicho instrumento se celebra por una parte entre los solicitantes que tengan las calidades conforme al artículo 24 de la Ley 160 de 1994 y que cumplan con las condiciones subjetivas para lograr la titulación del baldío, y por la otra, con personas naturales o jurídicas, que para efectos del mentado acuerdo se denominará “socio”, sin importar si estas últimas son sujetos de reforma agraria, constituidas como mínimo hace tres (3) años a la suscripción del acuerdo.

De tal forma, el socio suscribirá el contrato sin que se entienda que explota el baldío, pues dicha explotación corresponde únicamente al sujeto de reforma agraria que es financiado y apoyado este para cumplir las condiciones que le permitan obtener su adjudicación, beneficiándose ambos de las utilidades del proyecto.

Así mismo, la ANT deberá constatar que los socios, además de no poder ser adjudicatarios del baldío, tampoco podrán ser propietarios de las tierras objeto del proyecto con posterioridad a la adjudicación a sujetos de reforma agraria, por un periodo igual al de duración del respectivo contrato y siete (7) años posteriores a su terminación.

Para efectos de dicho acuerdo, se entenderán como beneficiarios de contratos de aprovechamiento las personas que tengan la calidad conforme al artículo 24 de la Ley 160 de 1994, que cumplan con las condiciones subjetivas para lograr la titulación precedentemente expuestas, y no tengan capacidad económica para la implementación de un proyecto productivo.

En ese orden de ideas y en caso de existir ocupación previa de los predios, se verificaría que (i) el predio se encuentre ocupando terrenos baldíos sin adelantar ninguna clase de explotación económica. (ii) o si bien se encuentren adelantando una explotación económica, sea en una porción inferior a las dos terceras partes del inmueble. (iii) que la explotación no sea contraria con la vocación del suelo o insostenibles desde el punto de vista ambiental, social y económico.

Ahora, aun cuando lo expuesto pareciera ser un régimen de baldíos relativamente completo, más aún, teniendo en cuenta las previsiones en cuanto a la acumulación de tierras estipulada en el artículo 72 de la ley 160 y en la Ley 1728 de 2014. Lo cierto según datos de la Contraloría si se examinan los resultados de la política de baldíos, se tiene que ésta ha abarcado 23.431.557 hectáreas en 619.937 procesos de adjudicación desde 1901 hasta noviembre de 2016, con áreas adjudicadas menores de una (1) hectárea que representan el 34,5 % del total de predios y, por otro lado, los predios con más de 500 hectáreas representan casi el 40 % del área adjudicada y el 1,11 % de los predios. (Contraloría General De La República, 2016).

No obstante, como es de público conocimiento, se han presentado adjudicaciones irregulares de baldíos, especialmente orientadas a lograr su acumulación. En palabras de (Restrepo & Bernal, 2016) “*los cálculos más conservadores sobre el tema muestran que al Estado colombiano se le sustrajeron entre 800.000 y 1.000.000 de hectáreas, por una serie de mecanismos turbios*”. Por lo cual, si para el año 2011 había 525.221⁹ familias a la espera de adjudicación de un baldío para subsistir, se puede inferir que la gran mayoría de estos predios durante aquellos cinco (5) años quedaron involucrados en focos de corrupción que impiden el progreso del campo colombiano.

Dicho así, teniendo en cuenta las anacrónicas previsiones de la ley 160 de 1994 aún vigente, la falta de claridad con respecto a la determinación de predios como baldíos en manos de la administración pública, las instancias judiciales que reconocen el derecho de propiedad a través de un proceso de pertenencia, los intereses oscuros que se disfrazan en la corrupción, la amplia lista de requisitos para la adjudicación de baldíos para las familias campesinas. Es plausible afirmar que el régimen legal de baldíos en Colombia se ha quedado realmente corto en materia de garantizar el derecho al acceso progresivo sobre la propiedad rural por parte de las familias campesinas consagrado en el artículo 64 de la constitución política.

4. CAPITULO III – De los elementos que rodearon ley 1776 de 2016.

a. “De La Exposición De Motivos De La Ley ZIDRES”

Ante la falta de una normatividad que fuera capaz de responder a las necesidades de la población campesina de acceder a la propiedad de la tierra rural, a mediados del año 2016 se produjo durante el gobierno de Juan Manuel Santos, una iniciativa política denominada Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (o ley ZIDRES), que contaría con el apoyo incondicional de la bancada del Centro Democrático olvidando su supuesta oposición al Gobierno Santos.

Con el proyecto de ley 233 del 2015 se motivó el origen de esta iniciativa bajo tres argumentos fundamentales, el primero de ellos desarrollado bajo la óptica del artículo 58 de la Constitución Política de 1991 el cual garantiza la propiedad privada y los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles. El segundo, dicha garantía debe desarrollarse bajo los parámetros de la función social y ecológica de la propiedad, por lo que se hace necesario que los inmuebles rurales sean aprovechados y explotados bajo el bienestar de la sociedad con sujeción a la normatividad agraria.

En tercer lugar, para poder llegar a una reforma agraria entendiendo a esta como conjunto de instituciones, normas, procedimientos y medidas de carácter económico, político y social

⁹ Cifras obtenidas de: Informe de la organización internacional para las migraciones (OIM) y el instituto latinoamericano para una sociedad y un derecho alternativos (ILSA). Disponible en: http://ilsa.org.co/documentos/Mod_4.pdf [Consultado el 3 de septiembre de 2019]

orientadas a abarcar la totalidad de los territorios propios de un Estado, esta debía darse *“mediante programas de colonización y posicionamiento de la extensión geográfica en procura de asegurar presencia estatal, propiedad y explotación de la tierra, precaviendo las consecuencias históricas de su desempeño con propósitos de corto, mediano y largo plazo tendientes a la democratización de la propiedad”*. (Exposición de motivos, proyecto de ley 233 del 2015).

Por lo anterior, el propósito fundamental de las ZIDRES fue propender por el acceso a la tierra con mejores niveles de productividad y crecimiento económico. La neutralidad económica encuentra un basamento de ocupación y seguridad de los derechos sobre la tierra en los distintos niveles sociales con fines de justicia material, permeados por la intervención del Estado en las clases menos favorecidas catalogadas como sujetos de reforma agraria o destinatarios de aquella.

Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha ido decantando el alcance y naturaleza de estos conceptos, en la Sentencia C-021 de 1994, a propósito de las medidas de carácter crediticio para la refinanciación de la deuda de los productores del sector agrario, La Sala sostuvo lo siguiente:

“(…) Particularmente, los artículos 64, 65 y 66 de la Carta Política tienen el carácter de ordenamientos programáticos, que constituyen el fundamento de la acción del Estado para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito, e igualmente dar prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades pecuarias, agrícolas, forestales, acuícolas, pesqueras y agroindustriales, y a la construcción de obras de infraestructura física en el campo. Concretamente, la Constitución le otorga al manejo del crédito rural un tratamiento privilegiado, que tiene en cuenta las variables que pueden afectar su inversión y oportuna recuperación”.

En tal orden de ideas, el artículo 334 de la Constitución Política, prevé que el Estado debe intervenir en la explotación de los recursos naturales, los usos del suelo y en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y servicios para racionalizar la economía con el fin de asegurar 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, así como para promover la productividad y la competitividad.

Por consiguiente, el proyecto de ley 223 de 2015 se motivó bajo la idea que la actividad agrícola para los pequeños trabajadores agrarios no solo está dada en razón de permitir que con la sola propiedad sean llevados a cabo proyectos productivos sostenibles que contribuyan al progreso económico y social de su familia, es así, que la falta de incentivos a la productividad de la tierra, genera como única fuente de riqueza la venta de la misma, mas no

su explotación y producción, tal como se ve reflejado en los estudios realizados por la Superintendencia de Notariado y Registro donde *“se detectó que en el caso de la Atillanura, cuyas tierras en su mayoría provienen de predios inicialmente adjudicados como baldíos, el 54% de los predios fueron transferidos a beneficiarios de este programa”*.

En síntesis, con la implementación de la nueva ley se incentivó a que los contratos asociativos que habían sido propuestos, impusieran a las dos partes obligaciones y beneficios recíprocos, para que en coordinación con el Gobierno nacional, en cabeza del INCODER, o quien haga sus veces, como entidad encargada de la consolidación económica y social de las áreas de desarrollo rural, y con el acompañamiento de la Procuraduría General de la Nación, se realice control en este proceso respecto a la comunidad participante, garantizando así la eficacia y transparencia durante la ejecución e implementación de este procedimiento. (Cristo, 2015)

Al inducir a los empresarios agrícolas, pecuarios, agroindustriales y forestales a ejercer el papel de agente de transformación productiva de los trabajadores agrarios colombianos, el presente proyecto de ley deja el camino abierto para que los pequeños y medianos productores que hoy se ven forzados a abandonar el campo por falta de oportunidades para explotar adecuadamente su tierra, puedan crecer en su tarea, aprender, producir más y mejor, y comercializar sus productos a precios que les permitan asegurar unos activos y un ingreso que los saque finalmente de la pobreza. (De La Ossa, 2015)

Debe anotarse que, aun cuando la exposición de motivos presente en el proyecto de ley 223 de 2015 pareciera reflejar la realidad material del país en materia de propiedad rural, llama la atención el similar interés de llevar recursos desde los grandes capitales privados hacia los sectores más bajos del agro colombiano, desarrollado en el precedido acuerdo 28 de la Agencia Nacional de Tierras, por lo que resultaría procedente formular la interrogante sí, tres (3) años después de promulgada la ley Zidres, en verdad existió dicha capitalización propuesta en el mencionado proyecto de ley en el año 2015, o, si por el contrario, simplemente se llegó a que, directa o indirectamente, grandes capitales pudieran hacerse con la propiedad rural, tal cual le preocupaba a varios ponentes durante los debates legislativos que originaron la ley 1776 de 2016.

b. “Debates legislativos en marco del proyecto de ley No. 174 de 2015 senado y No. 223 de 2015 cámara”

Fueron varias las tensiones suscitadas durante los debates en sede legislativa para la consolidación de la hoy denominada ley ZIDRES, habiendo partidos tanto que claramente apoyaban como quienes la contradecían.

Por su parte, el 1 de diciembre de 2015 el doctor Luis Fernando Velasco Chaves, Presidente Senado de la República recibió un documento denominado “Informe de ponencia negativa al

proyecto de ley No. 174 de 2015 Senado y No. 223 de 2015 Cámara, Por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social” presentada por el senador Jorge Enrique Robledo, y dentro de la cual se exponían varios argumentos en torno a cómo las ZIDRES eran la confirmación de la enorme pobreza y miseria rural, la gran concentración de la tierra y el escandaloso atraso tecnológico en el campo colombiano.

Vale señalar como uno de los más notorios argumentos de la oposición esgrimida el siguiente:

“En las Zidres también podrán participar sin ningún tipo de destrucción las empresas nacionales y extranjeras, quienes podrán ser operadoras- intermedias y solicitas que les sea concebido el derecho de explotación sobre los baldíos. Esas compañías podrán consolidar extensiones de tierra sin los límites de la UAF¹⁰ y recibirán por medio de los proyectos productivos que construyan, respaldos en crédito y garantías de hasta el cien por ciento (100%) del valor del proyecto, en asistencia técnica y otros incentivos que la ley no define con claridad y que el gobierno podrá crear a través de decreto.” (Robledo, 2015)

Por el contrario, una de las más notables defensoras de los preceptos desarrolladas por dicha ley fue la senadora del centro democrático Norma García Burgos, quien, en documento del 27 de octubre de 2017, manifestó su apoyo bajo la idea que:

“Este proyecto evidentemente busca coadyuvar al desarrollo de preceptos constitucionales, el acuerdo de paz firmado en el Teatro Colón entre el presidente de la república y los integrantes de las FARC, el cual tiene la finalidad de lograr una convivencia pacífica y equitativa entre los habitantes del territorio nacional; así mismo busca gestionar en favor de las comunidades campesinas y en función de la economía forestal, los conflictos de uso y tenencia que actualmente se vienen presentando al interior de las reservas forestales creadas a través de la Ley 2ª de 1959, reconociendo que las actividades que vienen desarrollando y que son incompatibles con las restricciones ambientales deben ser tenidas en cuenta con el fin de formular un proyecto productivo que las incorpore y que de ser necesario contemple su reconversión gradual”

Desde este punto de vista las Zidres pretenden la instauración de un entorno económico, político, social y cultural favorable a la inserción u ocupación del recurso humano, bajo un contexto de planificación y ordenamiento del territorio, organizado a partir de las condiciones ambientales e hídricas para el uso del suelo y la sostenibilidad, protección y recuperación de los ecosistemas regionales.

¹⁰ “Se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión está determinada en la ley conforme a las condiciones agroecológicas de la zona” (Alzate, Martínez, & Mutis, 2008).

Es de aquí de donde podemos observar el nacimiento de una de las tensiones más notorias en punto de los debates que se libraron en la cámara, pues de un lado se percibe a las Zidres no solo como la oportunidad de llevar recursos a desde los sectores superavitarios a las zonas más afectadas por el conflicto armado, sino, además, como una materialización de los compromisos adquiridos vía acuerdos de La Habana en búsqueda de lograr una convivencia pacífica y equitativa entre los habitantes del territorio nacional.

Y, por el otro lado, se ven a las Zidres bajo una sólida preocupación en relación con la concentración de la tierra por parte de dichos sectores capitalistas en medida que puedan evadir los límites de las UAF¹¹ plasmadas con la ley 160 de 1994 y desarrolladas por la resolución 041 de 1996.

Sea del caso agregar al que, tal resolución incluyó el concepto de “zonas relativamente homogéneas” con el ánimo de incentivar la economía campesina tradicional y como una contramedida ante el incremento en la migración del campesinado a las grandes ciudades en la búsqueda de mejores ingresos.

Las referidas zonas intentaron mediante el reconocimiento de la heterogeneidad del suelo y los cultivos ahí desarrollados, diseñar estrategias y políticas públicas diferenciadas, particularmente a favor de los agricultores campesinos, de tal manera que puedan superar las tendencias del mercado contrarias a sus intereses, al tiempo que ven fortalecida su capacidad productiva y su competitividad (Kay, 2005).

En tal orden de ideas y como lo sostiene (Moisá & Hernández, 2010) esto llevo a que, por ejemplo, en el departamento de Antioquia fueran seleccionadas 52 veredas ubicadas en los cinco corregimientos como resultado inicial de una caracterización predial con base en la cual se definieron zonas “relativamente homogéneas” que permitieron diferenciar actividades generales a fin de determinar acciones ordenadas según criterios de causalidad.

Así las cosas, no solo existía el riesgo de un aprovechamiento irregular de las UAF en los términos presentados por las bancadas de la oposición, pues lo cierto es que el concepto de zonas relativamente homogéneas llevaba a favorecer la acumulación mediante beneficios regulatorios a raíz del criterio de homogeneidad en las tierras que eran cultivadas.

Esto con base a que el criterio de la homogeneidad se preocupa, por definición, en encontrar un conjunto formado por elementos iguales¹², cuestión que al verse de cara a la acumulación

¹¹ “Las unidades agrícolas familiares (UAF) aparecen en la Ley 135 de 1961 y luego en la Ley 160 de 1994, como un instrumento básico de distribución de tierras. El objetivo, más allá de superar la dicotomía minifundio-latifundio, era ofrecerle al campesino o adjudicatario un predio que, según las condiciones productivas del suelo y del entorno, le garantizara el mejoramiento de su calidad de vida y la posibilidad de generar excedentes económicos que incrementaran su patrimonio familiar” (Rey Gutiérrez & Lizcano Caro, 2013)

¹² “homogéneo, a Del b. lat. *homogeneous*, y este del gr. *ὁμογενής* *homogenēs*. 1. adj. Perteneciente o relativo a un mismo género, poseedor de iguales caracteres. 2. adj. Dicho de una sustancia o de una mezcla de varias: De composición y estructura uniformes. 3. adj. Dicho de un conjunto: Formado por elementos iguales”. <subrayado fuera de texto>. (Real Academia Española, 2014).

de tierra evidentemente no constituye la mejor solución, ya que materialmente no hace literalmente nada ante la acumulación de tierras, por el contrario, termina premiando a aquellos que tienen grandes extensiones de tierra destinadas al cultivo.

No obstante, es importante poner de presente que, a la fecha, es decir, tres años tras su promulgación, no se han adelantado investigaciones públicas por abusos con respecto a los planteamientos de la ley 1776.

De lo que es posible afirmar que no existe material probatorio que respalden los argumentos expuestos en punto de los debates legislativos, ahora bien, es importante señalar que no porque sea inexistente la falta de comprobación fáctica el riesgo no sea cierto, pues de lo contrario estaríamos cayendo en una falacia.

Por el otro lado, sí existe un razonamiento de índole económica que fundamentaría dicha premisa, y la cual fue desarrollado por (García Realpe, 2015) según el cual si bien la entrega de terrenos baldíos mediante figuras contractuales no traslaticias de dominio, no hacen propietarios a los socios ejecutores, tampoco aseguran que la destinación de la contraprestación se encuentre destinada al mejoramiento en la calidad de vida de los campesinos.

El campesino que logra incorporarse en los proyectos productivos y asociativos, de la mano de un ejecutor que funge como socio capitalista, no cuenta con instrumentos para permanecer en paridad comercial dentro de la relación comercial que entre ellos se desarrolla, dado que los mecanismos en la ley no reconocen ni compensan esa posible asimetría. (Suárez Mejía, 2015).

De ahí que, dentro del texto conciliado en las discusiones del senado se diera la inclusión de la obligación “*de promover la responsabilidad social empresarial (RSE) y la responsabilidad ambiental empresarial (RAE) de las personas jurídicas que desarrollen proyectos productivos en las Zidres.*” en concordancia con los argumentos expuestos por (Cabrarles, 2015) pues, al ser el derecho al trabajo un derecho fundamental, consagrado en el artículo 25 (el cual es a la vez principio constitucional), la adjudicación un baldío o entregarlo para su uso mediante un proyecto asociativo, proporciona a la población rural un medio de producción fundamental para desarrollar actividades económicas de subsistencia y/o de carácter comercial, que, sin el apoyo de capital adecuado no podría ser adelantado.

En tal orden de ideas, existió una ponderación entre los derechos a la libertad de empresa, el derecho al trabajo y las limitaciones establecidas en la ley 160 de 1994 y por la resolución 041 de 1996, para determinar el alcance de la ley 1776 de 2016 en la estructuración de dichos proyectos productivos, con el ánimo de salvaguardar el bienestar de la población rural. No obstante, y retomando los argumentos de Suárez Mejía (2015), es cierto que no existe dentro

de la redacción final de la norma mecanismos que permitan lidiar con las asimetrías económicas entre los ejecutores capitalistas y los pequeños socios campesinos, más allá que la promoción de la responsabilidad social empresarial (un concepto jurídicamente hablando bastante amplio y cuya aplicación puede llegar a ser muy tenue en materia de propiedad rural) y la inclusión de una condición especial en el artículo 17 bajo la cual se debe permitir que dentro de los tres (3) primeros años del proyecto, se permita a los participantes campesinos hacerse con la propiedad de un porcentaje del proyecto productivo, bajo la inclusión de una cláusula resolutoria que deberá estar incluida en los contratos asociativos.

Instrumentos los cuales parecieran quedarse cortos ante las situaciones vividas en desarrollo de la ley 30 de 1988 y 160 de 1994 con respecto a la indebida concentración de la tierra, así como a la presencia de capitales y grupos al margen de la ley que desde antaño han rondado codiciosamente la propiedad rural para el desarrollo de actividades ilícitas. Pareciera entonces, que la ley 1776 de 2016 resulta indiferente a problemáticas que ya fueron sufridas por la pobre previsión normativa en mano del legislador, recayendo así en los mismos problemas.

Pues si bien es cierto que las tensiones en punto del debate se centran bien sea, en la oportunidad de desarrollar el agro colombiano de la mano de capitales privados lo que facilita al Estado sus deberes constitucionales y representa una oportunidad de negocios, en principio, benéfica para cada una de las partes (Estado, empresas privadas y población campesina) versus los riesgos que existe de la privatización indebida sobre dichas tierras, la dificultad más notoria es la falta de mecanismos en la ley que permitieran zanjar dichas discusiones.

c. “Debates en la academia y la opinión pública sobre la ley 1776 de 2016”

En relación con el proyecto de ley sobre las ZIDRES varios medios de comunicación reportaron pluralidad de noticias en relación con los intensos debates políticos y sociales que acompañaron el proceso de gestación de esta ley. Los cuales, vale mencionar, contaron con la participación de la confederación internacional de organizaciones no gubernamentales (OXFAM), la Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES)¹³. Vale recordar, todo esto sucedía mientras en paralelo la opinión pública se centraba en las negociaciones entre el gobierno colombiano y uno de los grupos guerrilleros más antiguos.¹⁴

Ahora bien, aun a pesar de todas las críticas que rodearon al proyecto de ley No. 174 de 2015, en el Diario Oficial No. 49.770 del 29 de enero de 2016, fue promulgada la ley 1776 de 2016,

¹³ Para más información visitar: <https://www.elespectador.com/noticias/economia/acalorado-debate-zidres-articulo-605815> y <https://www.elespectador.com/noticias/economia/acuerdo-rural-debate-sobre-zidres-se-intensifica-articulo-654669>

¹⁴ Para más información visitar: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-36611165>

en virtud de la cual se crean y se desarrollan las “Zonas De Interés De Desarrollo Rural, Económico Y Social” (ZIDRES). A través de estas se buscó brindar el apoyo económico para impulsar el desarrollo rural, así como fomentar el acceso a la propiedad rural por parte de las familias campesinas (Díaz Vargas, 2018).

Desde la academia también se generaron diversas opiniones, en este punto se logran identificar dos categorías de autores, por un lado quienes ven a las Zidres como un punto de inflexión frente a la reforma agraria en la medida que se permitiría la participación activa de grandes capitales sin las limitaciones de la ley 160, lo cual eventualmente llevaría al desarrollo industrializado del campo; y otro lado un conjunto de quienes las perciben como el mecanismo en virtud del cual se perpetua una política indiferente a las necesidades de los campesinos de bajos recursos.

En cuanto al procedimiento de adjudicación este sería simple, ceder baldíos de la nación para la explotación rural por parte de los campesinos, quienes aparecerán como sus legítimos dueños, pero estos en realidad arrendaban la tierra para ponerla a producir a través de un proyecto productivo que sería presentado ante el Ministerio de Agricultura. (Centro de Estudios de La Orinoquia, 2016). El mencionado proyecto sería juzgado bajo los criterios de competitividad, inversión, generación de empleo, innovación, alta productividad, valor agregado, transferencia tecnológica y vinculación de capital rural. (Sanmiguel Moreno, 2016).

Vale la pena señalar que esto ha sido el centro de muchas tensiones en diversos escenarios judiciales, políticos y académicos. Muchas de ellas con respecto a las implicaciones sociales y económicas, y algunas otras en cuanto a motivos de conveniencia política con respecto al escenario coyuntural que atraviesa el país acaecido el fin del conflicto armado interno en Colombia.

En este sentido resultaba fundamental tener en cuenta que la ley Zidres se enfoca exclusivamente en determinados sectores del país (altillanura, Guajira, Urabá Chocoano y la Mojana), zonas que económicamente son muy poco productivas y que para su explotación requieren una masiva inyección de capital. El cual, no puede ser provisto por el campesinado del común y aunque parezca triste solo puede provenir de inversión extranjera, lo bueno es que sin importar la fuente indudablemente ello se traducirá en desarrollo regional e incremento de calidad de vida para sus habitantes, pues las oportunidades laborales inminentemente llegarían. (Yañéz Giraldo, 2016).

Ahora bien, normativamente hablando y como fue mencionado con anterioridad, la preocupación en torno a la ley 160 aún se centra en su artículo 72, cuyo espíritu está nítidamente encaminado a evitar la acumulación indebida de la tierra y en la garantía constitucional de acceso a la propiedad rural por parte de las familias que la requieren, no

solo como modo de sustento económico, sino por su relación de vida con la tierra (la cual es reconocida jurisprudencialmente como se explicará en el capítulo siguiente). En tal orden de ideas, en punto de un hipotético juicio de constitucionalidad debe existir una ponderación de tales garantías y la necesidad real de llevar recursos al campo bajo un esquema de negocio sostenible que asegure el aprovechamiento eficiente de la tierra.

Por su parte, (Rodríguez Sánchez, 2017) considera que la ley Zidres es el resultado de la implementación de una política pública agraria y de tierras que en los últimos gobiernos se ha querido poner en práctica, y que se encuentra relacionada con las dimensiones de la Ley de Víctimas, La ley de Justicia y paz y los resultados de los Acuerdos de la Habana, entendidas como regulaciones normativas sustentadas en la necesidad de superar problemáticas históricas como la división equitativa de la tierra, falta de oportunidades para los trabajadores agrarios, el despojo, el desplazamiento el resarcimiento de las víctimas, entre otros.

En este orden de ideas, mediante la Ley Zidres el Gobierno Nacional pretende reactivar la economía de algunas zonas geográficas del territorio nacional que podrían ser explotadas pero que, por sus condiciones especiales, como los elevados costos de adaptación productiva, su lejanía de los principales centros urbanos, baja densidad poblacional, entre otros, se encuentran en situación de improductividad por lo cual requieren de inversión económica para su desarrollo y explotación. (García Ruíz, 2016).

Así las cosas, esta ley trae importantes beneficios ya que (i) crea una nueva forma de ordenación productiva y social del territorio, (ii) apuesta por una profunda implicación del capital privado en la realización de objetivos agrarios, y (iii) permite que el Estado disponga alternativamente de sus baldíos ya que puede entregarlos a familias campesinas bajo figuras contractuales no traslaticias de dominio. (Asprilla Reyes, 2015).

Sin embargo, surgen cuestionamientos que tienen que ver con las características de los proyectos productivos que se pueden implementar en dichas zonas y cuáles podrían ser los potenciales beneficiarios de esta dicha herramienta legal debido a que también la ley Zidres promueve la inversión de capital y la competitividad en dichas zonas, pero se debe tener en cuenta que las condiciones técnicas y económicas para los trabajadores agrarios difícilmente les permitiría sacar adelante iniciativas de proyectos productivos. (Díaz Bohórquez, 2017).

Con respecto a esto una de las principales críticas que se ha formulado con respecto a ley ZIDRES, yace en el artículo 3, el cual plantea los requisitos que se exigen para los proyectos productivos, entre los que se desatacan:

“Un esquema de viabilidad administrativa, financiera, jurídica y de sostenibilidad ambiental; Un sistema que garantice la compra de la totalidad de la producción a precios de mercado por todo el ciclo del proyecto; Un sistema que permita que los recursos recibidos

a través de los créditos de fomento sean administrados a través de fiducias u otros mecanismos que generen transparencia en la operación.” (Artículo 3, ley 1776 de 2016).

Exigencias las cuales parecieran desconocer la realidad de los campesinos y jornaleros colombianos quienes no han tenido nunca acceso a planes de formación integrales y de calidad, han sido víctimas de la intermediación comercial y dónde el acceso al crédito ha sido precario. (Organización Trochando Sin Fronteras, 2017).

En este punto resulta importante señalar que, el exceso de requisitos en la implementación de las ZIDRES es susceptible de ser considerado como una de las principales barreras en relación con el derecho a acceder a la propiedad rural, pues, de la lectura del precitado artículo 3 salta a la vista que tales requisitos no podrán ser cumplidos con suficiencia por parte del campesino exclusivamente, lo que hace necesario la participación de grandes capitales en casi todos los casos y exalta de nuevo la preocupación en torno a la indebida acumulación de tales predios por parte de los empresarios.

Como particularidad se debe señalar que en las ZIDRES no podrían realizarse procesos de expropiación a pesar de ser declararlas zonas de utilidad pública e interés social. (Castro Forero, 2017) Se considera que esta anotación de no proceder la figura de expropiación se debe a lo señalado por la Corte Constitucional en Sentencia C 644 de 2012 mediante la cual declaró inexecutable el artículo 60 de la Ley 1450 DE 2011 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014”, en el cual se consideró la activación de la figura ZED bajo la denominación de “*Proyectos especiales agropecuarios o forestales.*”

Las razones para que artículo 60 no pasara la evaluación constitucional, se basó en que la norma permitía poner en funcionamiento las ZDE a favor de empresas especializadas del sector agropecuario y forestal (artículo ante la autorización de compra de predios adquirido por adjudicación de baldíos o por subsidio integral de tierras (figura de la Ley 160 para dotar de tierras a familias objeto de la ley).

En su juicio, la Corte Constitucional señaló que la aplicación de estas prerrogativas desprotegía los derechos a la tierra, la producción del campesino y señaló como una medida regresiva frente al desarrollo de la protección de pequeña producción rural que se había logrado a la fecha, esto ante el desconocimiento de la protección rural básica y no considerar al campesino potencial socio de desarrollo rural. (Machado, 2019)

No obstante, ciertos sectores consideran que las ZIDRES representan un beneficio dual para las empresas y los pequeños campesinos pese al riesgo de la acumulación indebida, Reyes Posada (2016) sostiene que, teniendo en cuenta que se explotan áreas de difícil acceso dentro de las cuales no es posible iniciar un proceso productivo sin una inversión en infraestructura importante, ello lleva a que la inclusión de empresas dispuestas a hacer dicha inversión sea

la vía para por fin llevar recursos de particulares al campo en un modelo asociativo entre lo rural y lo urbano.

No obstante, aun cuando es cierto que el riesgo que representa la indebida aplicación de los preceptos normativos en punto de la acumulación es precisamente tan solo eso, es decir, un riesgo entendido como un posible evento futuro que bien puede suceder o no. También es cierto con esta ley se ampara que empresarios agroindustriales puedan adquirir tierras que, bajo la normatividad anterior, no podían adquirir (tierras del Estado, conocidas como baldíos, que debían ser adjudicadas exclusivamente a campesinos) y que además puedan acumularlas (adquirir tierras por encima de los topes legalmente establecidos para evitar concentración de la tierra cuando ésta tuviera antecedente de baldío) (Vergara, 2017).

Así las cosas, la ejecución de proyectos agroindustriales como el implementado por la Ley 1776 de 2016, modifican de manera sustancial el vínculo existente entre la tierra y el campesinado, en tanto que el modelo de desarrollo rural contemplado en la precitada norma desplaza la economía campesina, indispensable para el mantenimiento de la seguridad alimentaria nacional y la sostenibilidad ambiental.

Lo cual abre paso a una economía empresarial que modifica la forma de producción alimentaria, los usos y la explotación de los elementos del ambiente, a través de una asociatividad que estructura relaciones dispares entre empresarios y campesinos. (Díaz Vargas, 2018)

Sin embargo, en contrario sensu ello indubitablemente lleva que se complejice aún más el acceso a la propiedad rural por parte de las familias campesinas, pues al analizarse bajo la óptica del derecho a la igualdad los nuevos requisitos que establece la Ley 1776 de 2016 para la adjudicación de los baldíos resultan ser violatorios de tal prerrogativa. (Antaella, 2017).

Lo anterior en la medida que para la adjudicación de baldíos a aquellos campesinos que no cumplen con los requisitos contemplados en la Ley 160 de 1994, se les exige su asociación a los proyectos agroindustriales o la celebración de contratos sobre el derecho superficiario, esto resulta claramente en un trato diferenciado y vulnerante del derecho a la igualdad de los campesinos que aspiran a la adjudicación de baldíos pero que nunca han tenido si quiera los recursos para cumplir con el modelo de la ley 160. (Parra Cristancho, 2017).

Estas razones han llevado a que la Ley ZIDRES sea vista como desconocedora del derecho al acceso progresivo a la propiedad rural por parte de las familias campesinas. Pues en el fondo se mantiene una férrea disputa entre el modelo de desarrollo del capital y el agronegocio bajo un modelo industrializado más no campesino. (Estrada Álvarez, 2017).

En este punto vale la pena centrarse en las consecuencias sociales, políticas y ambientales que traerá en las regiones objeto de las ZIDRES pues, las familias campesinas quienes históricamente han esperado un proceso de adjudicación de la tierra no les quedarán alternativa distinta de renovar sus fuerzas y lanzarse de nuevo a la movilización, la lucha y

resistencia social al no tener como acceder realmente a la propiedad de los predios rurales que han cosechado. (Guerrero Rodríguez & Medina Bolívar, 2017)

Esta postura con respecto a la fórmula propuesta de la ley ZIDRES donde se tiende a desconocer los derechos del campesinado colombiano es reforzada por (Salazar Villegas, 2018) pues en su opinión, la naturaleza propia de los proyectos agroindustriales obliga que estos solamente puedan desarrollarse sobre inmensas extensiones de terreno que rara vez comprenderán un solo predio. Las más de las veces, estas actividades requieren un conjunto de varios inmuebles (vecinos o colindantes los unos de los otros) para garantizar el éxito y sostenibilidad de la producción.

A pesar de los enormes beneficios e innovaciones de la Ley ZIDRES, sus críticos manifiestan que la ley fomenta el fenómeno internacional de acaparamiento de tierras o “*land grabbing*” e implementa reformas regresivas que impiden cada vez más el acceso de los campesinos a sus derechos a la tierra y el territorio. (Muñoz Quetamá, A, & Valderrama Caballero, 2017).

Autores más extremos han optado por creer que la ley 1776 de 2016 propone un modelo de negocio que, detrás de falsas asociaciones vuelve a la propiedad sobre la tierra rural no una fuente de libertad económica y política para el campesinado y los empresarios menores como sujetos de derechos, sino como unos siervos modernos a merced de grandes capitales agroindustriales. (Perdomo Hincapié, 2018).

Sin embargo, (Mojica, 2016) considera que la Ley ZIDRES es un logro legislativo que brinda seguridad jurídica al sector agropecuario. El legislador ha interpretado, de manera auténtica, que (i) una persona puede adquirir todos los predios con antecedente baldío que requiera para un proyecto productivo (aun cuando se supere el límite UAF aplicable) siempre y cuando la adjudicación de dichos baldíos haya tenido lugar antes de la expedición de la Ley 160 de 1994; y, (ii) aun cuando los baldíos hayan sido adjudicados después de la expedición de la Ley 160 de 1994, dichos predios pueden adquirirse (aun cuando se supere el límite UAF aplicable) siempre y cuando el acto de adjudicación no hubiese hecho expresa mención de dicha limitación. (iii) provee de recursos al sector más desprotegido del campo colombiano en aras de asegurar la vida digna de las comunidades que lo integran. Sin embargo, sigue persistiendo el sin sabor ante la imposibilidad que los campesinos se hagan con la tierra dada los escasos de los recursos necesarios para impulsar los proyectos productivos. (García Burgos, 2016).

De aquí donde ciertos autores como (García Caro, 2018) han querido conciliar las dos posiciones con respecto a la utilidad o inconveniencia de la Ley Zidres, lo anterior bajo el argumento que los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política, constituyen el fundamento de la acción del Estado para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso progresivo de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito, e igualmente para darle prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades agropecuarias,

pesqueras, forestales y agroindustriales, y a la construcción de obras de infraestructura física en el campo. Dicho esto, la Ley Zidres son un riesgo necesario en medida que se constituyen como la única forma de llevar recursos desde el sector privado al desarrollo de las comunidades campesinas más alejadas de las urbes sociales. (Peralta Torres, 2017).

De cara a la normatividad vigente esta posición resulta ser la más acertada hasta el momento, no solo por el silogismo constitucional que presenta el argumento, sino por que además vale la pena recordar que tales modelos de desarrollo rural habían sido igualmente propuestos y desarrollados por las leyes 160 de 1994, 1152 de 2007 y el decreto 1071 de 2015. Así pues se denota la marcada tendencia normativa a querer llevar recursos al campo mediante modelos asociativos entre particulares y la constante preocupación por parte de la opinión pública de cara al riesgo de la acumulación indebida de esos predios.

5. CAPITULO IV – De las tensiones jurisprudenciales sobre las oportunidades y obstáculos de la ley para solventar el problema de equidad rural.

La jurisprudencia constitucional ha tenido un papel protagónico para nuestro interés, pues, han sido diversas las tensiones que se han generado para lograr entender cómo es que la concentración de la tierra, la falta de servicios públicos o el atraso tecnológico (ejes de las preocupaciones presentes a la academia como fue expuesto en el capítulo anterior) son obstáculos en materia de equidad rural relevantes para los efectos de la ley 1776.

En tal orden de ideas, la relación que existe entre los campesinos y la tierra a definido el núcleo fundamental del derecho consagrado en el artículo 64 de la constitución política. Sobre este punto la Corte Constitucional en sentencia C-623 de 2015, con M.P. Alberto Rojas Ríos, ha precisado que,

“Teniendo en cuenta la estrecha relación que se entreteje entre el nivel de vulnerabilidad y la relación de los campesinos con la tierra, nuestro ordenamiento jurídico también reconoce en el “campo” un bien jurídico de especial protección constitucional, y establece en cabeza de los campesinos un Corpus iuris orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida. Este Corpus iuris está compuesto por los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, y la participación, los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana.”

Por lo que resulta plausible afirmar que, el campo compone por sí mismo un bien jurídico constitucionalmente tutelado y polivalente, es decir, sin perjuicio de que sea entendido como un elemento del derecho al medio ambiente, a su turno puede ser concebido como un concepto jurídico que encuentra su contenido en la medida que entraña la relación que tienen los campesinos con esta para el desarrollo de su plan de vida y con ello su ideal subjetivo de la dignidad humana, de ahí donde, sea un elemento protegido por la constitución.

A este elemento se le contraponen la necesidad de la explotación de la propiedad rural, no solo como una fuente de alimento sino en concordancia con la necesidad de aprovechamiento estratégico de un recurso natural limitado y cada vez más escaso como lo es la tierra (Uribe Muñoz, 2016), pues, como lo explica (Polo Buitrago, 2016) aun cuando se tutele el campo como un elemento para el desarrollo de la dignidad humana, lo cierto es que en la gran mayoría de los casos el campesinado no tiene los recursos económicos para realizar dicha explotación económica de forma eficiente sobre los predios rurales, lo que trae consecuencias adversas en términos ecológicos y macro económicos para la nación.

En tal orden de ideas, no es posible hacer una ponderación entre derechos ya que tanto el bienestar de los trabajadores agrarios como el aprovechamiento del suelo son finalidades imponderables e innegociables para el Estado, de lo que no queda más que la búsqueda de un equilibrio que permita alcanzar ambas sin perjuicio que se afecte desproporcionadamente a la otra.

De tal forma, el mentado artículo 64 en un primer momento reza que,

“Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa [...]” <subrayado fuera del texto original>

En términos más generales, el principio de progresividad ha sido interpretado por la Corte como un mandato al legislador en el sentido de “*erradicar las injusticias presentes*”, de “*corregir las visibles desigualdades sociales*” y “*estimular un mejoramiento progresivo de las condiciones materiales de existencia de los sectores más deprimidos*” (Santaella Quintero, 2016). En el mismo sentido, mediante sentencia C-228 de 2011 dicho principio también ha sido interpretado como un límite al ejercicio de las competencias del Legislador, cuya amplia libertad de configuración en materia de derechos sociales se ve restringida, al menos en un aspecto: “*todo retroceso frente al nivel de protección alcanzado es constitucionalmente problemático y debe presumirse en principio inconstitucional*”.

Por ello es que la concentración de la tierra se repudia como uno de los principales obstáculos en materia de equidad rural, pues no solo impide la materialización de los mandatos constitucionales en materia de progresividad, pues su existencia lleva a sustancialmente a una estructura latifundista del campo, sino que a su vez dificulta uno de los postulados básicos de nuestro ordenamiento jurídico, como lo es la dignidad humana, en la medida que impide que los trabajadores agrarios puedan desarrollar sus vidas de forma acorde a su libre desarrollo de la personalidad y autodeterminación.

De modo que, para que sea alcanzable un equilibrio entre ambos factores se hace necesario entender a la progresividad como el factor clave, toda vez que solo a través de una destinación de recursos por vía de forma progresiva al campo es posible que se permita el acceso a la propiedad rural y a su vez un aprovechamiento agroindustrial del suelo de forma eficiente.

En igual sentido, es importante comprender que el acceso a dicha propiedad ha de ser, por mandato constitucional, de forma gradual, por lo que el mismo constituyente dio por aceptable que la explotación de las tierras rurales deba ir, en un primer momento, de la mano con los grandes capitales empresariales, reconociendo así el enorme problema de desigualdad social con sede en el agro colombiano.

Bajo esta línea han sido varios los autores quienes coinciden en que esta ley puede ser la oportunidad de llevar al campo recursos mediante proyectos asociativos entre grandes empresarios y pequeños productores, pues como lo proponen por su parte (Vivas, Chavez, & Cubides, 2016) *“las Zidres son un mecanismo para promover el desarrollo de proyectos empresariales, implicando una explotación sostenible del campo, llevando junto con ello, el bienestar inherente al desarrollo metropolitano habitual en la medida que surjan empresas y negocios en torno a dichos proyectos productivos”*.

Ahora, el artículo 64 de la constitución no solo se limita a consagrar como un deber el acceso progresivo a la tierra sino además continua de la siguiente forma:

“[...] y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”

Como puede apreciarse aun cuando varios de estos servicios son esenciales por su carácter de fundamental y tienen cierto grado de autonomía con independencia al tema que se discute, otros, como el crédito, comunicaciones, comercialización de los productos y la asistencia técnica y empresarial, claramente ostentan dichas calidades pues además de volver las cargas estatales sumamente onerosas poco tienen que ver con las garantías de un estado social de derecho ya que están encaminadas más que todo a la implementación de un modelo económico primordialmente capitalista. No obstante, como se desprende de la lectura del precitado artículo si son finalidades que el Estado debe procurar para su población campesina dado su grado de vulnerabilidad social y política.

Sobre este punto la corte constitucional en sentencia C-644 de 2012 con ocasión de una demanda de inconstitucionalidad sobre la Ley 1450 De 2011, en virtud de la cual se implementó el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 precisó que,

“El artículo 64 de la Carta establece así que el Estado tiene el deber de adoptar una serie de medidas en materia de acceso a tierras y a otros servicios públicos (i.e. salud, vivienda, seguridad social, créditos) “con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos”. Lo anterior, bajo el entendido de que la explotación irracional e inequitativa de la tierra, basada en “la concentración latifundista, la dispersión minifundista y la colonización periférica depredadora”, impide que la población campesina satisfaga de manera adecuada sus necesidades.”

Empero y como se mencionaba con anterioridad dichas garantías, aunque axiológicamente adecuadas, parecieran ser económicamente gravosas para el Estado teniendo en cuenta el presupuesto con el que cuenta la nación¹⁵ y fácticamente difíciles ante la realidad del país en materia de igualdad social. Por lo que se hace necesaria la cooperación entre los capitales públicos y privados para llevar dicho bienestar al campo.

Así pues, debe anotarse en cuanto a la eficiencia de la norma que, como es natural en la implementación de cualquier reforma agraria esta requiere de cierto tiempo para poder surtir efectos notorios en el tejido social y con ello determinar si es una solución verdadera al problema de la equidad rural en Colombia. Por tal razón, resulta prematuro preguntarse por la eficiencia de la norma sin antes haberle dado la oportunidad de desplegar sus plenos efectos que resultasen.

Ahora bien, como era de esperarse la ley 1776 de 2016 tampoco fue ajena al control por vía de la acción pública de inconstitucionalidad, dicho esto, la mencionada ley fue demandada a plenitud por la doctora Rocío Del Pilar Peña, abogada y docente de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario, y por la doctora Claudia Liliana Erazo, Directora General de la Corporación Jurídica Yira Castro, quienes pretendían su inexequibilidad con base en cuatro aspectos: (i) la ley no cumplió lo establecido en la Constitución, pasando por alto la omisión de consulta previa, (ii) omisión legislativa relativa, (iii) regresividad en el acceso a la tierra y (iv) el desconocimiento de la autonomía de las entidades territoriales.

Ante la solicitud de inexequibilidad la Corte Constitucional considero que,

“Es clara la existencia de una norma respecto de la cual se predica el cargo de inconstitucionalidad. Se trata del artículo 29 de la ley 1776 de 2016 que establece que en determinados terrenos no se pueden constituir las ZIDRES. La norma dispone que, en los territorios declarados como resguardos indígenas, en las zonas de reserva campesina debidamente establecidas por la autoridad competente, al igual que en los territorios colectivos de las comunidades negras titulados o en proceso de titulación, no podrán constituirse las ZIDRES.

Al buscar proteger los territorios de las minorías étnicas, la prohibición de constituir ZIDRES recogida en el artículo 29 debió incluir los territorios indígenas en proceso de titulación como resguardos, en los mismos términos que las comunidades afrodescendientes, atendiendo a que la situación de unos y otros es análoga o asimilable en relación con el derecho al territorio en el marco del Convenio 169 de la OIT.

Por otro lado, llama la atención la Corte que, tratándose de incentivos, estímulos y beneficios que cumplen el propósito promover la empresa de base y la empresa para la competitividad de las asociaciones de campesinos y aquellas mixtas que presenten un

¹⁵ Más información disponible en: <https://www.portafolio.co/economia/gobierno-alista-apreton-fiscal-en-el-presupuesto-del-2020-528133>

significativo componente de campesinos y/o trabajadores agrarios, así como de pequeños y medianos productores, su administración y disposición debe estar rigurosamente ligada a esos propósitos, sin que los mismos puedan desviarse para favorecer intereses estrictamente económicos del empresariado.

La vinculación de estos incentivos a la promoción de los campesinos y pequeños productores como agentes activos de su propio desarrollo, y al propósito de crear mejores condiciones de vida para los habitantes de zonas rurales apartadas y de difícil acceso, exige una cuidadosa selección de los proyectos que serán beneficiarios de esta política por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y una estrecha y eficaz vigilancia, por parte del Ministerio Público debe enfatizar la Corte en que, a los campesinos, con tierra o sin ella, que individual o colectivamente (a través cooperativas, o asociaciones de campesinos) decidan tomar parte en estos proyectos asociativos se les debe garantizar su plena libertad y su autonomía para actuar como gestores y actores de su propio desarrollo, como sujetos de derechos titulares de una ciudadanía plena. Este es un imperativo derivado del artículo 38 de la Carta.” (Sala Plena, Corte Constitucional, Sentencia C-077/17. MP. Luis Ernesto Vargas Silva)

Ahora bien, aun cuando La Sala desestimo la gran mayoría de los argumentos de las actoras, pues a su juicio no eran procedentes, si se estimaron adecuados los cargos formulados en lo relativo al deber de consulta previa y la afectación al derecho objetivo por parte de los campesinos a acceder progresivamente a la propiedad rural.

Motivos por los cuales, La Sala decidió declarar exequible la Ley 1776 de 2016 por los cargos fundados en vicios de procedimiento y el desconocimiento de la autonomía de los entes territoriales. No obstante, declaró inexecutable ciertas expresiones contenidas en el inciso cuarto del artículo 4, el parágrafo 2º del artículo 7 y el artículo 17.

Sobre dichos apartes se debe anotar que dichas frases sostenían: *“solo si garantizan que estos en desarrollo del proyecto pueden adquirir un determinado porcentaje de tierra agrícola,”* Por lo que bajo un primer análisis pareciera ser un desacierto de la corte al haber excluido de la ley dicha carga. Empero, la corte explica por su parte que dicha expresión no resultaba adecuada ni efectivamente conducente al logro de la finalidad de promover la inclusión social y productiva de los campesinos y trabajadores agrarios en las zonas Zidres, pues,

“la medida que deja en manos de los empresarios “el establecimiento de un mecanismo” para su acceso a un porcentaje del territorio adolece de varios problemas de inconstitucionalidad. En primer lugar, teniendo en cuenta que uno de los elementos del modelo de desarrollo que la ley examinada diseña es la posibilidad de que los proyectos productivos se establezcan en terrenos baldíos (Art.13), no está facultado el legislador para delegar en los particulares proponentes del proyecto la prerrogativa de “establecer un mecanismo” para que los campesinos, mujeres rurales y trabajadores agrarios accedan a la propiedad de un porcentaje de estos territorios. En segundo lugar, el acceso a la

propiedad de un porcentaje de tierra por parte de campesinos, mujer rural y trabajadores agrarios sin tierra se sujeta a criterios ajenos a las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, como son la naturaleza del proyecto productivo y la “capacidad financiera de quien lo adelante”. Así, en lugar de establecer medidas que protejan a los campesinos de los efectos colaterales de la agroindustria, se subordina su derecho a acceder progresivamente a la propiedad de la tierra a los intereses económico y financieros de los ejecutores del proyecto.” (Sala Plena, Corte Constitucional, Sentencia C-077/17. MP. Luis Ernesto Vargas Silva)

Lo anterior en sintonía con la senda jurisprudencial esbozada desde el año 1996 en sentencia C-262, y sostenida por las sentencias T-348 de 2012 y C-623 de 2015 donde se habría reconocido en el campo, más que un espacio geográfico, un bien jurídico de especial protección constitucional, cuya salvaguarda es necesaria para garantizar el conjunto de derechos y prerrogativas que dan lugar a esa forma de vida de los trabajadores rurales amparada constitucionalmente. Lo anterior, bajo el entendido de que las personas campesinas desarrollan una relación alrededor de la tierra que los orienta como personas y comunidades y, con ello, posibilita el desenvolvimiento de sus relaciones sociales, culturales y económicas.

Posteriormente, procedió a declarar la exequibilidad condicionada del artículo 29, el inciso primero del artículo 20 y los incisos segundo y tercero del artículo 21 de la referida ley con base en el deber de la consulta previa a las comunidades étnicas exigida por el convenio 169 de la OIT. Todo en búsqueda de proteger los derechos sobre los resguardos indígenas y las zonas de interés ecológico, así como el acceso progresivo a la titularidad de la propiedad rural por parte de familias campesinas.

Punto aparte, existe otro aspecto que escapa a las tensiones jurisprudenciales relatadas, pero que, sin lugar a duda, constituye un aspecto esencial a la hora de analizar el panorama de las tensiones que se han generado la interior del ordenamiento jurídico a raíz de la incorporación de la Ley Zidres.

Al respecto el decreto 902 de 2017 en virtud del cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de la Tierra. Logra por si solo originar el más evidente choque de cara a la ley Zidres.

Al respecto, dando desarrollo al numeral 1.1 de los acuerdos de paz, el artículo 20 del precitado decreto ley desarrolla la creación del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral (FTRRI) el cual se encargará de la administración, acceso y distribución de las tierras en las zonas de conflicto con aras de transformarlas en tierras productivas para las víctimas.

Según lo consagrado en tal artículo harán parte de este fondo (i) las Tierras provenientes de la extinción judicial de dominio a favor de la Nación. (ii) Tierras recuperadas a favor de la Nación: es decir, baldíos indebidamente apropiados u ocupados, recuperados mediante procesos agrarios. (iii) Tierras provenientes de la actualización, delimitación y

fortalecimiento de la Reserva Forestal, con destino a los beneficiarios y beneficiarias del Fondo de Tierras. (iv) Tierras inexploradas: tierras recuperadas mediante la aplicación del actual procedimiento de extinción administrativa de dominio, por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad. (v) Tierras adquiridas o expropiadas por motivos de interés social o de utilidad pública, (vi) Tierras donadas.

En contraposición con lo anterior las Zonas De Interés De Desarrollo Rural, Económico Y Social de la ley 1776 del 2016, serán identificados por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), quienes a su vez tendrán por función principal determinar las zonas aisladas de los centros urbanos más significativos, aquellas que demanden elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológicas y climáticas, que tengan baja densidad poblacional, que presenten altos índices de pobreza o carezcan de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos. Tal y como lo señala el artículo 1 de la ley 1776 de 2016.

Así pues, se vuelve notorio como las características propias de las zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social -ZIDRES- son ampliamente cumplidas a su vez por las tierras que se supone compondrán el FTRRI, lo que de entrada planteada varias incógnitas de cara a si realmente se busca realizar una restitución efectiva de tierras para las víctimas del conflicto armado interno o si serán dirigidas a grandes capitales productivos.

Expuesto hasta aquí son varias los obstáculos y oportunidades que pueden evidenciarse de cara a un recorrido jurisprudencial sobre las tensiones generadas por la ley Zidres, principalmente, en cuanto al aprovechamiento de la tierra, acceso a los servicios públicos y acceso a la propiedad rural. Sin embargo, no es posible determinar que dichas cuestiones sean de por si negativas, todas estas tensiones son primordialmente oportunidades de cambio las cuales podrán ser eventualmente tan benéficas o perjudiciales para la población de acuerdo con la forma en la que progresivamente se desarrollen.

6. CAPITULO V – Conclusiones.

Como fue expuesto, desde antaño ha existido un problema social y económico en Colombia debido a la concentración de la tierra, el cual, ha generado otra serie de circunstancias importantes que han sido evaluadas en estos párrafos, como lo son las vulneraciones al derecho de los campesinos a acceder progresivamente a la propiedad rural y la notoria falta de servicios públicos esenciales, o, el evidente atraso tecnológico en plena revolución de las TIC en los sectores agrarios.

Fallidamente se ha intentado superar esta circunstancia por varias normas como lo fueron las leyes 30 de 1988 con la que, mediante una supuesta reforma agraria se llegó a la compra de grandes extensiones de tierra por parte de entidades estatales encaminadas a una redistribución de la tierra, sin embargo como la realidad termino demostrando la norma nunca

logró el alcance aspirado; y, la ley 160 de 1994, aún vigente, con la que se continuo de cierta forma el modelo de redistribución de la tierra instaurado por su predecesora, pero introduciendo además el concepto de zonas de reserva campesina, las cuales buscaron estabilizar los asentamientos de pequeños productores mediante restricciones de venta de los predios.

La resolución 041 de 2016 por su parte introdujo el concepto de las “zonas relativamente homogéneas” en desarrollo de las UAF, con estas se intentó incentivar la economía tradicional campesina generando políticas públicas diferenciales para cada región, lo que terminó contribuyendo sin más beneficios que para quienes ya poseían grandes extensiones de tierra cultivable, esto a raíz de que el criterio de la homogeneidad resulto ser sumamente incompatible con las necesidades de un campesinado sin recursos económicos.

Así pues, la primera y más evidente de las conclusiones a resaltar resulta ser el hecho de que las previsiones normativas que se han desarrollado hasta ahora se han quedado cortas para prevenir la acumulación indebida de la tierra, los cultivos ilícitos, el narcotráfico, la pobreza y la marginalidad.

Tal falta de normatividad capaz de responder a las necesidades de la población campesina para acceder a la propiedad de la tierra rural, termino actuando de cierto modo como un origen a la iniciativa política denominada Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (o ZIDRES). La cual, abriría el debate nacional a la posibilidad que grandes empresas nacionales y extranjeras pudieran adquirir baldíos para la explotación económica, los cuales, según la Ley 160 de 1994, son exclusivamente para los campesinos pobres sin tierra.

Estas Zidres lograron poner en escena un nuevo modelo de distribución de la tierra donde ya no solo se pensó en brindar dinero o terrenos a los campesinos, sino además generar una vía para el flujo de los recursos económicos necesarios para hacer una explotación eficiente de dichos terrenos; lo cual nos lleva a una pequeña pero importante conclusión y es que, la falta de recursos y la pobreza en el campo por mucho tiempo habían postulado como modo de subsistencia la siembra de cultivos ilícitos, fomentando así negocios como el narcotráfico.

En tal orden de ideas, la participación de las empresas como socios en la estructuración de proyectos productivos con baldíos resultara teóricamente ser una buena solución, ya que ello aseguraba la ejecución de grandes negocios sin la necesidad de tener que generar un gasto fiscal en subsidios para los campesinos, y reduciendo por consecuente la existencia de cultivos ilícitos.

No obstante, tal situación trajo consigo otra clase de preocupaciones, en especial, de cara a la indebida aprobación y concentración de la tierra por parte de dichos capitales quienes por disposición de la ley 160 no habían podido hacerse con dichos predios. Esta situación fue desarrollada por diversos autores de donde emergen la mayor cantidad de tensiones doctrinales.

Como se observó, estas tensiones no hallaron un punto de acuerdo pues se desarrollaron entre, quienes ven estas zonas como la oportunidad de llevar recursos para desarrollar los sectores rurales más afectados por la falta de institucionalidad, y quienes lo ven como la puerta de entrada a que se deje sin tierras a una de las poblaciones más vulnerables de la sociedad.

Conforme a lo anterior una tercera conclusión a sostener sería, para efectos de las diversas tensiones que se han suscitado en la academia con respecto al problema de inequidad de la propiedad rural, ciertamente las Zidres son una oportunidad de mejorar el panorama en la medida que se podrán generar una pluralidad de mercados alrededor de estas, lo que impulsaría el bienestar de las poblaciones agrarias. A pesar de ello se debe advertir que, de no enfocarse y aplicarse correctamente pueden ahondar la problemática de la acumulación pues indirectamente grandes capitales entrarían a tener el control sobre dichos predios.

Debe señalarse que estos predios para el caso de las familias campesinas en la gran mayoría de los casos no solo representan una oportunidad de negocio, sino, además, son la tierra en la que residen por lo que deben existir espacios como las casas para la convivencia de las familias y no solo destinados a la producción agrícola.

Por otro lado, se destacó que esta clase de modelos asociativos fueron paralelamente desarrollados por el acuerdo 28 de 2017 de la Agencia Nacional de Tierras con el que se buscó establecer unas condiciones de explotación económica de terrenos baldíos que hiciesen procedente su adjudicación a través de esquemas o contratos de explotación de baldíos que faciliten dicha explotación exigida, cuando el solicitante no tenga posibilidades de desarrollarla por su propia cuenta.

Sin embargo, a tono de conclusión podría decirse que la principal diferencia entre ambos modelos radicaría en que las ZIDRES son zonas determinadas bajo un concepto de prioridad de desarrollo económico, mientras que, aquellos contratos desarrollados por medio del acuerdo de la ANT son extensivos a todo baldío en espera de ser adjudicado, así aun cuando ambos recaen en predios baldíos existe una limitante poco explorada por la doctrina para efectos de la ley Zidres y es la delimitación de dichas zonas.

Continuando con este mismo orden de ideas y en punto de la delimitación de las zonas, llamó la atención que el numeral 1.1 de los acuerdos de paz y el artículo 20 del decreto ley 902 de 2017 proponen la creación del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, el cual se encargará de la administración, acceso y distribución de las tierras en las zonas de conflicto con miras a transformarlas en tierras productivas para las víctimas.

Por su lado, las Zonas De Interés De Desarrollo Rural, Económico Y Social de la ley 1776 del 2016, serán identificados por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), quienes a su vez tendrán por función principal determinar las Zidres en zonas cuyas características materiales resultan ser casi idénticas a las del FTRRI tal y como fue anotado anteriormente. Lo que lleva a la siguiente conclusión, y es que existe una tensión legal de

cara a la destinación de tales tierras teniendo en cuenta las coincidencias en las características de las tierras que integrarán ambos programas.

Sobre lo precedente y de manera adicional, el numeral 5 de los acuerdos de paz sostiene que los sujetos interesados deberán surtir a cabo un trámite administrativo para la formalización de la pequeña y mediana propiedad rural, tramite el cual si bien es desarrollado por el decreto ley 902 de 2017, al momento de su aplicación resulta incierto ¿Cuánto tiempo puede durar dicho trámite en comparación a la compra de tierras por parte de transnacionales extranjeras?, ¿cuál será si quiera su eficacia teniendo en cuenta la labor ejercida por la Unidad de Restitución de Tierras en los últimos 8 años? La cual vale decir no superó un porcentaje 12,8% en el retorno efectivo¹⁶.

Renglón aparte, también fue posible identificar que la jurisprudencia por su lado se encargó de determinar aspectos como el núcleo fundamental del derecho a acceder progresivamente a la propiedad rural por parte de los trabajadores campesinos, lo que a su turno también genero ciertas otras tensiones, principalmente en lo relacionado con el cómo y en qué condiciones el Estado debe garantizar los preceptos contenidos en el artículo 64 de la constitución.

De ahí que, aun cuando la ley Zidres fuese demanda a plenitud solamente se hubiesen excluido y limitado la interpretación de ciertas expresiones, probablemente lo anterior debido a que, en el sentir de la Corte, y, al igual como ha sido expuesto, las Zidres representan sin lugar a duda una oportunidad para solventar el problema de inequidad rural.

Sin embargo, como sexta conclusión en este punto se debe mencionar la presencia de una pluralidad de agentes cada uno con intereses económicos contra puestos entre las que se cuentan las agencias del estado, las empresas nacionales y los grandes capitales extranjeros, todos actuando dentro en un modelo de distribución agraria tan permeado por la violencia y el narcotráfico como lo supone el contexto colombiano, con un marco institucional tan diverso y tan confuso, supone un gran desafío político y jurídico de cara a lo que se suponía iba a ser la construcción de una paz estable y duradera para todos los sectores de la sociedad.

Adicional a esto la falta de claridad normativa frente a las tierras que entrarán a ser parte del el FTRRI cuyo destino son las víctimas y las denominadas ZIDRES cuyo principal objetivo son los grandes capitales productivos, supone una gran probabilidad que se dé una acumulación indebida e injustificada de las tierras. En especial, toda vez que ni la ley de las ZIDRES, ni los acuerdos de La Habana, ni la ANT se han preocupado por regular y dar

¹⁶ Cifras obtenidas en: <http://www.eltiempo.com/politica/justicia/cifras-de-restitucion-de-tierras-en-2016/16525142>. (Consultado el 1 de mayo de 2019).

garantías materiales y judiciales efectivas a las víctimas que han perdido sus hogares a causa del conflicto armado y no poseen si quiera un mero título que de indicios sobre su derecho.

Finalmente, frente a la hipótesis planteada en un comienzo no es posible brindar una respuesta tajante y conclusiva ya que, a tres años después de promulgada la ley Zidres, no se observa a la luz del recuento realizado una actuación administrativa contundente que resuelva el futuro de miles de millones de familias que están a la espera de un futuro productivo para poder reconstruir su vida.

Por el contrario, es posible observar una tergiversación política de las cifras en cuanto a reivindicación de las tierras a las víctimas por parte de las autoridades administrativas competentes para el efecto, lo que deja en suspenso la posibilidad de determinar un beneficio bien sea para la población rural o para algún conglomerado económico y político. Lo que nos deja a la duda ¿para dónde va el futuro del agro colombiano?

8. BIBLIOGRAFÍA

- Alzate, M., Martínez, R., & Mutis, H. (2008). *Evaluación sobre la metodología de estratificación socioeconómica de fincas y viviendas dispersas en la zona rural*. Bogotá.
- Amezquita de Almeida, J. (2000). *Régimen legal de baldíos en Colombia*. Bogotá: Temis.
- Antaella, Q. &. (2017). *Las Zidres: Aspectos Generales Y Problemáticos, En Lecturas Sobre Derecho De Tierras – Tomo I*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Asprilla Reyes, I. R. (2015). *Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de debate al Proyecto de Ley número 223 de 2014 Cámara “Por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, ZIDRES*. Bogotá: Comisión Quinta Constitucional Permanente.
- Balcazar, A. (2001). *Colombia: alcances y lecciones de su experiencia en reforma agraria*. Comisión CEPAL.
- Berry, A. (2002). ¿Colombia encontró por fin una reforma agraria que funcione?. *Revista de Economía Institucional*, 25-70.
- Cabrarles, D. A. (2015). *Ponencia positiva al proyecto de ley 174 de 2015 senado*. Bogota: Gaceta Congreso de la república.
- Castro Forero, Y. (31 de 08 de 2017). *Razón Público* . Obtenido de El tierra y como repartirla - El caso de la Unidad Agrícola Familiar : <https://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2472-la-tierra-y-como-repartirla-el-caso-de-la-unidad-agricola-familiar.html>
- Centro de Estudios de La Orinoquia. (22 de julio de 2016). *Centro de Estudios de La Orinoquia. Universidad de los Andes Web Site*. Obtenido de primavera vichada epicentro del debate de la ley zidres: <https://ceo.uniandes.edu.co/index.php/es/?id=110:la-primavera-vichada-epicentro-del-debate-de-la-ley-zidres>
- Contraloría General De La República. (2016). *Acumulación irregular de predios*. Bogotá: Contraloría General De La República.
- Cristo, J. F. (2015). *INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 223 DE 2015 CÁMARA*. Bogotá.
- De La Ossa, F. (2015). *ponencia primer debate proyecto de ley 233 de 2015*. Bogota.
- Deininger, K., & Lavandez, I. (2004). *Colombia: política agraria en transición*. Bogotá: Boletín En Breve.
- Díaz Bohórquez, A. (2017). *La tensión entre la Reforma Rural Integral y la ley Zidres 1776 de 2016*. . Bogotá D.C: Universidad Católica de Colombia.
- Díaz Vargas, C. F. (2018). La Ley Zidres como estrategia para legitimar los latifundios. *Revista Universidad Pedagógica Nacional*, 10.

- Estrada Álvarez, J. (2017). *Procesos socio-territoriales Orinoquía. Itinerarios y tendencias*. Bogotá D.C: Instituto Latinoamericano para una sociedad y derechos alternativos. .
- Fajardo, D. (2009). Reforma agraria, extinción de dominio y ordenamiento territorial. *Revista Economía Colombiana*, 7-9.
- Fernando, C. R. (2000). *Geografía humana de Colombia. Región Andina Central*. Bogotá: Colombia: Instituto Colombiano de Cultura Hispánica. .
- Franco, A. &. (2011). *Reforma agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual*. Madrid: Universidad Politécnica de Madrid.
- García Burgos, N. M. (17 de Enero de 2016). *Ponencias Senado Web Site*. Obtenido de INFORME DE PONENCIA PARA TERCER DEBATE AL PROYECTO DE LEY 223 DE 2015 CÁMARA / 174 DE 2015 SENADO: file:///C:/Users/USUARIO/Downloads/Ponencia%201er%20debate%20P%20de%20L%20No.%20174-15%20S%20y%20223-15%20C%20-%20ZIDRES-%20(1).pdf
- García Caro, M. (2018). *Uso de Bienes Baldíos Rurales, Desarrollo Legislativo a partir de la Ley 160 de 1994: ¿Beneficio económico al campesino o a la empresa privada? Avances y Desafíos del Derecho. Abordaje Desde La Investigación Jurídica y Socio jurídica*. Bogotá : Desarro.
- García M., E. (2002). *El sector arrocero de cara al nuevo milenio*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- García Realpe, G. (2015). *Ponencia Negativa proyecto de ley 233 de 2015*. Bogotá: Gaceta de la cámara de representantes.
- García Ruíz, L. E. (Abril de 27 de 2016). LOS BALDÍOS SEGÚN LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. *EL Espectador*.
- Guastini, R. (2003). *La constitucionalización del ordenamiento jurídico Colombiano*. Madrid: Trotta.
- Guerrero Rodríguez, A., & Medina Bolívar, C. (2017). *Zonas De Reservas Campesinas En El Catatumbo Y Sus Implicaciones Desde La Sanción De La Ley Zidres*. Ocaña: Universidad Francisco De Paula Santander.
- Ibáñez, A., & Muñoz, J. (2011). *La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué pasó entre 2000 y 2010?* . Bogotá: Universidad de los Andes.
- Julio Estrada, A. (2005). *Los derechos fundamentales como objeto protegido de la acción de tutela. Una aproximación a la luz de la jurisprudencia constitucional colombiana*. Bogota.
- Kay, C. (2005). *Enfoques sobre el desarrollo rural en América Latina. En: Memorias Seminario Enfoques y Perspectivas de la Enseñanza del Desarrollo Rural*. Bogotá D.C.: Pontificia Universidad Javeriana.
- León Rojas, M. A. (2009). *EL IMPUESTO SOBRE LA RENTA EN LAS EMPRESAS COMUNITARIAS*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

- León, S. (2010). *Propiedad y uso de la tierra en Colombia*. Bogotá D.C: Universidad Nacional de Colombia.
- Machado Cartagena, A. (2009). *La reforma rural, una deuda social y política*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Machado, A. (2019). *Ensayo para la historia de la política de tierras en Colombia. De La Colonia al Frente Nacional*. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Márquez, F. (2002). *La tierra y el poder político; la reforma agraria y la reforma*. Bogotá: Boletín FAO.
- Mendoza M, A. (2008). *Tesis agraria para Colombia. Disertación: un camino hacia*. Cali: Sociedad Geográfica de Colombia. .
- Moisá, L., & Hernández, A. (2010). *El desarrollo rural de Medellín (Colombia) desde la perspectiva del desarrollo endógeno*. Bogotá D.C: Universidad Nacional de Colombia.
- Mojica, J. (23 de Octubre de 2016). *Corporación Colombiana de Juristas* . Obtenido de La ley de restitución de tierras al banquillo: : Corporación Colombiana de Juristas. Disponible en: https://www.coljuristas.org/puntos_de_vista/la_ley_de_restitucion_de_tierras_al_banquillo.pdf
- Molano, A. (2011). *Concentración de la propiedad de la tierra en seis*. Villavicencio: Universidad de los Llanos.
- Molina, D. (2006). *La tierra y el poder político; la reforma agraria y la reforma rural en Colombia* . Bogotá D.C: Universidad Nacional de Colombia.
- Moscardi, E. (1996). *Una nota sobre el desarrollo rural en América Latina: de los proyectos de modernización al "Empowerment" de las comunidades campesina*. Bogota.
- Muñoz Quetamá, D., A, A. P., & Valderrama Caballero. (2017). *Ley Zidres: tensiones constitucionales en el régimen de adjudicación de baldíos en Colombia*. *Revista Semilleros de Investigación*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Núñez Méndez, J., & Espinosa, S. (2005). *Pobreza y protección social en Colombi*. Bogotá: Asdi.
- Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria. (17 de agosto de 2016). *Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria Web Site*. Obtenido de Cartilla sobre Baldios: <http://www.observatorioidetierras.org/wp-content/uploads/2013/07/CARTILLA-BALDIOS.pdf>
- Organización Trochando Sin Fronteras. (2017). *Informe Anual Sobre Desarrollo Rural: Ley Zidres, Golpea A Los Campesinos*. Bogotá: Publicaciones Semana.
- Ottersen, O. (2014). *Los orígenes políticos de la inequidad en salud: perspectivas de cambio*. Universidad de Oslo Comisión sobre Gobernanza Global para la Salud.

- Palou, J. C. (2008). *Aproximación a la cuestión agraria: elementos para una reforma institucional*. Bogotá: Fundación ideas para la Paz.
- Parra Cristancho, A. (2017). *La Reforma Agraria: El Ocaso De Una Política De Inclusión En Colombia, En Lecturas Sobre Derecho De Tierras – Tomo I*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Peralta Torres, N. (2017). *Revisión Constitucional De La Figura Legislativa Zidres: Zonas De Interés De Desarrollo Rural, Económico Y Social Consagrada En El Proyecto De Ley 223 Y 174 De 2015*. Villavicencio: Universidad Santo Tomas. .
- Perdomo Hincapié, A. (2018). *ey 1776 De 2016, Un Mecanismo Con Capacidad De Afectar La Estructura Rural En Colombia. Análisis Crítico De Un Modelo Neoliberal*. Medellín: Universidad Autónoma Latinoamericana.
- Polo Buitrago, S. (2016). *Las decisiones de Estado a favor del gran capital: el problema agrario en Colombia*. Medellín : Nova Vetera .
- Real Academia Española . (2014). *Diccionario de la lengua española*. Madrid.
- Restrepo, J. C., & Bernal, A. (2016). *La cuestión agraria. Tierra y posconflicto en Colombia*. . Bogotá: Penguin Random House.
- Rey Gutiérrez, E., & Lizcano Caro, J. A. (2013). *Las unidades agrícolas familiares (UAF), un instrumento de política rural en Colombia*. Bogotá: Universidad Distrital.
- Reyes Posada, A. (2016). *La Reforma Rural Para La Paz*. Bogotá D.C: Editorial Debate.
- Robledo, J. E. (1 de Diciembre de 2015). *JROBLEDO WEB SITE*. Obtenido de Ponencia negativa al proyecto de ley UrrutiaZidres: <https://jorgerobledo.com/3443-2/>
- Rodríguez Sánchez, R. (2017). *Ley 1776 de 2016 (Ley Zidres) Explotación económica de las Zidres mediante proyectos productivos no agropecuarios*. Bogotá D.C: Universidad Católica de Colombia.
- Salazar Villegas, S. (2018). *Abuso De La Figura Societaria – Reevaluación De Los Casos De Acumulación De Baldíos En La Altillanura A La Luz De La Ley Zidres*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Sanmiguel Moreno, E. (2016). *Ley Zidres: ¿reforma agraria o vía libre a la adjudicación irregular de baldíos?* . Bogotá: Universidad Católica de Colombia. Facultad de Derecho.
- Santaella Quintero, H. (2016). *El régimen constitucional de propiedad*. Manizales : Universidad Autónoma de Manizales.
- Sentencia C-228 de 2011, M.P. Juan Carlos Henao Pérez
- Sentencia C-644 de 2012, M.P. Adriana María Guillen Arango
- Sentencia C-623 de 2015, M.P. Alberto Rojas Ríos
- Sentencia C-077 de 2017, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva

- Suarez Mejia, A. (2015). *Intervención al debate del proyecto de ley 233 de 2015*. Bogotá: Académia Colombiana de ciencias Económicas.
- Suarez, G. (2002). *Reforma agraria en Colombia: Una aproximación desde la academia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Uribe Muñoz, A. (2016). *Luchas por el territorio y la participación política: retos del postconflicto*. Cali: Bitácora Urbano Territorial.
- Uribe, M. (2009). El veto de las élites rurales a la distribución de la tierra. *Revista de Economía Institucional*, 93-106.
- Vergara, W. (2017). Reforma agraria en Colombia y "prosperidad para todos": ¿el camino hacia el desarrollo humano? *Revista de la Universidad de la Salle*, 20 - 35.
- Vivas, T., Chavez, E., & Cubides, J. (2016). *Derechos humanos, paz y posconflicto en Colombia*. Bogotá: Universidad Católica de Colombia.
- Yañéz Giraldo, Y. (2016). *LEY DE ZIDRES, LA PRESUNTA ALTERNATIVA A LA PROBLEMÁTICA DE ACUMULACIÓN DE TIERRAS EN EL TERRITORIO COLOMBIANO*. Villavicencio: Universidad Santo Tomas.