



Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

La presente obra está bajo una licencia:
Atribución-NoComercial 2.5 Colombia (CC BY-NC 2.5)

Para leer el texto completo de la licencia, visita:
<http://creativecommons.org/licenses/by-nc/2.5/co/>

Usted es libre de:



Compartir - copiar, distribuir, ejecutar y comunicar públicamente la obra
hacer obras derivadas

Bajo las condiciones siguientes:



Atribución — Debe reconocer los créditos de la obra de la manera especificada por el autor o el licenciante (pero no de una manera que sugiera que tiene su apoyo o que apoyan el uso que hace de su obra).



No Comercial — No puede utilizar esta obra para fines comerciales.

LEY ZIDRES. ¿REFORMA AGRARIA O VÍA LIBRE A LA ADJUDICACIÓN IRREGULAR DE BALDÍOS? *

Emperatriz Sanmiguel Moreno **
Universidad Católica de Colombia

Resumen

Colombia ha buscado implementar ciertas herramientas mediante las cuales ha tratado de fortalecer la industria agropecuaria, uno de estos ha sido el impulso que se ha dado desde el gobierno a la Ley ZIDRES (Ley 1776 del 29 de enero de 2016), Esta ley busca en principio fortalecer el sector agropecuario en nuestro país mediante Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social para fomentar la explotación de hectáreas que actualmente no tienen ningún tipo de producción, sin embargo en torno a este argumentos han surgido varias críticas por la forma en que se realizara la adjudicación de baldíos para la producción propuesta. En el desarrollo del siguiente artículo de reflexión se busca analizar las fortalezas y debilidades de las ZIDRES mediante un análisis crítico de la forma en la cual se adjudicaran los terrenos para el desarrollo de los procesos productivos propuestos.

Palabras clave: desarrollo rural, reforma agraria, bienes baldíos, adjudicación de tierras, proyectos productivos.

Abstract

Colombia has been looking at the implementation of certain policies that strengthens the agricultural industry in the country. For instance, one of these policies has been promoted from the central government and is known as ZIDRES Act (Law 1776 of January 29, 2016). This Act aims to strength of the agricultural industry through the Zones of Rural Development, Economic and Social in order to encourage exploitation of current unproductive areas. However, around this argument have emerged different critiques about the way wastelands can be awarded for production. In the development of the following reflexional paper it is analyzed pros and cons of the ZIDRES Act through a critic analysis about the fashion in which lands can be awarded for the development of the proposed productive processes.

Keywords: rural development, agrarian reform, uncultivated goods, land adjudication, productive projects.

* Artículo de reflexión presentado como requisito para optar al título de Abogada bajo la dirección del Doctor Eddy Ramírez, docente de la Facultad de Derecho, Universidad Católica de Colombia, Sede Bogotá D.C. 2017.

** SANMIGUEL MORENO, Emperatriz. Estudiante de Derecho con materias culminadas, Optante al título de Abogada de la Universidad Católica de Colombia. Asesor Jurídico Inmobiliario Correo electrónico: empes1969@gmail.com

Sumario

INTRODUCCIÓN

1. GENERALIDADES DE LA LEY ZIDRES

2. ORIGEN LEY ZIDRES

2.1 Políticas agrarias gubernamentales

2.2 Acumulación de tierras

2.3 Proyecto de Ley 123 de 2014

3. ACTUALIDAD DE LA ADJUDICACIÓN DE BALDIOS EN COLOMBIA

3.1 Adjudicación de la Unidad Agrícola Familiar

4. CASOS DE CONCENTRACIÓN DE TIERRAS

4.1 Cargill

4.2 Riopaila

4.3 Mónica Semilla

5. ANÁLISIS SENTENCIA C- 077 de 2017

CONCLUSIONES

Referencias

INTRODUCCIÓN

Colombia ha desarrollado a través del tiempo una serie de iniciativas que han buscado impulsar el sector agropecuario, sin embargo, alrededor de las políticas agrarias han surgido muchas críticas ya que las mismas han permitido que se presente un fenómeno de concentración de tierras en varios departamentos del país.

Las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES) son territorios especiales, que el Gobierno creó estas zonas con el fin de desarrollar planes rurales integrales, fortalecer la sostenibilidad ambiental y fomentar el desarrollo económico y social de sus habitantes, teniendo en cuenta que estas zonas deben contar con una inversión alta ya que no poseen infraestructura suficiente para el desarrollo de procesos productivos (Ley 1776 de 2016).

El análisis que se presenta en este artículo de reflexión busca analizar de manera detallada el fenómeno de la concentración de tierras en Colombia, y la forma como la Ley ZIDRES (Ley 1776 de 2016) desarrolla la adjudicación de terrenos baldíos, la cual no presenta una solución verdadera para los campesinos que tendrán que asociarse con grandes empresas para desarrollar los proyectos productivos que se tienen pensados para estas zonas.

Así a lo largo del artículo se presenta inicialmente una serie de generalidades que llevan a comprender el contexto en el que fue expedida la Ley ZIDRES, realizando un recorrido por las diversas políticas agrarias que se han llevado a cabo en Colombia, y el impacto que las mismas han generado en el sector agropecuario.

Posteriormente se precisa el tema de la adjudicación de bienes baldíos y como ha sido este proceso de acuerdo a la legislación expedida en esta materia, se precisa como surge la Unidad Agrícola Familiar y la finalidad para la cual se dio su creación, de igual manera se abordan casos específicos de concentración de tierra por grandes empresas privadas.

Para finalizar se hace un breve análisis de la Sentencia de constitucionalidad C-077 de (2017) en la cual se analizan varios aspectos importantes de la Ley ZIDRES, destacando los cargos que se presentaron en contra de la misma, y la decisión que tomo la Corte Constitucional al respecto.

La importancia de la realización de este análisis crítico radica en la influencia que tendrán estas Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres) en el campo colombiano, y los beneficios reales que esto traerá para los campesinos que se ven cada vez más afectada su economía por los costos que representa llevar a cabo proyectos de agricultura, además de tenerse en cuenta la interpretación armónica que debe realizarse de las normas en temas agrarios y lo proyectado en el acuerdo de paz firmado con la guerrilla de las FARC que propone un fondo de tierras (Uribe, 2016).

1. GENERALIDADES DE LA LEY ZIDRES

La ley ZIDRES representa una iniciativa del Gobierno Nacional para fomentar la producción en el campo y con esto incentivar el desarrollo económico del sector agropecuario. Este ha sido un intento que se ha presentado desde hace muchos años, sin lograr resultados concretos. Así entonces la promulgación de esta ley ha generado diversos puntos de discusión acerca de los beneficios reales que se obtienen de la misma, en ese sentido la siguiente explicación nos muestra el proceso de aplicación de la norma de la siguiente manera:

El procedimiento sería: ceder baldíos de la Nación para la explotación rural de los campesinos, quienes aparecerán como sus legítimos dueños, pero estos campesinos deben arrendar la tierra para ponerla a producir a través de un proyecto productivo que será presentado ante el Ministerio de Agricultura. El mencionado proyecto será juzgado bajo los criterios de competitividad, inversión, generación de empleo, innovación, alta productividad, valor agregado, transferencia tecnológica y vinculación de capital rural (Polo, 2016, p.38),

Tal y como lo indica la autora anteriormente citada, el Estado ha venido desarrollando desde hace muchos años políticas agrarias que permitan una distribución equitativa del territorio mediante la adjudicación de bienes baldíos, para un desarrollo productivo del campo, sin embargo no se hace muy claro si los beneficios reales de esta ley serán para los campesinos colombianos o por el contrario quienes se verán beneficiados serán las empresas que tienen acumuladas grandes cantidades de tierra.

Las ZIDRES están contempladas para zonas de difícil acceso en las que puedan desarrollarse proyectos productivos, precisamente las condiciones de dichos terrenos exigen una inversión en infraestructura y maquinaria que permita

adaptar las tierras para la producción, por lo que resulta necesario la inversión de grandes empresas que se asociaran con pequeños campesinos; esta situación ha generado diversas discusiones en cuanto a que dicha asociación no tendría condiciones de igualdad para las partes.

Hasta el momento no han sido definidas por la UPRA (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria) las zonas ZIDRES, ni se han establecido los requisitos que deben cumplir las mismas, es decir que hasta la fecha no se tiene certeza de la ubicación de las mismas y las áreas contempladas para el desarrollo de proyectos productivos.

Una de las críticas más fuertes que han surgido alrededor de la Ley ZIDRES, es la posibilidad que se abre de legalizar la acumulación irregular de baldíos, en sentido el autor realizó el siguiente análisis, cuando esta ley era discutida en el Congreso:

Es por ello que a finales del año 2014 se presentó ante el Congreso de la República el proyecto de ley 133 de 2014, que buscaba la creación de las denominadas Zidres y de fondos para incentivar por contratar o trabajar junto a campesinos solo refleja el más grande e inminente apoyo por parte del Estado para que la empresa privada aumente su capital y logre quebrantar las ya existentes restricciones en la adquisición de terrenos por parte de los que ya contarán con tierras. Haciendo un análisis crítico lo que es necesario para el desarrollo territorial rural es la real construcción de transformación productiva y estatal, el trabajo más conjunto del Estado, desarrollo institucional para el avance de los locales y la promoción por medio de políticas públicas de adquisición de baldíos por parte de particulares sin tierras, más no como se está haciendo con el presente proyecto de ley que refleja solo el querer incrementar beneficios a las

empresas y hacerlas en pocas palabras dueñas y amas del desarrollo rural. (García, 2015, p.131).

Un ejemplo de la acumulación irregular de baldíos fue el tema de la empresa Riopaila y la firma de abogados Brigard & Urrutia, esto fue denunciado por el Representante a la Cámara Wilson Arias quien adujo lo siguiente:

Riopaila Castilla S.A. adquirió 42.000 hectáreas de tierra en el departamento del Vichada, en el proyecto denominado Veracruz. La multinacional estadounidense Cargill compró 52.500 hectáreas en la misma zona (de hecho, sus proyectos son adyacentes). Está demostrado que ambas empresas violaron la Ley 160 de 1994 al acumular tales extensiones (Arias, s.f., p. 1).

Por consiguiente desde esta óptica, las empresas privadas o los particulares solicitarán ante el Estado la adjudicación de bienes baldíos, para destinarlos a actividades productivas. De igual manera el tipo de actividad es la que determina la extensión de los bienes que pueden estar en cabeza del solicitante (Oxfam Colombia, 2015).

Por lo tanto el Gobierno ha respondido a las críticas mediante explicaciones brindadas por sus entidades, donde aduce que esta ley va enfocada al desarrollo del sector agropecuario:

Las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres) son territorios especiales, aptos para la agricultura, la ganadería, la pesca o los desarrollos forestales, pero alejados de los centros urbanos, con baja densidad de población y limitada infraestructura. El Gobierno ha creado estas zonas que por su naturaleza demandan altas inversiones para que sean productivas con el fin de desarrollar planes rurales integrales,

fortalecer la sostenibilidad ambiental y fomentar el desarrollo económico y social de sus habitantes. Aumentarán la disponibilidad de tierra para desarrollos agroindustriales. Los proyectos productivos aprobados en las Zidres gozarán de una política de incentivos y estímulos, siempre y cuando vinculen como asociados al pequeño o mediano productor sin tierra. Asimismo facilitarán que los campesinos y trabajadores involucrados en su desarrollo adquieran sus propias tierras. (Presidencia de la Republica, 2016, p.01).

Lo que pretende este artículo es realizar un análisis sobre las consecuencias que podrían surgir por la adjudicación de bienes baldíos, de acuerdo a lo que esta propuesto en la ley ZIDRES, de manera que este concepto reviste gran importancia ya que representa para Colombia un impacto considerable en aspectos sociales y económicos. De igual manera es preciso tener en cuenta que la ley ZIDRES ya cuenta con una demanda de inconstitucionalidad, la Corte Constitucional, declaró exequible la ley, pero inexecutable algunos de sus artículos.

De igual manera debe tenerse en cuenta que el acceso de los campesinos a tierras productivas que les permitan tener una economía estable y una estabilidad alimentaria, juega un papel fundamental en el proceso de postconflicto que va a empezar a desarrollar Colombia.

El posconflicto sería una etapa de construcción de un nuevo Estado, en el cual se solventen los problemas que han originado y prolongado el conflicto colombiano. Sin embargo, este nuevo Estado no se debe consolidar a través de una relación de ganadores y vencidos, generando una ruptura en el camino hacia la paz, sino más bien mediante una memoria histórica cuyo ingrediente principal es no olvidar para no repetir; en consecuencia, para el país la particularidad de su conflicto (por el hecho de tener diversos actores)

demanda unas garantías de inclusión en el ámbito democrático establecido constitucionalmente, pensando en la restauración de toda la sociedad enfocada en principios de igualdad, perdón, justicia, verdad, inclusión, reparación y no repetición (Vivas et al., 2016,p.141).

El análisis que presenta este artículo de investigación se centra en el aspecto económico, específicamente a lo que corresponde a la adjudicación de baldíos y al desarrollo de actividades productivas en el sector agropecuario, que como se observa da un giro drástico con la Ley Zidres ya que se flexibiliza de manera notoria la adjudicación de baldíos a grandes empresas. (Universidad del Rosario, 2015).

2. ORIGEN Ley ZIDRES

La Ley ZIDRES (Ley 1776 de 2016) ha generado mucha polémica desde el inicio de su debate en el Congreso, en ese sentido es necesario explicar los antecedentes u orígenes de esta ley, para comprender el tema de una manera más fácil, en ese sentido este capítulo expone los términos en los cuales se fue diseñando la política de reforma agraria desde años atrás.

En Colombia se han realizado varias reformas agrarias, esto ha generado una variación significativa en la adjudicación de baldíos que se ha presentados en los últimos años, es necesario de igual manera analizar los acuerdos de paz firmados que contemplan una serie de alternativas para mejorar el agro colombiano.

2.1 Reformas rurales en Colombia:

Se han presentado una serie de reformas rurales en Colombia que han buscado optimizar recursos para fomentar el desarrollo del sector agropecuario en

Colombia, a continuación se realizara una breve mención de las políticas rurales más relevantes que se han desarrollado.

2.2.1 Ley 30 de 1988:

Por esta época se presenta en Colombia una dinámica de adquisición de tierras por parte del Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (INCORA), la finalidad de este mercado de tierras era la redistribución de la tierras. Así entonces se desarrolló una adquisición de tierras por parte de instituciones estatales y su redistribución entre campesinos beneficiarios (Franco & De los Ríos, 2011).

2.2.2 ley 160 de 1994:

Esta Ley creo el Sistema nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, de igual manera creo un subsidio con el cual buscaba que personas de recursos limitados tuvieran la posibilidad de acceder a la propiedad de tierras, se abre paso el concepto denominado “*Zona de reserva campesina*”.

Las zrc¹ 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. El concepto está relacionado con la agricultura sostenible y el uso de recursos naturales. (Machado Cartagena, 2009, p.37)

Un aspecto relevante de esta ley es la prohibición de acumulación de Unidades Agrícolas Familiares, y además para la adjudicación de un terreno debe demostrarse la explotación de más de dos terceras partes del predio de acuerdo a las finalidades que fueron previstas en la ley.

¹ *Zonas de reserva campesina*

2.2.3 Documento Conpes 3316 de 2004:

En primer lugar es preciso hablar de la política agraria que se implementó desde el gobierno de Álvaro Uribe, así con el Documento Conpes 3316 de 2004 el cual propone un proyecto de apoyo a la transición de la agricultura y el medio rural mediante componentes como conocimiento e innovación. Así entonces dicho documento presenta la situación del campo del modo siguiente:

A pesar de los esfuerzos de las políticas públicas de la última década por consolidar un modelo de desarrollo fundamentado en la apertura de la economía a la competencia y en la participación en el comercio internacional como fuente de crecimiento económico y desarrollo, el sector agrícola ha enfrentado distintas situaciones desfavorables que han generado una baja viabilidad, velocidad y profundidad en las transformaciones de su estructura productiva y un retroceso en la solución de los problemas de pobreza y desigualdad en el campo. En particular, se evidencia la débil generación de iniciativas productivas rentables, financiables y sostenibles como consecuencia de la precaria posibilidad de acceso que los productores agropecuarios y pobladores rurales tienen tanto a los distintos factores productivos como a los mercados de bienes y servicios que producen (Documento Conpes 3316 Departamento Nacional de Planeación- DNP, 2004, p. 2).

Debido a esto se adquirió una deuda por 30 millones de dólares para financiar un proyecto que permitiera impulsar cultivos más productivos mediante financiamiento para herramientas tecnológicas e innovadoras que permitieran que el sector fuera más competitivo (Documento Conpes 3316, DNP, 2004).

2.2.4 Estatuto de Desarrollo Rural:

Posteriormente el Gobierno presenta un Estatuto de Desarrollo Rural que realiza una serie de políticas y lineamientos para el desarrollo del sector rural, esta ley proponía un cambio en el INCODER y en el acceso a la propiedad de la tierra, sin embargo la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-175 de (2009) lo declaró inexecutable por haber omitido en su proceso la consulta previa a comunidades indígenas y afrodescendientes.

El Estatuto de Desarrollo Rural cuyo propósito es el dotar al ordenamiento jurídico de un cuerpo legal, sistemático e integral, se ocupa de regular en su integridad la materia del desarrollo rural en el país, y para ello, contiene prescripciones de toda índole, buena parte de ellas de carácter general, las cuales tienen implicaciones para todos los sujetos e instituciones que ejercen actividades relacionadas con el sector agrario. 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 (Corte Constitucional, Sentencia C-175 de 2009, p. 4).

Con esta ley fue evidenciada la política agraria del Gobierno, que buscaba fortalecer el sector agrario y aumentar la competitividad; las críticas no se hicieron esperar ya que se especuló que dicha ley favorecía la acumulación

de tierras y buscaba impulsar la exportación de productos competitivos, esto obviamente no fue bien recibido por muchos sectores. Lo que se reflejó en la demanda de inconstitucionalidad interpuesta que terminó con la declaración de Inexequibilidad de esta ley.

2.2 Acumulación de tierras en Colombia

Durante la década de 2000 a 2010 se logró evidenciar que la concentración de tierras en el sector agropecuario aumentó notoriamente, en ese sentido este fenómeno es explicado de la siguiente manera:

En el año 2010, 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 concentra en propiedades grandes y medianas: 41,7% de esta área está compuesta por propiedades de más de 200 ha; el 40,1% por propiedades medianas entre 20 y 200 ha, y el 18,1% por propiedades menores de 20 ha. Por otro lado, el tamaño promedio de los predios en Colombia es de 15,27 ha, aunque es importante señalar que hay una alta dispersión (la desviación estándar es de 457,46). (Ibáñez & Muñoz, 2011, p. 2).

El fenómeno de la acumulación de tierras se ha hecho evidente en los últimos años. Es necesario acotar que muchos de estos terrenos son destinados a monocultivos, uno de ellos y quizá el que más ha cobrado importancia en Colombia es el de palma africana, que se ha desarrollado a gran escala dentro de todo el territorio Colombiano.

En consecuencia se han elaborado varios análisis que realizan un seguimiento, sobre el fenómeno de la concentración de tierras en Colombia, que con el paso de los años ha venido en aumento.

Pero el fenómeno del acaparamiento no se limita a la concentración directa de tierras a la vieja usanza del despojo directo. También existen otros medios mucho más discretos de ejercicio del poder. El dispositivo consiste en que el gran capital, en contubernio con los aparatos estatales, ponga a su disposición muchos predios de pequeños productores para usufructuarlos sin que medie su expulsión, al mismo tiempo que se legitima la instauración de grandes enclaves agroindustriales bajo el discurso de la inclusión de los campesinos a los beneficios de las inversiones agroindustriales (Giraldo, 2015, p.6).

Podemos ver que ese fenómeno se viene presentando desde hace varios años, y que las políticas agrarias que se han implementado, han sido utilizadas para otros fines, como lo ha sido la acumulación de tierras para uso de monocultivos que no benefician de manera efectiva a los campesinos.

Al respecto varios autores han realizado observaciones que describen como se ha desarrollado en nuestro país el fenómeno de despojo y acumulación de tierras.

Los fenómenos de la concentración y el despojo de la tierra no se pueden explicar únicamente desde la variable de la norma jurídica. Pero resulta importante entender que, si bien el carácter vinculante de las normas jurídicas se pone a prueba con la existencia de órdenes locales y actores no estatales que asumen las funciones del Estado, los órganos de ejecución y de control (en especial estos últimos) se apegan a lo que dicta la norma al momento de ejercer sus funciones. Además, la concentración y el despojo

de la tierra se han materializado por vías legales o administrativas, donde los actores involucrados realizan una interpretación de la ley y aprovechan sus vacíos para favorecer sus intereses (Peña, Parada & Zuleta, 2014, p. 126).

En consecuencia es evidente que los vacíos que deja la ley agraria en Colombia, ha permitido que se presenten diversos casos de concentración de tierras, los cuales se han justificado por interpretaciones diversas que se le da a la ley, buscando la forma de favorecer a las grandes empresas.

De igual manera los estímulos establecidos inicialmente mediante el Plan Nacional de Desarrollo 2002 – 2006 durante el gobierno del presidente Álvaro Uribe Vélez, luego por normas como la Ley 939 de 2004 y la Ley 1715 de 2014 entre otras, han generado la expansión de este tipo de cultivos en varios departamentos del país, de la siguiente manera se describe el fenómeno de los biocombustibles:

En lo que respecta a la agroenergía, a partir del año 2001 se crean estímulos para la producción, comercialización y consumo de alcoholes carburantes como componente de la gasolina y el diésel. La apuesta a la generación de energías alternativas se fortaleció en el periodo 2002-2009 con incentivos a la oferta (Programa Agro Ingreso Seguro, beneficios arancelarios y tributarios y zonas francas) y a la demanda (mezclas de etanol en la gasolina y de biodiesel en el diésel y la obligatoriedad a partir de 2010, de usar motores en los vehículos que permitan el uso de combustibles mezclados hasta en un 85% con biocombustibles), y otros instrumentos que hacen parte del Programa Nacional de Biocombustibles (PNB). La meta agro energética a 2019 consiste en destinar 3,1 millones de ha a la producción de caña de azúcar y palma, de las cuales 2,1 millones son para palma. Entre el 2004 y el 2009, el área sembrada de caña pasó de 197.013 a 214.947 ha y la de palma creció en cerca de 100 mil ha²⁷,

principalmente en Meta, uno de los departamentos que hacen parte de la Altillanura, Cesar, Magdalena, la región del Magdalena Medio (Sur de Bolívar y Santander) y Norte de Santander (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura- FAO, 2012. p.187).

Un claro ejemplo de la extensión que tienen los cultivos de palma en la actualidad en Colombia se encuentra en la región de la Orinoquia donde estos ocupan una extensión de 115 mil hectáreas, las cuales corresponden al 37% del total nacional, en esta región del país estos son los cultivos predominantes, relegando así otros proyectos productivos que se desarrollaban anteriormente. (Jiménez, 2012).

En el desarrollo del artículo se analizará con mayor detenimiento las ZIDRES que existen en Colombia y cuál es la actividad productiva a la que se dedica cada una de estas, con el fin de conocer cuáles son los proyectos más implementados en estas zonas y determinar el impacto que ha tenido esta reforma para los campesinos y pequeños productores agrícolas.

2.3 Proyecto de Ley 133 de 2014

Este proyecto de ley presentó la iniciativa de Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico, o Ley ZIDRES Ministerio del Interior (2014) que fue la presentación de este proyecto que significó varias críticas para el Gobierno, está igualmente proponía la creación de zonas de desarrollo que pueden estar establecidos en predios públicos o privados.

Dicho proyecto fue retirado debido a los debates que surgieron debido a las iniciativas que planteaba este proyecto de ley, en ese momento el Gobierno decidió estudiar y replantear nuevamente el proyecto que finalmente fue desarrollado en la Ley 1776 de 2016.

3. ACTUALIDAD DE LA ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS EN COLOMBIA

En Colombia hay una serie de normas jurídicas que regulan el tema de la adjudicación de baldíos, la normatividad asociada a este tema y su enfoque ha tenido ciertas variaciones que serán objeto de análisis en este capítulo, de igual manera se abordara los cambios que se han tenido en la misma, así entonces es necesario en primer lugar definir los bienes baldíos.

Los baldíos se definen como bienes sobre los que no es posible acreditar propiedad privada, bien sea porque nunca han salido del patrimonio de la Nación, o bien, porque pese a haber sido de un particular, su titularidad retorno a la Nación por alguno de los procedimientos previstos por la Ley Agraria. Constituye la categoría de bienes baldíos aquellos que siempre han estado bajo titularidad del Estado, aquellos que nunca han sido explotados económicamente y están a la espera de ser colonizados. Son las tierras que estando situadas dentro de los límites territoriales no son propiedad privada de nadie (Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, 2017, p.3).

Cuadro 1. Regulación de baldíos.

Ley	Tema
Ley 160 de 1994	Capitulo X: Clarificación de la propiedad, deslinde y recuperación de baldíos. Capitulo XI: Extinción del dominio sobre tierras incultas. Capitulo XII: Baldíos nacionales.
Decreto reglamentario 2663 de 1994	Clarificación y deslinde de la propiedad
Decreto reglamentario 2664 de 1994	Proceso de adjudicación y recuperación de baldíos
Decreto reglamentario 2665 de 1994	Extinción del derecho de dominio privado
Decreto Reglamentario 982 de 1996.	Modifica el decreto 2663 de 1994
Sentencia C-595/95	Los bienes baldíos son imprescriptibles.
Sentencia C- 255/12	Demanda de inconstitucionalidad el Art. 72 de la ley 160 de 1994

Fuente: Observatorio De Restitución Y Regulación De Derechos De Propiedad Agraria, (2017).

3.1 Adjudicación de la unidad agrícola familiar

Esta surge con el fin de crear una reforma agraria que permita promover el acceso a la propiedad de los campesinos para mejorar sus ingresos y de esta manera sus condiciones de vida, mediante la Ley 160 de 1994 se crea la UAF (unidad agrícola familiar):

La Ley 160 de 19942 ,por la cual se crea el Sistema de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, en el capítulo XII correspondiente a baldíos Nacionales, faculta al INCORA hoy INCODER, para adjudicar mediante título traslativo de dominio, la propiedad de los terrenos baldíos de la Nación, que son adjudicables y establece que las tierras baldías se titularán en unidades agrícolas familiares, según el concepto definido en el artículo 38 de la misma ley, señalando para cada caso, región o municipio, las extensiones máximas y mínimas adjudicables de las empresas básicas de producción y declarará, en caso de exceso del área permitida, que hay

indebida ocupación de las tierras de la Nación (INCODER & Pontificia Universidad Javeriana, 2013, p.4).

Cabe aclarar que esta ley prohíbe de manera expresa que se adjudique a una persona una acumulación de tierras superior a los límites de las UAF, esto con el fin precisamente de evitar la concentración de tierras en cabeza de un único propietario.

Sin embargo esto no se ha cumplido a cabalidad ya que muchas son las estrategias que se han desarrollado para burlar la prohibición de esta ley, que arrojan como resultado una considerable concentración de tierras, por parte de grandes inversionistas.

La adquisición de tierras a gran escala se ha convertido en una de las principales amenazas a la seguridad alimentaria y a los medios de subsistencia de las familias que viven en la pobreza. Desde el año 2000 se han registrado cerca de 800 acuerdos de compra o arrendamiento de tierras a gran escala en todo el mundo, afectando a una superficie de 33 millones de hectáreas (equivalente a un tercio de la superficie de Colombia),¹ Estas transacciones contribuyen a agravar la inequidad en países donde el reparto de la tierra ya es enormemente desigual.² Si bien la inversión en agricultura es necesaria y positiva cuando se realiza de forma responsable, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y otros organismos han alertado sobre los riesgos asociados a la inversión a gran escala, como el desplazamiento de pequeños agricultores, la pérdida de medios de subsistencia y la degradación de los recursos naturales (Oxfam, 2013, p.5.).

La discusión que ha surgido acerca de la adjudicación que se ha presentado es precisamente la concentración de tierras que poseen algunas

empresas privadas o particulares, ya que se cuestiona si realmente estos bienes están cumpliendo una función social, al respecto se realiza el siguiente análisis:

La historia de la adjudicación de baldíos en Colombia a lo largo del siglo XX y hasta la fecha, revela el estrecho vínculo entre el reconocimiento del Estado de los procesos de ocupación del territorio y la necesidad de transferir la propiedad de los baldíos a los particulares. Si bien el espíritu de la legislación señala la importancia de adjudicar teniendo en cuenta la ocupación y explotación del terreno, no por esto se privilegia necesariamente la adjudicación a campesinos colonos sin propiedad. La ley ha definido condiciones que pueden ser cumplidas por distintos actores incluyendo grandes propietarios o cooperativas de producción, en un interés por incentivar el uso productivo de la tierra. Tampoco se puede decir que ha sido un proceso de reforma agraria en el sentido clásico de redistribución. La reforma agraria en Colombia ha sido la adjudicación de baldíos o transferencia de propiedad del Estado a particulares sin una pretensión explícita de transformar el Estado existente de la tenencia de la tierra. Desde esa perspectiva, no ha pretendido redistribuir la tierra aun cuando sea clara la función social de la propiedad (Villaveces Niño & Sánchez, 2015, p.47).

4. CASOS DE CONCENTRACIÓN DE TIERRAS

Particularmente y para hacer referencia a los casos en los cuales se ha presentado acumulación irregular de baldíos, haremos referencia específicamente a las empresas Cargill, Riopaila y la empresa Mónica Semillas, exponiendo los casos de manera puntual.

Inicialmente se debe precisar que la concentración de tierras en cabeza de grandes empresas se ha presentado de manera irregular, en Colombia hay varios casos que han sido identificados.

4.1 Cargill

El caso de la empresa Cargill se presenta en la altillanura de Colombia, específicamente en el departamento del Vichada:

Entre los años 2010 y 2012 Cargill adquirió a través de 36 SAS subsidiarias 39 predios en los municipios de Santa Rosalía, Cumaribo y La Primavera (todos ellos en el departamento de Vichada) por una extensión total de al menos 52.575,51 hectáreas (equivalente aproximadamente a seis veces la isla de Manhattan). Para ello, el grupo empresarial de Cargill realizó una inversión superior a los 73.000 millones de pesos colombianos, equivalente a 38,5 millones de dólares. (Oxfam, 2013, p.18).

La estrategia de las grandes empresas de realizar la compra de los terrenos mediante SAS (sociedades por acciones simplificadas), creadas con este fin específico permite burlar de alguna manera la prohibición de la Ley 160 de 1994, ya que se fracciona la compra y el terreno que adquiere cada razón social no viola los límites expresados en la legislación, sin embargo es claro que la acumulación de tierras está en cabeza de la empresa Cargill.

4.2 Riopaila

De igual manera se presentó el caso del ingenio Riopaila el cual mediante la creación de 27 Sociedades por Acciones Simplificadas (SAS) adquirió 42000 hectáreas de tierra en el departamento del Vichada, de esta manera cumplía con

la regla de extensión máxima de la unidad agrícola familiar que puede estar en cabeza de un propietario.

Para saltarse la ley se crearon 27 SAS con capitales de 100 mil pesos cada una, es decir, empresas de papel. Estas compraron por separado un gran número de terrenos colindados uno del otro en el Vichada. Luego, el accionista único de las sociedades cedió su propiedad a una empresa extranjera. En el estudio minucioso del representante Arias, se descubrió que detrás de todas estas maniobras jurídicas está el dinero de Riopaila. Y las tierras de la transacción debían ser adjudicadas a campesinos (Central Unitaria de Trabajadores- CUT, 2013, p.1).

Cabe resaltar que el INCODER en el año 2015 interpuso acción popular aduciendo que el Ingenio Riopaila vulnera el derecho al interés colectivo en razón de la acumulación de tierras, esta acción fue negada en primera instancia y posteriormente el Tribunal Superior de Cali al pronunciarse sobre el recurso de apelación confirmó en su totalidad la sentencia impugnada.

La improcedencia de titulación de baldíos a personas naturales o jurídicas que ya posean otros predios, sea como propietarios, o sea como poseedores, no es causa, en el evento en que ello ocurra, de que puedan deslegitimarse tales actuaciones mediante el mecanismo de la acción constitucional que se intenta. Tampoco lo serán las transferencias o compraventas realizadas con posterioridad a la adjudicación, arrendamientos o en general actos de explotación agrícola (Tribunal Superior de Cali, 2015, p.11).

Se realizó la observación igualmente por parte del Tribunal Superior de Cali que puede intentarse otro tipo de acciones para restablecer el derecho colectivo, e insta al demandante a usar el mecanismo judicial que corresponde.

4.3 Mónica Semillas

Es el caso de una empresa brasilera que constituyo en Colombia una empresa subsidiaria llamada Mónica Colombia Ltda., dicha empresa se especializa en cultivos de soya y maíz.

Solo en Bolivia siembra alrededor de 160 mil hectáreas por año y tiene presencia en otros países de Sur América como Paraguay y Brasil. En el año 2008 Mónica Semillas compró en el municipio de Puerto Gaitán las primeras 13 mil hectáreas para la siembra de soya. Esa compra la realizó constituyendo 6 empresas más: Catanaribo, Agromarchett, Agrocaxias, Tilava, Manacacias y Monicol; de esa manera infringió la Ley 160 de 1994, eludiendo la restricción de la UAF. (Álvarez, 2012, p.32).

De esta manera podemos identificar que los casos de concentración de tierras por grandes empresas es un hecho frecuente en Colombia, de manera que la restricción impuesta mediante la Unidad Familiar Agrícola UAF no ha resultado eficaz para combatir este fenómeno.

Además, la concentración y el despojo de la tierra se han materializado por vías legales o administrativas, donde los actores involucrados realizan una interpretación de la ley y aprovechan sus vacíos para favorecer sus intereses, en este sentido, la propuesta de examinar cuáles son los factores jurídicos que inciden en la propiedad agraria y permiten las prácticas que producen la concentración y el despojo de la tierra. (Peña et al., 2014, p.126).

Es así como la creación de varias sociedades, ha permitido que los grandes grupos empresariales puedan adquirir de manera legal grandes extensiones de tierra, coinciden los tres casos que se mencionaron anteriormente con el uso de esta maniobra jurídica para la adquisición de dichas tierras. Al respecto han

surgido diversas críticas a las ZIDRES, ya que fomentan la adjudicación de terrenos baldíos a grandes empresas privadas, y los campesinos tendrán una participación muy baja en dichos procesos de producción (Eslava Mocha, 2015).

Estos proyectos no tendrán límites a la extensión y el Estado podrá concesionar predios baldíos en periodos de tiempo definidos con base en las características del proyecto productivo. Por esta vía soterrada, la ley elimina la restricción de la UAF y además permite la entrega de predios baldíos a empresarios, sin que siquiera tengan que comprarlos. Por su parte, la *“retribución por el uso y goce de bienes inmuebles de la Nación”*, establecida en la ley y que tendrían que pagar los empresarios, no es clara aún y será reglamentada por el gobierno nacional (Grupo Semillas, 2016, p.22)

Las ZIDRES pueden favorecer la acumulación teniendo en cuenta que las grandes empresas serán las encargadas del desarrollo de los procesos productivos y la asociación con pequeños campesinos pasa a un segundo plano, la inseguridad jurídica que existe respecto de las áreas que serán destinadas a estos proyectos y su extensión da lugar a muchos cuestionamientos acerca de si el beneficio real de esta ley se verá reflejado en la población campesina.

5. ANÁLISIS SENTENCIA C-077 DE 2017

Mediante esta sentencia la Corte Constitucional analiza una serie de demandas de inconstitucionalidad interpuestas en contra de la Ley Zidres, en primer lugar la corte se pronuncia acerca de los cargos fundamentados en vicios de procedimiento en la expedición de la ley, sin embargo estos cuestionamientos no prosperaron.

Respecto a los vicios de fondo inicialmente los actores de esta demanda de constitucionalidad indican que esta Ley vulnera el derecho al territorio y a los preceptos constitucionales existente en cuanto a bienes baldíos.

En primer lugar, viola el derecho al territorio y al régimen constitucional de baldíos, en tanto la Ley 1776 de 2016 consagra un tratamiento de los baldíos que constituye una medida regresiva; que además, desconoce los contenidos mínimos del derecho del acceso a la tierra y el derecho al territorio del campesinado. Lo anterior sin una justificación de las medidas regresivas adoptadas por el legislador, que lleve a considerar su constitucionalidad. En segundo lugar, vulnera el patrimonio público. En tercer lugar, desconoce el derecho a la propiedad. Y, en cuarto lugar, viola la reserva legal en materia de baldíos (Accionantes D-11276 Sentencia C-077 de 2017, p. 43).

La Corte en este sentido se declara inhibida para pronunciarse por considerar que existe ineptitud de la demanda al considerar que las acusaciones realizadas no son claras, ciertas, específicas, pertinentes, y suficiente, por lo cual el análisis de fondo que realiza la corporación se suscribe únicamente al análisis de la posible vulneración del principio de progresividad y prohibición de regresividad en materia de baldíos. No hay un pronunciamiento de fondo respecto a estos cargos formulados, ya que la esta corporación considero que en la demanda no se había especificado de manera clara los elementos por los cuales pudiera inferirse la violación de los derechos mencionados.

Desestima la Corte las aseveraciones de los accionantes según las cuales en el desarrollo del artículo 3 desconoce el derecho de los campesinos y restringe su libertad de asociación al fijar componentes específicos para los proyectos productivos.

Al respecto declara la exequibilidad de las literales a),b), c) d) y e) del inciso segundo del artículo 3° de la Ley 1776 de 2016, frente a los cargos relativos a violación del derecho de asociación en conexidad con libre desarrollo de

la personalidad, dignidad y libertad de escogencia de profesión u oficio; así como frente al afirmado desconocimiento de los objetivos del desarrollo previstos en el artículo 334 de la Carta, y el derecho al territorio (p. 315).

(....)

No identifica la Corte en esta regulación elementos que permitan sostener, como lo hacen los demandantes, que el diseño incorpora una suerte de “constreñimiento” implícito a los campesinos para asociarse a los proyectos, como tampoco advierte las cargas desproporcionadas en que sustentan sus reparos por violación de los objetivos del desarrollo previstos en la Carta.

El hecho de que los incentivos, estímulos y beneficios que prevé la ley estén condicionados a que los proyectos productivos asocien a campesinos sin tierra, o a pequeños y medianos productores, en lugar de incorporar una medida de fuerza para compeler a los campesinos y trabajadores agrarios a formar parte de los esquemas asociativos, entraña una política que promueve las ventajas de la asociatividad y alienta a los habitantes rurales a ser gestores y actores de su propio desarrollo (Corte Constitucional Sentencia C-077 de 2017, pp 313-314).

El cuarto cargo argumenta que se violan los principios de descentralización y autonomía de los entes territoriales al ser el gobierno quien definirá las ZIDRES mediante la UPRA, en este punto la Corte Constitucional Declaro INEXEQUIBLE la expresión “que deben ser considerados para la elaboración de los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial en las zonas rurales de los municipios” contenida en el inciso cuarto del artículo 4º de la Ley 1776 de 2016. Esto teniendo en cuenta que no se puede desconocer la facultad de ordenamiento territorial que poseen los municipios.

De igual manera se declara INEXEQUIBLE el artículo 17 de la Ley 1776 ya que considera la autoridad constitucional que presenta una discriminación negativa para la cierto tipo de población, lo que no presenta una justificación viable

y por último declara EXEQUIBLE CONDICIONADO el inciso primero del artículo 20 y los incisos segundo y tercero del artículo 21 de la Ley 1776 de 2016, que establece:

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos en la presente ley, aprobará los proyectos presentados, atendiendo a criterios de competitividad, inversión, generación de empleo, innovación, alta productividad, valor agregado, transferencia de tecnologías y vinculación del capital rural (p.14).

El mismo se entenderá de la siguiente manera según lo expreso esta Corporación:

La identificación, delimitación y aprobación de las zonas Zidres deberá estar precedida de un proceso de información, concertación y coordinación con los concejos municipales de los entes territoriales que resulten afectados por estas decisiones y tomar en cuenta los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial en las zonas rurales de esos municipios (Corte Constitucional Sentencia C-077 de 2017, p. 329).

En este sentido la Corte Constitucional considera que no se vulneran derechos ni afectación a los terrenos donde se encuentren resguardos indígenas ya que existe una prohibición expresa de constituir ZIDRES en estos terrenos. Desestima igual la Corte Constitucional que para la identificación de dichas zonas deba realizarse una consulta previa a las comunidades étnicas, sin embargo es clara la Corporación al concluir que a identificación, delimitación y aprobación de las ZIDRES deberá surtir un proceso de discusión en los concejos municipales.

Como se puede observar la Corte Constitucional al realizar el análisis de la Ley ZIDRES, en algunos apartes no realiza un análisis de fondo al considerar que existe una ineptitud de la demanda presentada por lo cual no hace un análisis riguroso de todos los cargos, de igual manera deja claro que no se puede otorgar

competencias de los entes territoriales a entidades del orden Nacional como la UPRA, y que los concejos municipales juegan un papel muy importante en la delimitación de las ZIDRES.

Cabe resaltar que el pronunciamiento que realizó la Corte Constitucional solo hace referencia a una de las demandas de inconstitucionalidad presentadas por los ciudadanos, de manera que esta sentencia no recoge todos los preceptos de dicha ley que han sido objeto de análisis por considerar que vulneran apartes de la Constitución política de Colombia, por lo que habrá que esperar que se decida alrededor de esto, de igual manera representa un desafío para las entidades estatales reglamentar los procesos mediante los cuales se definirán los requisitos de las ZIDRES, ya que hasta la fecha la UPRA no ha realizado avances significativos en el tema.

CONCLUSIONES

Se puede identificar como a lo largo del tiempo se ha intensificado el fenómeno de la concentración de tierras en Colombia, a pesar de la creación de la Unidad Agrícola Familiar por parte del gobierno para evitar precisamente que un único propietario se hiciera a grandes extensiones de tierra, grandes empresas han logrado mediante maniobras jurídicas lograr tener en su poder actualmente grandes extensiones de tierra.

En esa medida el gobierno nacional opta como solución para el problema del sector agropecuario colombiano expedir la Ley ZIDRES la cual crea unas zonas en las cuales se entraran a desarrollar proyectos productivos, que permitirán darle un impulso al campo mediante a la asociación de grandes empresas y campesinos. Sin embargo realizando un análisis de esta ley son muchos las debilidades que se pueden identificar en esta iniciativa gubernamental.

Las ZIDRES están pensadas para áreas que se encuentran alejadas de centros urbanos y que carecen de infraestructura suficiente que permita un desarrollo de un proyecto productivo sin una gran inversión, de este modo resulta eficiente permitir que grandes empresas accedan a estos terrenos y realicen la inversión necesaria que permita convertir el terreno en un área productiva, se busca entonces que en dichos procesos se incluyan grupos campesinos.

Como se puede observar se modifica mediante esta ley la adjudicación de terrenos o bienes baldíos, permitiendo que los mismos puedan ser entregados a grandes empresas que estén dispuestas a realizar inversiones para el desarrollo de procesos productivos, sin embargo una de las falencias que se observa se encuentra en que hasta la fecha no han sido definidas las ZIDRES, que se planteó desde un principio que serían declaradas por el gobierno, ya que como se puede

evidenciar en la contestación a derecho de petición presentado ante la UPRA (Unidad de Planificación Rural Agropecuaria).

En este sentido resulta especialmente preocupante que la adjudicación de los terrenos baldíos se realice a grandes empresas, ya que la vinculación de medianos y pequeños productores campesinos puede verse reducida a una participación insignificante que no cambiaría de manera satisfactoria la situación precaria que viven los campesinos hoy en día.

Sin duda la Ley ZIDRES representa una nueva forma de adjudicar los bienes baldíos, de modo que los terrenos que podrían en un principio llegar a ser explotados por pequeños y medianos productores campesinos mediante una inversión realizada por el gobierno que permita adecuar la infraestructura y demás recursos necesarios, serán entregados a grandes empresas que podrán considerar asociarse con campesinos en una relación abiertamente desigual.

Debe considerarse como la Ley ZIDRES puede tener confrontación con la reforma agraria planteada en el acuerdo de paz firmado, para de esa manera desarrollar armónicamente dicha reforma agraria y la adjudicación de terrenos donde se desarrollaran las ZIDRES.

La asociación que se dará entre las grandes empresas y los pequeños campesinos resulta evidentemente asimétrica en condiciones generales, ya que debe tenerse en cuenta que los procesos productivos serán decisión autónoma de las empresas quienes realizarán la inversión para el desarrollo de la ZIDRES. Como se identificó en el desarrollo del presente artículo de investigación en los últimos años en Colombia se ha podido observar que los monocultivos ocupan cada vez mayores extensiones de tierra que pertenecen generalmente a grandes grupos empresariales que mediante esta ley buscarán extender a las zonas establecidas por la UPRA sus cultivos.

No existe mucha opción para los campesinos que tendrán que arrendar los terrenos adjudicados por un largo tiempo, ya que no contarán con los recursos económicos para poder realizar un proceso productivo en estas zonas de difícil acceso, de modo que los grandes beneficiarios de esta iniciativa legislativa serán los grandes empresarios.

Referencias

- Álvarez Roa, P. (2012). *Mercado de tierras en Colombia: ¿Acaparamiento o soberanía alimentaria?* Bogotá: Franklin Patiño Romero. Recuperado de <http://docplayer.es/2613012-Mercado-de-tierras-en-colombia-acaparamiento-o-soberania-alimentaria.html>.
- Arias Castillo, W. (s.f.). *Riopaila y Cargill sí se apropiaron de baldíos, con asesoría de Brigard & Urrutia*. Recuperado de <http://anterior.nasaacin.org/index.php/informativo-nasaacin/contexto-colombiano/5963-riopaila-y-cargill-si-se-apropiaron-de-baldios-con-asesoria-de-brigard-urrutia>.
- Central Unitaria de Trabajadores- CUT. (18, junio, 2013). *El caso Riopaila destapa el problema de la concentración de tierras en Colombia*. Recuperado de <http://cut.org.co/el-caso-riopaila-destapa-el-problema-de-la-concentracion-de-tierras-en-colombia/>
- Departamento Nacional de Planeación. (2004). *Documento CONPES 3316... Autorización a la nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por us \$30 millones con el fin de financiar el proyecto de apoyo a la transición de la agricultura y el medio rural en Colombia* Bogotá D.C. DNP.
- Eslava Mocha, P. (2015). Entre lo urgente y lo importante: Incertidumbres fundamentales desde el territorio. *Orinoquia*, 19(2), 139-142.
- Franco, A., & De los Ríos, I. (2011). Reforma agraria en Colombia: evolución histórica del concepto. Hacia un enfoque integral actual. *Cuad. Desarro.*

Rural., 8(67). Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/cudr/v8n67/v8n67a05.pdf>

García Caro, M. (2015). 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*, 1, 123-131. Recuperado de http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/44861767/Libro_Red_Sociojuridica_1.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAIWOWYYGZ2Y53UL3A&Expires=1485729431&Signature=3vT4Qeu7gEjh%2BNEu6hBBp66pnDc%3D&response-content-disposition=inline%3B%20filename%3DAnalisis_de_las_politicas_publicas_deL_s.pdf#page=123.

Giraldo, O.F. (13, agosto, 2015). *Acaparamiento de tierras en Colombia*. Bogotá. GRAIN. Recuperado de <https://www.grain.org/es/article/entries/5251-acaparamiento-de-tierras-en-colombia>.

Ibáñez, A. & Muñoz, J. (2011). La persistencia de la concentración de la tierra en Colombia: ¿Qué pasó entre 2000 y 2010? *Notas Políticas*, 9, 1-4. Recuperado de <https://egob.uniandes.edu.co/index.php/es/me-publicaciones/notas-de-politica/15-notas-de-politica/72-la-persistencia-de-la-concentracion-de-la-tierra-en-colombia-que-paso-entre-2000-y-2010>.

INCODER & Pontificia Universidad Javeriana, (2013). Determinación de las unidades agrícolas familiares (UAF) para el departamento del Cauca. Cali: *Convenio de Asociación* 563, 1-124. Recuperado de http://www.javerianacali.edu.co/sites/ujc/files/JaverianaFiles/informe_cauca_version_sept_14.pdf.

Jiménez, C. (2012). Valorización capitalista de la Orinoquia colombiana. División territorial del trabajo e inserción en la acumulación transnacional. *Ciencia Política*, 12, 150 - 180. Recuperado de <http://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/41514/43128>

Machado Cartagena, A. (2009). *La reforma rural, una deuda social y política*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Ciencias Económicas, Centro de Investigaciones para el Desarrollo, CID.

Ministerio del Interior República de Colombia. (2014). *Proyecto de Ley N° 133 de 2014 Por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico, y se adiciona el artículo 52 y se interpreta el artículo 72 de la Ley 160 de 1994*. Bogotá D.C. Congreso De La República De Colombia.

Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, (2017). *BALDÍOS* (pp. 1 - 10). Bogotá. Recuperado de <http://www.observatoriodetierras.org/wp-content/uploads/2013/07/CARTILLA-BALDIOS.pdf> .

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura -FAO, (2012). *Dinámicas del mercado e la tierra en América Latina y el Caribe: concentración y extranjerización. Caso Colombia*. (pp. 179-207). Roma: FAO- Soto & Gómez Eds. Recuperado de <http://www.fao.org/docrep/019/i2547s/i2547s.pdf>.

Oxfam, (2013). *Divide y Comprarás Una nueva forma de concentrar tierras baldías en Colombia*. Oxford: Oxfam Internacional. Recuperado de

<https://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/rr-divide-and-purchase-land-concentration-colombia-270913-es.pdf> .

Oxfam Colombia. (14, junio. 2015) Proyecto de Ley 223 ZIDRES: Vía libre al acaparamiento de tierras. *Agencia Prensa Rural*. Recuperado de <http://prensarural.org/spip/spip.php?article17086>.

Peña, R., Parada, M., & Zuleta, S. (2014). La regulación agraria en Colombia o el eterno déjà vu hacia la concentración y el despojo: un análisis de las normas jurídicas colombianas sobre el agro (1991-2010). *Estudios Socio-Jurídicos*, 16(1), 121-164.

Polo Buitrago, S. (2016). Las decisiones de Estado a favor del gran capital: el problema agrario en Colombia, siglo XX-inicios del siglo XXI. *Nova Vetera (Esc. super. adm. pública)*, 25, 30-41.

Presidencia de la República de Colombia. (29, enero, 2016). *Lo que debe saber de la ley Zidres*. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/noticia/Lo-que-debe-saber-de-la-ley-Zidres>.

Universidad del Rosario. (14, diciembre, 2015). Las ZIDRES: ¿Desarrollo rural o una nueva ley de baldíos? *Ediciones OPIP*. Recuperado de [http://www.urosario.edu.co/Home/Principal/boletines/Ediciones-OPIP/Boletin-2015-\(1\)/Las-ZIDRES-%C2%BFDesarrollo-rural-o-una-nueva-ley-de-b/](http://www.urosario.edu.co/Home/Principal/boletines/Ediciones-OPIP/Boletin-2015-(1)/Las-ZIDRES-%C2%BFDesarrollo-rural-o-una-nueva-ley-de-b/).

Uribe Muñoz, A. (2016). Luchas por el territorio y la participación política: retos del postconflicto. *Bitácora Urbano Territorial*, 26(2), 29-36.

Villaveces, J. & Sánchez, F. (2015). Tendencias históricas y regionales de la adjudicación de baldíos en Colombia. Bogotá D.C. Universidad del

Rosario. *Serie de Documentos*, 179, 1-159 Recuperado de <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/10933/12538.pdf>.

Vivas, T., Chavez, E., Cubides, J., Dizdarevic, A., Gaitán, I., & Guio, R. et al., (2016). *Derechos humanos, paz y posconflicto en Colombia* (1st ed.). Bogotá: Universidad Católica de Colombia.

Normatividad

Ley 160 de 1994(agosto, 3). Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria^{<1>} y se dictan otras disposiciones. Bogotá: Congreso de Colombia. *Diario Oficial 41.479* del 5 de agosto de 1994.

Ley 939 de 2004 (diciembre, 31). Por medio de la cual se subsanan los vicios de procedimiento en que incurrió en el trámite de la Ley 818 de 2003 y se estimula la producción y comercialización de biocombustibles de origen vegetal o animal para uso en Motores diésel y se dictan otras disposiciones... Bogotá D.C.: Congreso de Colombia. *Diario Oficial. 45.778* de 31 de diciembre de 2004.

Ley 1715 de 2014 (mayo, 13). Por medio de la cual se regula la integración de las energías renovables no convencionales al Sistema Energético Nacional. Bogotá D.C.: Congreso de Colombia. *Diario Oficial 49.150* del 13 de mayo de 2014.

Ley 1776 de 2016 (enero, 29). Por la cual se crean y se desarrollan las zonas de Interés de desarrollo rural, económico y social, Zidres. Bogotá D.C: Congreso de Colombia. *Diario Oficial 49.770* del 29 de enero de 2016.

Jurisprudencia

Corte Constitucional de Colombia. (18, marzo, 2009). Sentencia C-175 /09, Sentencia C-175/09. Demanda de inconstitucionalidad del estatuto de desarrollo rural. Referencia: expediente D-7308. . M.P Luis Ernesto Vargas Silva.

Corte Constitucional de Colombia. (8, febrero, 2017). Sentencia C-077/17. Norma que crea y desarrolla Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social-ZIDRES. Demanda de inconstitucionalidad en contra de la Ley 1776 de 2016. Referencia: Expedientes D- 11275 y D-11276... M.P Luis Ernesto Vargas Silva.

Tribunal Superior de Cali (2015). Apelación Sentencia. Acción popular. Rad: 010-2014-0511. INCODER en contra del Grupo Riopaila. Sala civil de decisión.