



Boletín mexicano de derecho comparado

ISSN: 0041-8633

ISSN: 2448-4873

Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de
Investigaciones Jurídicas

Bocanegra Jiménez, María; Insignares Cera, Silvana; Giovannetti Lugo, Cecilia
Las zonas de interés para el desarrollo rural, económico y social
frente a los derechos sociales y la inversión extranjera en Colombia
Boletín mexicano de derecho comparado, vol. LV, núm. 163, e17503, 2022, Enero-Abril
Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas

DOL: <https://doi.org/10.22201/ij.24484873e.2022.163.17503>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=42775443001>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

UNAM  redalyc.org

Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

Boletín Mexicano de Derecho Comparado,
nueva serie, año LV, número 163,
enero-abril de 2022.

DOI: [10.22201/ijj.24484873e.2022.163.17503](https://doi.org/10.22201/ijj.24484873e.2022.163.17503)

Recibido: 27 mayo de 2022

Aprobado: 12 de septiembre de 2022

LAS ZONAS DE INTERÉS PARA EL DESARROLLO RURAL, ECONÓMICO Y SOCIAL FRENTE A LOS DERECHOS SOCIALES Y LA INVERSIÓN EXTRANJERA EN COLOMBIA

AREAS OF INTEREST FOR THE RURAL, ECONOMIC, AND SOCIAL DEVELOPMENT ZIDRES LAW ON FOREIGN INVESTMENT AND SOCIAL RIGHTS IN COLOMBIA

María BOCANEGRA JIMÉNEZ*
Silvana INSIGNARES CERA**
Cecilia GIOVANNETTI LUGO***

Resumen:

El objetivo de este artículo es analizar las relaciones y tensiones que se podrían presentar entre la agroindustria, la inversión extranjera y los derechos económicos, sociales y culturales de la población campesina colombiana a partir de la implementación de la Ley 1776 de 2016, denominada Ley Zidres, la cual crea las Zonas de Interés

Abstract:

The objective of this article is to analyze tensions that might arise between agroindustry, foreign investment, and economic and social rights in the Colombian peasant population after the implementation of Law 1776 of 2016, called the Zidres Law, which creates Areas of Interest for Rural, Economic and Social Development in Colombia. This research is

para el Desarrollo Rural, Económico y Social en Colombia. Es una investigación de enfoque cuantitativo, orientada a la descripción y análisis del fenómeno de estudio, para generar la sistematización teórica a partir de los datos obtenidos. La principal limitación experimentada es que actualmente hay una única zona constituida como Zidres en Colombia, de la que aún no se conocen datos cuantitativos de su producción. Este se constituye en un trabajo original, dado que no se ubica en la literatura académica un análisis detallado de la ley Zidres y sus posibles consecuencias, lo que genera un especial valor para generar alertas sobre la posible implementación de dicha normatividad. Como principal conclusión, se resalta que la Ley Zidres genera tensiones entre la inversión extranjera y los derechos económicos y sociales de Colombia, en el que se ven amenazados derechos como el mínimo vital, el derecho al trabajo y la dignidad humana.

Palabras claves:

Zidres, concesión de tierras; acaparamiento de tierras, agricultura sostenible y productiva; derechos humanos, ley de Inversiones Extranjeras; derechos económicos, sociales y culturales.

developed with a quantitative approach, focused on the description and analysis of the phenomenon to generate a theoretical systematization from the data obtained. The main limitation experienced is that currently, there is a single zone constituted as Zidres in Colombia, for which quantitative data on its production is not known yet. This constitutes an original work given that in the academic literature, there is no similar research analysis about the Zidres law and its consequences. The exceptional value of this article is that it allows to generate red flags regarding the implementation of this law. As a main conclusion, this research states that Zidres Law generates tensions between foreign investment and the economic and social rights in Colombia, in which, rights such as the minimum vital wage, the right to work and human dignity are threatened.

Keywords:

Zidres, land concession; land grabbing, sustainable and productive agriculture; Human Rights, Foreign investment; Economic, social, and cultural rights.

SUMARIO: I. *Objetivo*. II. *Planteamiento del Problema*. III. *Metodología*. IV. *Desarrollo*. V. *Conclusiones*. VI. *Referencias*.

I. OBJETIVO

La internacionalización de la economía en Colombia, a través de los tratados de libre comercio, acuerdos bilaterales y multilaterales de inversión y demás formas de inversión extranjera, en sus trámites de negociación, han apuntado hacia los procesos agrícolas y la tenencia de la tierra, como bienes disponibles y de impacto en el desarrollo económico del país, especialmente en materia alimentaria y demás usos industriales. Con ellos se ha buscado jalonar los procesos económicos y sociales hacia la competitividad en el mercado interno y externo, así como reducir las brechas por inequidad existentes en el país.¹ Es decir, a través de estos mecanismos de comercio internacional, Colombia busca la ganancia recíproca y la conveniencia nacional hacia la equidad social.²

Este artículo es un resultado parcial de la investigación el derecho a la seguridad alimentaria y la dimensión jurídica del Comercio Internacional en Colombia, el cual tiene como objetivo general analizar las tensiones que se pueden presentar entre la agroindustria, la inversión extranjera y los DESC en la población campesina colombiana a partir de la implementación de la Ley 1776 de 2016.

II. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En 2016, por iniciativa del gobierno nacional, fue aprobada por el Congreso de la República la ley 1776 de 2016, llamada Ley Zidres, que corresponde a la creación de Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, que busca, a través de la destinación de territorios especiales, la implementación de proyectos productivos en materia agraria, pecuaria, forestal y piscícola que permitan el aprovechamiento de la tierra, la gestión de la competitividad y la participación activa de campesinos y demás trabajadores agrarios. Estas zonas especiales son una forma de concesión de tierras, concebidas en el ordenamiento jurídico colombiano, para promover alianzas agrarias entre campesinos e inversionistas, pero que reviste de desafíos y tensiones entre los derechos fundamentales y los económicos, sociales y culturales de la población campesina, frente a la posición de dominio económico que pueden llegar a ejercer los inversionistas de capital e industriales.

Teniendo presente las relaciones y tensiones que se pueden presentar entre la agroindustria, la inversión extranjera y los DESC en la población campesina

colombiana, a continuación, se plantea el análisis de la Ley Zidres, desglosando los siguientes aspectos. (i) En un primer momento se abordará las generalidades de la Ley en cuanto a sus principios, fines, objetivos requisitos de formación, autoridades y obligaciones. (ii) En un segundo momento, se tratará los sujetos intervinientes principales, tales como la población campesina y los inversionistas y otros actores subsidiarios, como los inversionistas especiales y la población étnica. (iii) Como tercer punto de análisis, la situación jurídica de la tierra en las Zidres. (iv) En el cuarto punto, las garantías de seguridad jurídica para la inversión.

III. METODOLOGÍA

El tipo de investigación es jurídica, con una visión multidisciplinar. Se busca desde el diálogo entre la economía y el derecho, dar cuenta de cómo se puede estructurar el derecho a la seguridad alimentaria en Colombia para garantizar el acceso a los recursos para toda la población. Es una investigación de enfoque cuantitativo, orientada a la descripción y análisis del fenómeno de estudio, para generar la sistematización teórica a partir de los datos obtenidos.

El tipo y diseño de investigación tiene instrumentos predominantemente cualitativos; se empleó el método sistémico, el que permite el estudio de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural en el contexto de una estructura compleja en la que se integra; cuenta con instrumentos cuantitativos para la sistematización de datos económicos, como los proporcionados por el Departamento Nacional de Estadística de Colombia [DANE] en el Censo Agropecuario. Aspectos como la caracterización de la población campesina en Colombia y el uso de la tierra ayudaron a analizar la incidencia de la Ley Zidres en los usos identificados, por constituir una forma de concesión de tierras. Además del análisis de las sentencias de la Corte Constitucional de Colombia sobre las implicaciones y alcances de los derechos de los campesinos frente a la inversión extranjera en el desarrollo jurídico propuesto en la Ley 1776/2016.

IV. DESARROLLO

1. Aspectos generales de la Ley Zidres

Como ya se mencionó, las Zidres, de acuerdo con el artículo 10. de la Ley 1776 de 2016, se definen como zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, territorios, que de acuerdo con la Ley cuentan con aptitud agrícola, pecuaria, forestal y piscícola, establecidos, como se explicará en los requisitos, en franjas especiales del territorio nacional que por su geografía no han sido objeto de explotación y son apropiadas para atraer inversión nacional y extranjera.

Desde un punto de vista teleológico, se pueden identificar una serie de principios que constituyen el fundamento de la Ley, dado el objeto que regula y la población destinataria. Desde el objeto que regula, se identifican como fundamentos: i. *la Plena competitividad*, entendida ésta como “la capacidad de una economía para alcanzar mejoras sostenidas del nivel de vida en relación con estándares racionalmente aceptable” (Esteban Morales de Llano, 2014, p. 74), por lo que es una responsabilidad de los gobiernos, trazar políticas de impulso a la pequeña y mediana empresa para que puedan insertarse desde el territorio al contexto internacional, favoreciendo el crecimiento regional, y ii. *La sostenibilidad ambiental*, que es un concepto de protección ambiental, derivado del desarrollo sostenible, mediante el cual se debe dar prioridad a la seguridad de los recursos naturales, es decir, que éstos no desaparecerán por el proceso de desarrollo productivo (Eduardo Romero, 2012), además de la capacidad de autorregulación con el entorno de los actores sociales y económicos, que garanticen el futuro (Pilar Andrade Medina y Diana Bermudez Cárdenas, 2010).

Según la población destinataria, los principios en primer lugar se encuentra la dignidad humana de la población campesina, que de acuerdo con el desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional colombiana (2017) se entiende como

autonomía o como posibilidad de diseñar un plan vital y de determinarse según sus características (vivir como quiera). (ii) La dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia (vivir bien). Y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, integridad física e integridad moral (vivir sin humillaciones).

A partir de este principio, se despliega el desarrollo humano sostenible y la inserción del recurso humano en las actividades productivas. Este marco principalista enmarca que estas zonas especiales de producción no son fines en sí

mismas, sino un medio para el desarrollo de las comunidades que busca impactar, y son el eje transversal de los objetivos que definen las metas a lograr por la Ley.

El objetivo central es constituir un nuevo modelo de desarrollo económico regional para los territorios donde se creen las zonas; de este objetivo general se desprenden unos específicos, que apuntan hacia metas sobre la tierra, metas económicas y sociales (*Ley 1776 de 2016*, artículo 20.), tales como acceso y formalización de la propiedad de la tierra a la población campesina (campesinos, trabajadores agrarios, mujeres y jóvenes rurales y ocupantes tradicionales de inmuebles de la nación).

Para la creación de zonas Zidres, de acuerdo con el marco legal establecido, se debe cumplir unos requisitos, que permiten a su vez caracterizar las clases de territorios que pueden tener esta destinación, los cuales son:

- Aislados de centros urbanos más significativos.
- Que tengan elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológica y climáticas.
- Con baja densidad poblacional.
- Con altos índices de pobreza.
- Que carezcan de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos.
- Que no sean tierras de resguardos indígenas, zonas de reserva campesina, territorios colectivos de comunidades negras.
- Que no sean áreas declaradas y delimitadas como ecosistemas estratégicos, parques naturales, páramos y humedales.

Lo anterior indica que las Zidres son zonas desconectadas de los centros urbanos y de aquellos tradicionalmente considerados de explotación agropecuaria, y que ahora se constituyen en territorios aptos para la concesión y otras formas negociales de la tierra. En el caso colombiano, con relación a la tierra, se han presentado dos grandes conflictos; por una parte, el conflicto agrario, asociado directamente a la tenencia de la tierra, donde ésta no es sólo un factor de producción o un activo de inversión, sino que es una fuente de riqueza, que históricamente, tras el fracaso de la reforma agraria de 1936, se ha distorsionado el control de la tenencia en grandes latifundios o la dispersión en minifundios. Mientras que la población campesina entra en disputa con los terratenientes, por un lado, y la apropiación de la tierra por los grandes inversionistas nacionales y extranjeros, por otro. El otro conflicto rural, el conflicto armado interno, que está ligado al control del territorio,

de la población y de la institucionalidad pública, de la cual sus actores (la guerrilla, el paramilitarismo y la fuerza pública) extraen rentas, generando violencia, despojo y expoliación (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo [PNUD], 2011).

La tabla 1 muestra el tipo de restricción para la constitución de Zidres teniendo en cuenta los aspectos legales, y la tabla 2, territorios sin restricciones.

TABLA 1. ZONAS DE RESTRICCIÓN

<i>Tipo de Restricción</i>	<i>Número de Hectáreas</i>	<i>Porcentaje de participación en el área continental del país</i>
Zonas de reserva indígena	32.173,615	28.2
Zonas de reserva campesina	851,010	0.7
Áreas constitutivas de tierras colectivas de comunidades negras	5.723,819	5
Zonas de reserva de la Ley 70 de 1993	10.189,466	8.9
Sistema Nacional de Parques Naturales (SNNP)	13.010,881	11.4

Tierras baldías declaradas y delimitadas	2.861,733	2.5
Tierras baldías declaradas y delimitadas bajo el convenio de Ramsar	988,872	0.9
Zonas de reserva forestal Ley 2 de 1959	63.016,827	55.2
Área de protección y desarrollo de recursos naturales	3.200,345	2.8
Mangles	284,963	0.2
Bosques naturales y espacios seminaturales 2010	80.846,459	70.9

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP) UPRA (2018).

TABLA 2. ZONAS SIN RESTRICCIONES

<i>Zonas sin restricciones</i>	<i>Número de hectáreas</i>	<i>% de participación en el área continental del país</i>
--------------------------------	----------------------------	---

Áreas aisladas de centros urbanos más significativos	8.949.431 ha	(7.8%)
Áreas que demandan altos costos de adaptación productiva	7.057.029 ha	6.2%
Área con baja densidad poblacional	16.009.472 ha	14%
Áreas con altos índices de pobreza	13.348.702 ha	11.7%
Áreas que carezcan de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos.	6.515.757 ha	5.7%

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP) UPRA (2018).

De acuerdo con el Censo Nacional Agropecuario (DANE, 2016), Colombia cuenta con una extensión territorial de 114.074,970 hectáreas, de las cuales 111.452,998 ha. corresponden al área rural, el 56.7% de éstas, son de bosques naturales, el 38.6%, de uso agropecuario, el 2.2% de uso no agropecuario y el 2.5% es tierra de otros usos. Estas cifras dan cuenta de la importancia del “campo” para el desarrollo nacional, la mayor parte de la extensión territorial es rural, que, por la concentración inequitativa de la tierra y la violencia por el conflicto armado, se han constituido en zonas con alta vulnerabilidad económica y social.

La delimitación de las Zidres corresponde al gobierno nacional a través de la Dirección Nacional de Planeación, que haciendo un cruce con los territorios que deben ser exentos de esta destinación han identificado en el país un total de 7.278,964 hectáreas, que equivale al 6.4% de total nacional (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2018). Vistas desde un modo global, se podría afirmar que la incidencia de las Zidres no es significativa, pero aterrizadas en el contexto, corresponde a una extensión casi equivalente al uso agrícola total de la tierra en Colombia. En la tabla 3 que se muestra a continuación se presentan las cifras de las hectáreas disponibles por su uso por departamento en Colombia; en la tabla 4 según el uso general de la tierra.

TABLA 3. ZIDRES POR DEPARTAMENTOS EN COLOMBIA

<i>Departamento</i>	<i>Número de hectáreas</i>	<i>Porcentaje de participación en el área total de referencia</i>
Vichada	2.483,806	34.1
Meta	2.391,192	32.9
Córdoba	449,548	6.2
Magdalena	448,299	6.2
Casanare	404,475	5.6
Arauca	268,545	3.7
Antioquia	230,112	3.2

Sucre	139,866	1.9
Bolívar	125,636	1.7
Tolima	85,840	12
Santander	54,278	0.7
Cesar	39,377	0.5
Cundinamarca	32,235	0.4
Norte de Santander	20,549	0.3
Boyacá	18,825	0.3
Huila	18,076	0.2
Cauca	17,318	0.2
La Guajira	17,310	0.2
Putumayo	13,694	0.2
Guaviare	11,441	0.2

Nariño	6,125	0.1
Caquetá	2,096	0.029
Atlántico	172	0.002
Amazonas	152	0.002
Total	7.278,964	100

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP) UPRA (2018).

TABLA 4. USO DE LA TIERRA EN COLOMBIA

<i>Área rural Total ha</i>	<i>Área uso agropecuario ha</i>	<i>Área agrícola ha</i>	<i>Área con no uso agropecuario ha</i>	<i>Área con otros usos ha</i>	<i>Área Zidres ha</i>
111.452,998	43.024,740	8.476,711	2.459,663	2.754,021	7.278,964

Fuente: Censo Nacional Agropecuario (2014) Conpes 3917.

Los datos evidencian que del total de tierras que son de uso agropecuario, las Zidres son 16.9% y las de uso sólo agrícola son 19,7%, por lo tanto, estamos frente a un aprovechamiento de la tierra a través de las Zidres con un impacto significativo en el contexto nacional, por lo que la inversión e internacionalización económica del país por esta vía adquiere relevancia. Por ejemplo, el departamento del Meta el cuarto departamento en extensión territorial en Colombia tiene 8.563.000 hectáreas y es en la actualidad el único departamento en el que se ha creado una Zidres.

TABLA 5. EJEMPLO DEL USO DE LA TIERRA EN EL META

Área Total, ha	Área rural ha	Área de uso agropecuario ha	Área con no uso agrícola ha	Área Zidres ha
8.563,000	8.533,218	4.800,732	566,913	2.391,192

Fuente: Censo Nacional Agropecuario (2014) Conpes 3917.

TABLA 6. ÁREA DE ACUERDO CON EL USO DE LA TIERRA

<i>Área rural dispersa encuestada, de acuerdo con el uso y la cobertura nacional.</i>	<i>Área (ha)</i>	<i>Participación (%)</i>
Bosques naturales	63.214,574	56.7%
Agricultura	43.024,740	38.6%
No agrícola	2.459,663	2.2%
Otros usos	2.754,021	2.5%
Área total	111.452,998	100%

Fuente: Censo Nacional Agropecuario (2014) Conpes (2017).

TABLA 7. ÁREA DE ACUERDO CON EL USO DE LA TIERRA EN EL DEPARTAMENTO DEL META

<i>Departamento del Meta</i> <i>Área rural dispersa</i> <i>encuestada, de acuerdo</i> <i>con el uso y la</i> <i>cobertura nacional</i>	<i>Área (ha)</i>	<i>Participación</i> <i>(%)</i>
Bosques naturales	3.473,611	40.7
Agricultura	4.800,732	56.3
No agricola	152,428	1.8
Otros usos	106,447	1,2
Área total	8.533,218	100

Fuente: Censo Nacional Agropecuario (2014) Conpes (2017).

TABLA 8. DISTRIBUCIÓN DE LA TIERRA ZIDRES PUERTO LOPEZ META

<i>Restricción</i>	<i>Área afectada</i> <i>(hectáreas)</i>
Territorios colectivos de comunidades étnicas en proceso de titulación	0
Reservas indígenas en proceso de constitución	9.359,1

Áreas de riesgo por alta amenaza de inundaciones aún no incorporadas en el plan básico de ordenamiento territorial PBOT	163.408
Suelo catastral en otros municipios vecinos	4.538
Zonas con declaraciones de desplazamiento forzado o en riesgo de desplazamiento forzado	0

Fuente: Departamento de Planeación Nacional (DNP) UPRA (2018).

A pesar de la evidencia de los datos expuestos en el que en este departamento se cumplen las condiciones características de las Zidres; el Meta es uno de los departamentos reconocidos como despensa agrícola del país y el mayor proveedor de alimentos para la capital Bogotá. Según los datos de la Gobernación, sus suelos en gran parte es terreno fértil, con potencial para la producción avícola y porcícola, la industria de concentrados, forestales y biocombustibles (Gobernación del Meta, 2015). De manera que la falta de gestión y presencia estatal en estos territorios son las que las hacen tierras fallidas en materia de competitividad. Ante su propia negligencia e ineficacia, el Estado traslada sus obligaciones constitucionales a la población campesina y al inversionista, para convertirla en un centro de desarrollo regional con vocación económica internacional.

Desde la función pública estatal, las autoridades encargadas de la planeación, autorización y creación de las Zidres se encuentran encabezadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que aprueba las Zidres y los proyectos productivos. La Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) que se encarga de la delimitación de las áreas y los usos que se le pueden destinar a la tierra. A continuación, los consejos municipales y seccionales de desarrollo agropecuario y rural, quienes se encargan del trabajo

directo con la comunidad, y, por último, el Fondo de Desarrollo Rural, Económico e Inversión, que recoge y direcciona los recursos que producen las Zidres para su reinversión en la población campesina.

Estas autoridades representan la presencia estatal en las zonas Zidres, y adquieren como principal obligación la protección de las economías tradicionales campesinas y pesqueras de subsistencia, frente a los cambios en materia de producción de alimentos y explotación de los recursos naturales, por lo que en las estrategias previstas en la Ley se contempla la inversión en infraestructura y servicios públicos a través de alianzas público-privadas y el deber de constitución de garantías de cumplimiento de los proyectos productivos en favor del Estado (*Ley 1776 de 2016*).

1. Sujetos intervinientes en las Zidres

Para los proyectos Zidres, se identifican los sujetos destinatarios de los procesos de desarrollo rural y se destacan dos tipos de actores: actores principales y actores intervinientes especiales. Entre los actores principales encontramos, por una parte, los campesinos, trabajadores rurales, con énfasis especial en las mujeres y jóvenes que desempeñan labores rurales, y por la otra, los inversionistas agroindustriales o no, nacionales o extranjeros que implementan proyectos productivos. En los actores especiales se encuentran inversionistas de capital autorizados y las comunidades étnicas.

La población campesina, en este caso, son aquellas mujeres, hombres y jóvenes que trabajan en unidades de producción y consumo de tipo familiar, y cuyos ingresos dependen de la agricultura, realizando un tipo de producción de subsistencia (PNUD, 2011), caracterizada por procesos productivos que incluyen la siembra de cualquier tipo de cultivo agrícola, plantación forestal o pastos y la cría, levante y/o engorde de animales para el consumo o para la venta (DANE, 2016). Se estima que en la Colombia rural habitan 2.7 millones de productores, personas naturales o jurídicas que tienen la responsabilidad en la toma de decisiones en el proceso de producción agrícola; entre éstos se distinguen productores no residentes que equivalen al 73.3% y los productores residentes el 26.7%. De los productores residentes, el 36.4% son mujeres, y 63.6% hombres. En cuanto a su nivel educativo alcanzado, en un 58.8% han cursado hasta la básica primaria.

TABLA 9. NIVEL EDUCATIVO ALCANZADO EN ZONAS RURALES

<i>Nivel educativo alcanzado</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hombres</i>
Ninguno	52,808	82,626
Preescolar	458	692
Básica primaria	141,184	262,806
Básica secundaria	28,881	48,884
Media	22,909	35,998
Técnico y tecnólogo	5,070	6,907
Universitario y postgrado	5,744	9,358

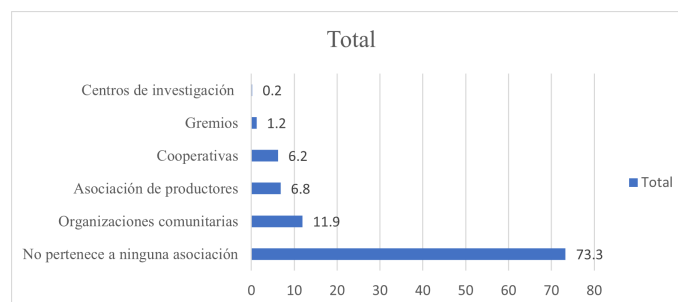
Fuente: Censo Nacional Agropecuario (2014).

TABLA 10. PARTICIPACIÓN PRODUCTORES MAYORES DE 15 AÑOS Y NO SABEN LEER Y ESCRIBIR
TOTAL NACIONAL

Saben leer y escribir	83.2%
No saben leer y escribir	16.8%

Fuente: Censo Nacional Agropecuario (2014).

ILUSTRACIÓN 1. PARTICIPACIÓN PRODUCTORES RESIDENTES EN EL ÁREA RURAL DISPERSA CENSADA, SEGÚN LA PERTENENCIA A ALGUNA ASOCIACIÓN, TOTAL NACIONAL



Fuente: Censo Nacional Agropecuario (2014).

Teniendo presente estos factores sociodemográficos, como el número de mujeres y hombres que participan como productores, el nivel de educación y alfabetismo en el campo y su participación política, elementos claves para entender la concepción de las Zidres, a continuación, se analiza el tratamiento constitucional del campesino en Colombia y cuáles son las garantías y finalidad de las Zidres con relación a ellos.

Los campesinos y trabajadores rurales, como actores principales de las Zidres, son sujetos especiales de protección constitucional, reconocidos a partir de los pronunciamientos de la Corte Constitucional colombiana, la cual ha desarrollado un *corpus iuris* (Sentencia-C 77 de 2017) con una serie de derechos que se desprenden de los artículos 64 y 65 de la carta política, es decir, no se trata de disposiciones legales, sino de un conjunto de garantías destinadas a la protección de una población, que desde la visión de la Constitución Política de 1991 ha sido históricamente marginalizada y vulnerable a nivel socioeconómico.

El contexto particular de Colombia en el sector rural se ha caracterizado desde el inicio de la República, “por una explotación inequitativa de la tierra, basada en la concentración latifundista, la dispersión minifundista y la colonización periférica” (Asamblea Nacional Constituyente, 1991), que ha impedido el acceso real de los campesinos al derecho de propiedad. Agravado lo anterior, por la situación de violencia por el conflicto armado, con el consecuente desplazamiento forzado de la población campesina. Dadas estas circunstancias, existe un riesgo permanente para esta población, por lo que su categorización como sujeto especial de protección refuerza, posibilita y facilita la realización progresiva de derechos básicos, tales como: i. el derecho a la alimentación, ii. Mínimo vital, iii. Derecho al trabajo, iv.

Libertad para escoger profesión u oficio, v. Libre desarrollo de la personalidad, y vi. Derecho a la participación, que para la Corte Constitucional de Colombia no son más que manifestaciones concretas del principio de la dignidad humana para el campesinado.

La participación de la población campesina, según los presupuestos del primer punto, están dados para que aquellos campesinos que no cuenten con la titulación de sus predios, ya sean ocupantes de tierras de la nación o simplemente actores agrarios sin tierra, a través del desarrollo de proyectos Zidres, logren el dominio de las tierras que ocupan, o adquieran porciones de propiedad en las zonas donde se desenvuelven. Uno de los aspectos fundamentales es que la población logre consolidar procesos asociativos por medio de sistemas propuestos por ellos mismos, que garanticen la adquisición de la propiedad, la gestión de créditos, la capacitación empresarial y la técnica y la adecuación tecnológica, que estarán amparados por los estímulos que otorga la ley en estos puntos (Ley 1776 de 2016, artículos 30. y 70.).

Por otra parte, se encuentra el actor inversionista, que pueden ser personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeros, que busquen el desarrollo de proyectos agroindustriales en las Zidres. La ley deja abierta la participación en materia de inversión ya sea a través de proyectos o inversiones de capital; por tanto, es admisible la entrada de inversores a través de los tratados de libre comercio, acuerdos bilaterales de inversión o cualquier forma de asociación entre nacionales y extranjeros de carácter privado.

La participación de los inversionistas en las Zidres se lleva a cabo por la presentación de proyectos inscritos ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Para cumplir con el objeto de los proyectos, los inversionistas tienen el derecho a que el Estado les proporcione servicios de asistencia técnica y transferencia de tecnología que faciliten el acceso de los productores rurales al conocimiento y aplicación de las técnicas más apropiadas para mejorar la productividad y la rentabilidad de su producción (Ley 1776 de 2016, artículo 18).

El marco de actuación de los inversionistas está garantizado y limitado al mismo tiempo por la libertad económica y de empresa consagrada en el artículo 333 de la Constitución Política de 1991, y al versar sobre desarrollo rural, el ejercicio empresarial y de inversión, no sólo se fija en criterios de crecimiento económico, sino

en criterios de sostenibilidad en términos humanos, sociales, alimentarios y culturales. Es decir, frente a la ponderación de derechos, cuando se trata de políticas, proyectos y demás fines económicos y su análisis costo-beneficio, frente al campo, más que a la productividad en términos brutos, el objetivo está orientado a la plena realización de los derechos sociales constitucionalmente reconocidos a las personas campesinas, para evitar que en el ejercicio desmedido de la libertad económica se aumenten las brechas sociales, que amenazan la sostenibilidad rural y ambiental, la seguridad alimentaria, la diversidad étnica y cultural de la nación (Sentencia C- 644 de 2012).

Paralelamente, se encuentran inversionistas de carácter especial, tales como empresas industriales y comerciales del Estado, las entidades territoriales, entidades de carácter mixto público-privado, fondos de pensiones, corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible, que se encuentran autorizados para efectuar inversiones en aspectos concretos, como la construcción de redes de producción, comercialización, procesamiento y consumo de alimentos originados en la economía campesina u otra forma de pequeña producción, infraestructura pública y servicios, los cuales contarán con estímulos y exenciones tributarios por su participación, sobre todo en aquellos aportes que redunden en la sostenibilidad ambiental de los recursos naturales (Ley 1776 de 2016, artículo 12)

3. Análisis de la situación jurídica de la tierra en las Zidres

Como ya se mencionó, el objeto de regulación principal de las Zidres es la propiedad de la tierra, bien sea que el título provenga de una persona particular o del Estado. En el orden constitucional, la propiedad en general se encuentra protegida como derecho en el artículo 58, que expresa de manera taxativa la protección a la propiedad privada y derechos adquiridos sobre ésta por parte de los particulares. Además del carácter de derecho, surgen correlativas obligaciones y funciones de la propiedad: i. *la función social de la propiedad*, que se refiere a que a través de ella se realizan derechos como la vida digna, la vivienda, la salud; por ello, el Estado debe propender a que se acceda a ella de forma equitativa de tal manera que no sólo se satisfaga el interés particular; por ejemplo, en la acumulación excesiva de la tierra, sino el interés general de la sociedad, como es el caso del desarrollo de obras públicas; ii. *La función económica*, que corresponde al hecho de que la propiedad en sí misma debe ser productiva y debe contribuir con la satisfacción de las necesidades

de los particulares y la demanda impositiva del Estado; pero al mismo tiempo atiende al requerimiento de promover la economía solidaria y toda forma asociativa por la que opten los particulares para su disfrute; iii. *La función ecológica*, que se refiere a los deberes de conservación y cuidado de los recursos naturales, para su permanencia del tiempo, atendiendo a principios de equilibrio y sostenibilidad ambiental (Constitución Política de Colombia, 1991).

Tal como se establece en la Sentencia C-77 de 2017, el caso de la propiedad de la tierra rural, “el campo”, bajo la égida anterior, es un bien jurídico de especial protección constitucional, ya que, por la relación que existe entre el campesino y la tierra, que da lugar a una forma de vida especial, es considerada mucho más que un espacio geográfico, porque constituye para esta población el escenario vital de salvaguarda de sus derechos y garantías. El acceso a la tierra, protegido en el artículo 64 de la Constitución, determina la acción estatal, establece una responsabilidad, para que la población campesina logre progresivamente el dominio sobre la misma, para un mejoramiento sustancial de su calidad de vida, con el fin de asegurar una igualdad no solo jurídica sino económica, social y cultural para los protagonistas del agro (Sentencia C- 77 de 2017).

El contexto reseñado es el parámetro que debe respetar las Zidres en su constitución y funcionamiento, más que la dimensión económica de la productividad o competitividad de la tierra; la creación de estas zonas especiales debe obedecer a criterios que garanticen un mejor vivir para la población campesina, quienes son el punto de partida y fin último, de la acción estatal, cuando a través de la legislación, de las políticas y de las estrategias, decide regular la inversión y el acceso a la tierra.

Las Zidres pueden estar conformadas por predios de la nación, conocidos como bienes baldíos, o por predios de propiedad, posesión o tenencia de particulares. En el caso de los primeros, bienes inmuebles de la nación, el gobierno nacional, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entregará la tierra bajo modalidades contractuales como la concesión o arrendamiento, sin transferir el dominio, con la condición de que se incluyan en los proyectos de inversión agrícola al pequeño o mediano productor (Ley 1776 de 2016, artículo 13). En este punto es importante analizar las consecuencias de la reglamentación la explotación de bienes baldíos en las Zidres, teniendo en cuenta el marco constitucional ya caracterizado.

Antes de constituir una Zidres, se hace el estudio de los títulos con los cuales los distintos pobladores se encuentran ocupando el bien; aquellos que cumplan con los requisitos para ser beneficiarios de adjudicación de bienes baldíos³ se les reconocerá la titulación de la tierra; en cambio, quienes no cumplan con los requisitos establecidos, deberán, ya sea establecer asociaciones con otros campesinos, o con inversores interesados, para ser desarrolladores de proyectos productivos o celebrar contratos de derecho real de superficie, sobre el predio. Sobre la primera opción, es preciso anotar que los ejecutores del proyecto, en ninguna de sus etapas lograrán la titulación de esta, indistintamente de la población campesina involucrada; esto porque la realidad contractual bajo la que se establece la relación jurídica es de carácter personal, entraña obligaciones entre las partes, mas no da origen al derecho real de dominio. Por tanto, no es certera la ley al decir que uno de sus objetos es el acceso a la tierra, puesto que no contempla en el desarrollo de la Zidres la opción para lograrlo (Ley 1776 de 2016, artículo 13).

Aún más, llama la atención el punto donde especifica la posibilidad de la constitución de derechos reales de superficie; dado que el ordenamiento civil colombiano; consagra de manera taxativa los derechos reales y en ellos no incluye el derecho real de superficie, por su parte, la Ley Agraria 160/1994 tampoco desarrolló este derecho ni existe norma que lo contemple o despliegue su contenido; por tanto, desde un análisis sistemático e integrador del ordenamiento jurídico, en caso de que se presentara una situación de esta naturaleza, o el legislador regula la figura, o se asimilaría por analogía al derecho real de usufructo vitalicio de la tierra a explotar, o un derecho personal de crédito,⁴ que no garantizaría a la siguiente generación la explotación agrícola, puesto que el bien regresaría nuevamente a manos del Estado. Además, la ley es clara al manifestar que al finalizar los contratos o los proyectos todos los bienes y elementos empleados en los proyectos deberán regresar al dominio del Estado sin que medie compensación alguna.

Otro aspecto que resaltar es la prohibición del pacto arbitral en los contratos que otorguen baldíos de la nación, para el desarrollo de proyecto en las Zidres, lo que entraría en conflicto, con los medios de solución de controversias establecidos en los tratados de libre comercio. Este escenario plantearía que ante la inversión extranjera, los contratos a celebrar con el Estado, necesariamente serán dirimidos por la jurisdicción ordinaria, quedando por fuera de la posibilidad de ser arbitrajes

de inversión, lo que deja entrever que los inversionistas provenientes de los acuerdos de libre comercio celebrados entre Colombia y sus socios comerciales no están llamados a realizar estas inversiones, o se trata entonces, de un marco jurídico independiente, que contraviene las normas de los tratados internacionales ya suscritos, o por el contrario, por tratarse de garantías de seguridad jurídica ya adquiridas, se les respetaría a los inversores extranjeros cuya fuente de inversión sea un TLC, y sólo sería aplicable a la población campesina y a los inversionistas de origen nacional. Ante estas tres situaciones, la norma no es clara, pero Colombia en todo caso no puede abstenerse del cumplimiento de las obligaciones ya negociadas en el comercio internacional.

Con relación al incumplimiento de las obligaciones contractuales, en cuanto al uso, explotación de la tierra o que no se dio inicio el proyecto, éste se da por terminado, y tendrá como sanción la ejecución de las garantías constituidas a favor del Estado; no habrá pago de mejoras, en caso de que las hubiere, y el pago de una sanción pecuniaria del 5% del valor del proyecto; esta última sanción no será impuesta a los pequeños productores.

En el caso de los particulares, éstos podrán aportar sus bienes, para la creación de la Zidres, es decir, su participación puede ser de tres tipos; i) sólo como aportante del terreno, bajo figuras contractuales, que van desde la venta, usufructo o arrendamiento de su bien; ii) además de la tierra, como pequeño o mediano productor en asocio para la ejecución de un proyecto productivo, o iii) como trabajador rural vinculado al proyecto. Este es uno de los puntos críticos, ya que en los casos en que el propietario campesino no esté en condiciones socioeconómicas, su aporte a las Zidres terminará siendo la transferencia del dominio de su tierra al inversionista que frente a su capacidad, está en una posición dominante, en la cual no sólo puede imponer el tipo de proyecto a ejecutar, sino la implantación de modelos de monocultivos que agotan la capacidad productiva del suelo, dejando al poblador en una situación de mayor vulnerabilidad económica, que es justamente lo que se pretende superar.

Esta coyuntura trae consecuencias sobre la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y la sostenibilidad de los recursos. Tomando como referente el caso de Brasil, que da luces sobre éstos efectos, es el segundo productor agrícola del mundo, pero también el país con mayor índice de concentración desigual de la tierra, donde

el 1.5% de los propietarios de tierras rurales ocupan el 52% de todas las tierras agrícolas, en la que ha ido incrementando con el pasar de los años la tenencia por parte de extranjeros, quienes, entre noviembre de 2007 y mayo de 2010, adquirieron 1,152 propiedades, que ascienden a medio millón de hectáreas (Elizabeth Clements y Bernardo Mançano Fernandes, 2013). En los asuntos concernientes a la tenencia y propiedad de la tierra en Brasil, la Constitución plantea dos grandes escenarios normativos en desarrollo del derecho a la propiedad. El primero de ellos, el concerniente a la protección de la propiedad privada, especialmente la pequeña y mediana propiedad rural, limitada a un fin social, que se asocia a la capacidad productiva económica y ecológica. La vulneración por acción u omisión de este fin social, determinado en su contenido por la misma Constitución, así:

I. El aprovechamiento racional y adecuado;

II. El uso adecuado de los recursos naturales disponibles y la preservación del medio ambiente;

III. El cumplimiento de las disposiciones que regulan las relaciones laborales;

IV. La explotación que favorezca el bienestar de los propietarios y de los trabajadores.

Habilita al Estado a ejercer el uso de su facultad unilateral de dar por terminado el derecho de dominio a través de la expropiación, la cual, en todo caso estará mediada por la indemnización en títulos de deuda agraria.

El segundo escenario normativo es el relativo a las tierras baldías de la Nación y la facultad que se le concede a los nacionales o extranjeros para ser adjudicatarios de estos bienes, de conformidad con la política agraria y el plan nacional de reforma agraria, de acuerdo con los siguientes criterios:

Cuando se trate de adjudicación por medio de la Reforma agraria

I. La concesión de áreas superiores a 2,500 ha, con aprobación previa del Congreso Nacional.

II. Plazo de concesión para beneficiarios de la reforma agraria, 10 años.

Cuando se trate de adjudicación de conformidad con la política agraria.

I. La adquisición o el arrendamiento de propiedades rurales por parte de una persona física o jurídica extranjera y establecerá los casos que dependerán de la autorización del Congreso Nacional.

II. La posesión continua, pacífica e ininterrumpida por 5 años, da derechos de propiedad, siempre y cuando no se tenga otro derecho semejante de tierra rural o urbana.

Asimismo, la Constitución establece el carácter imprescriptible de los bienes públicos de la nación.

A partir de este marco constitucional, la Cámara de Diputados – El Congreso Nacional de Brasil expidió la Ley 4.504, del 30 de noviembre de 1964, la cual regula los derechos y obligaciones en materia de bienes inmuebles rústicos a los efectos de implementar la Reforma Agraria y promover la política agraria. Si bien el objeto de la ley es procurar una distribución de la tierra y la propiedad rural en Brasil, no controló de fondo los temas de la concentración en latifundios (artículo 40.) y habilitó a través de un proceso de interculturación la colonización extranjera, para la realización de un programa de valorización del área o distribución de la tierra (artículo 56). Este panorama de acumulación de tierras deja en evidencia la responsabilidad estatal frente a la conformación de monopolios de tierra, que perpetúan la confrontación entre inversionistas acumuladores a gran escala y las demandas sociales campesinas, que han sido unas de las principales motivaciones del conflicto en Colombia, y que por su parte en Brasil ha dejado cientos de víctimas en los últimos años, con muertes de ambos lados: agricultores y sus trabajadores, y los sin tierra. En cifras estimadas se han identificado 1,000 conflictos al año desde 2010, con más de 300 mil personas involucradas entre 2010 y 2012 (*Bastiaan Philip Reydon et al.* 2015).

La ineficiencia del Estado para regular y democratizar el acceso de la tierra ha llevado a una falta de gobernanza en materia de desarrollo rural. Si se parte de que las características de las Zidres, en las que básicamente son tierras sin presencia estatal y en estado de abandono institucional, entonces, ¿cómo se garantiza el control posterior, para que a partir de la implementación de las Zidres no se dé en paralelo

un fenómeno de desplazamiento económico de la población campesina, ante la imposibilidad de competir con el inversor? La ley y sus decretos complementarios no lo establecen. Existe el mandato de la Corte Constitucional para vigilar y evitar estas consecuencias contrarias al objeto de la ley, pero se requiere de una acción gubernamental decidida con estrategias de vigilancia y control en el terreno, tanto desde los municipios involucrados en las zonas como desde el gobierno nacional, dado el carácter centralizado del Estado colombiano.

En el caso de Brasil, a partir de su reforma agraria de los años sesenta del siglo XX, continuó una sucesión normativa de modos de apropiación de la tierra, primero la integración económica de la Amazonia al sector productivo brasileiro, que permitió la apropiación federal de la tierra estatal a través del proceso llevado a cabo por el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA), el cual logró el control del 30% de la propiedad de la tierra en Brasil. Por otra parte, por razones de interés público el gobierno apropió, para el reconocimiento de los derechos ancestrales oficialmente reconocidos a pueblos indígenas, tierras para designarlas como unidades de conservación para la conservación de la biodiversidad. Las unidades de conservación (UC) de Brasil se agrupan oficialmente en dos clases. El tipo de "protección integral" permite sólo la investigación y el turismo. El tipo de "uso sostenible" incluye categorías que permiten la cosecha de productos forestales no madereros, la gestión forestal (para madera) y la agricultura de subsistencia). Sin embargo, no implicó la adjudicación de nuevos títulos sobre la tierra, sino la formalización de lo ya existente. Ley 8629/1993, (G. C. Carrero *et al.* 2022).

En el caso mexicano, la reforma constitucional de 1992, con la que se modifica el artículo 27 de la carta magna, elimina la obligación del Estado de distribuir la tierra y flexibiliza la comercialización y arrendamiento de ésta, buscando disminuir las restricciones de circulación de la tierra que impedían la modernización de la estructura agraria y el sistema productivo del país (H. Robles, 2012). En el mismo sentido, se promulga la Ley Agraria del 26 de febrero de 1992, con la que se regula la propiedad ejidal y comunal, desarrollando los modos de transmisión de los derechos de propiedad, sumado al ya existente Código Civil, con el que se regula la propiedad privada en el país.

Frente a estas modificaciones introducidas al ordenamiento jurídico mexicano, no se obtuvo la dinamización esperada en cuanto a la circulación de la tierra, dado a

que la mayoría de las negociaciones fueron a pequeña escala y dadas entre los mismos ejidatarios propietarios de la tierra (V. Vázquez García, 2017). Dicha situación, sumado a, la existente tradición agraria del país, encontramos que, en el caso mexicano, más allá de presentarse una concentración de tierras, se evidencia la extranjerización y acaparamiento de la cadena de valor agrícola (H. Robles, 2012).

En este sentido, encontramos que en México la intervención de los inversores y la empresa privada se presenta principalmente a través de contratos de arrendamiento de la tierra, acuerdos entre la agroindustria y los productores, y las concesiones mineras para la exploración y explotación de hidrocarburos (V. Vázquez García, 2017). Es entonces, en las concesiones mineras, donde se identifican amenazas latentes para el acaparamiento de tierras en México, evidenciado en que para 2012 el gobierno mexicano habría entregado 21,071 concesiones mineras, equivalente a más de 30 millones de hectáreas, correspondiente al 15% del territorio del país (A. De la Cruz, 2017).

A esto se suma, que en 2013, durante el período del presidente Enrique Peña Nieto, se introdujo en el ordenamiento jurídico mexicano la reforma energética y la Ley de Hidrocarburos en 2014, con la que se estableció en su artículo 100 en referencia al uso y ocupación superficial de la tierra:

La contraprestación, los términos y las condiciones para el uso, goce o afectación de los terrenos, bienes o derechos necesarios para realizar las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos serán negociados y acordados entre los propietarios o titulares de dichos terrenos, bienes o derechos, incluyendo derechos reales, ejidales o comunales, y los asignatarios o contratistas. Tratándose de propiedad privada, además podrá convenirse la adquisición.

Dentro del desarrollo del articulado se indica que en aquellos casos en los que las partes involucradas en el proceso de negociación para el uso, goce o afectación de terrenos para la explotación o extracción de hidrocarburos no lleguen a un acuerdo, por petición de la Secretaría de Energía podrá solicitar a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, que dé trámite ante el Ejecutivo Federal para la constitución de una servidumbre legal de hidrocarburos por vía administrativa. Asimismo, la citada Ley de Hidrocarburos de 2014 no establece un límite en la

extensión de la tierra que podría ser utilizada por una compañía o empresa para los fines referidos (V. Vázquez García, 2017).

Esta norma ha sido ampliamente criticada aludiendo a podría afectar el 60% de los ejidos en México, dejando un amplio margen de maniobra para que inversores privados acaparen las tierras con riqueza en hidrocv (N. J. Hernández, 2016). A esto se le suma el profundo impacto ambiental derivado de la explotación y exploración minera, que lleva a afectaciones como la erosión del suelo, la contaminación del agua y del suelo, que afectan la actividad productiva de las poblaciones en las que se desarrollan (Elvira Núñez-Terrones *et al.*, 2020). A la fecha de redacción de este artículo de investigación, el presidente Manuel López Obrador.

En materia de sostenibilidad ambiental, cuando Brasil a partir de 1995 facilitó la entrada de capital internacional para adquirir tierras, en contextos de leyes permisivas, el impacto de este fenómeno llegó al Amazonas, que presenta altos índices de deforestación, por el desarrollo de agricultura y ganadería extensivas, que pones en riesgo el equilibrio y permanencia de los recursos naturales⁵ (John Wilkinson *et al.*, 2012). Lo paradójico es que, frente a esta situación, al convertirse en áreas potencialmente productivas aumenta el valor de la tierra, lo que lleva a la especulación, legitimada en un marco legal como el establecido en la Ley Forestal de Brasil (Ley 12.651 de 2012), la cual redujo la franja de protección de la vegetación ribereña y establece las actividades agrícolas iniciadas en áreas de preservación permanente (de Carvalho Lopes y de Oliveira, 2021). De acuerdo con las investigaciones del Instituto Nacional de Investigaciones de la Amazonia, para 2025 los índices de deforestación serían equivalentes bajo el escenario de violación de la legislación y el basado en el actual Código Forestal (3.672 y 3.616 km², respectivamente), mientras bajo la legislación antigua sería menor (3.374 km²) (INPA, 2021). En la Ley Zidres quedó establecido que las áreas de bosques y de parques nacionales naturales deben estar fuera de la delimitación de las áreas, lo que muestra un aprendizaje de la experiencia del vecino brasilero; pero el cumplimiento de estos parámetros dependerá en gran medida del control gubernamental. Las Zidres plantean en materia de competitividad una alianza pública–privada para el desarrollo de infraestructura y servicios, pero que en ningún modo debe convertirse en el presupuesto para la privatización de estas zonas.

Hay que mencionar, además, que gran parte del éxito del control que se reclama para esta zonas se encuentra en que el Estado tenga claridad sobre el número de predios de las extensiones de terrenos que son baldíos, y que eventualmente pueden ser objetos de Zidres, la realidad colombiana es que a pesar que desde 1974 se cuenta con un sistema formal de registro de bienes inmuebles rurales y urbanos, el Estado no cuenta con un registro nacional de baldíos; un caso similar se da en Brasil, que cuenta con un marco institucional para la administración de tierras formado por varias organizaciones, pero que trabajan de forma independiente, y en la cual no existe un inventario de tierras a favor de la nación (Bastiaan Philip Reydon *et al.*, 2015). El mencionado código forestal, y posteriormente la Ley 13465 de 2017, que modifica cerca de veintiséis marcos legales sobre la tierra en Brasil, llamada Ley del Grilagem o de Acaparamiento, señala la posibilidad de regularizar y legalizar tierras ocupadas por grandes propietarios, Esto último afectaría directamente la forma de vida de las familias en los asentamientos, ya que, con un historial de ineficiencia y abandono del poder público, la falta de infraestructura, trabajo e ingresos puede contribuir a que estas familias desatendidas se vean obligadas a vender sus tierras a precios muy por debajo del mercado. En contraste, en Colombia esta situación de falta de apropiación y conocimiento de los baldíos, y teniendo en cuenta el objeto de las Zidres, hacen que estas zonas sean un punto a parte de la política de tierras en Colombia, porque va en línea paralela a la Ley de Reforma Agraria de 1994, ya que de manera consciente está diseñada para no intervenir mutuamente, y, a su vez, no se interrelaciona con la ley de restitución de tierras para las víctimas del conflicto y el acuerdo de tierras firmado en el marco del acuerdo de paz con la guerrilla de las FARC (Ley 1776 de 2016, artículo 25).

Por último, en este punto sobre la seguridad jurídica sobre el derecho al acceso a la tierra, la Corte Constitucional de Colombia ha establecido unos parámetros de protección del derecho que tienen que ver con el respeto a la propiedad, posesión o tenencia de la tierra, el acceso a los bienes y servicios que permitan el desarrollo de proyectos de vida de la población rural y la titulación individual o colectiva de la tierra para la población campesina. Lo que indica el mandato a las autoridades públicas para que diseñen e implementen estrategias normativas y fácticas para estimular, fomentar e impulsar el acceso a la tierra, pero además la permanencia del campesino en ella, su explotación, su participación en la producción de riqueza y en los beneficios del desarrollo (Sentencia C-77 de 2017).

4. Garantías de seguridad jurídica para la inversión

En relación con las garantías para los inversionistas de las zonas Zidres, es preciso señalar que éstas también tienen una protección constitucional (C.P., artículos 333 y 334), pues la iniciativa privada y la libertad de empresa son fundamentos para la competitividad y el desarrollo económico, en materia agraria, desde la visión legal y constitucional el estímulo y aumento de la producción a través de la inversión privada es un deber del Estado, que debe estar articulado a la política agraria para que ésta sea eficaz, en armonía con los derechos económicos, sociales y culturales, especialmente de la población campesina.

De las garantías consagradas en la Ley Zidres para los inversionistas, se encuentra el respeto de la negociación contractual y de los derechos adquiridos bajo legislaciones vigentes, y que eventualmente sean modificadas. Es decir, que independientemente de los cambios que puedan ser objeto las Zidres en su ejecución, los proyectos implementados contarán con las garantías de permanencia, estímulos a la producción y libre disposición de las rentas y beneficios, tal como se negociaron en sus circunstancias de tiempo, modo y lugar (Ley 1776 de 2016, artículos 8o. y 11). A través de esta garantía se evita que los derechos reales y personales adquiridos en virtud de las Zidres se vean expuestos al capricho o arbitrariedad de actuaciones estatales, beneficio que cobija no sólo al gran inversor, sino al trabajador rural.

Sin embargo, uno de los aspectos de mayor relevancia en este punto de la seguridad jurídica para el inversionista es el estatus de utilidad pública e interés social que revisten las Zidres, teniendo en cuenta que la ley establece que se excluye para fines de expropiación. Este punto es el más ambiguo de la ley, puesto que recaería sobre los predios de particulares, ya que sobre los baldíos el Estado no podría expropiarse ni extinguirse el dominio a sí mismo. Además, es de recordar que no se da la transmisión de la propiedad de los baldíos. De manera específica, sobre los bienes de particulares, la ley en ninguna de sus partes determina sanciones por la inejecución de proyectos en las zonas, sólo se concibe cuando los bienes son de la nación; pero si la visión es que de los terrenos no se hace distinción en su origen para establecer límites o sanciones, esto significaría que potencialmente los bienes privados podrían pasar a manos del Estado por incumplimiento del fin Zidres, que sería una sanción no sólo para el inversor de capital, sino para el campesino, que se vería despojado de la tierra, lo que sería claramente inconstitucional.

Para entender este entramado, es pertinente reseñar lo que señaló la Corte Constitucional sobre este punto. La Corte, en la referida sentencia que examina la constitucionalidad de las Zidres, dice:

Los términos “utilidad pública e interés social” son conceptos jurídicos indeterminados, por lo que corresponde al legislador llenarlos de contenido en ejercicio de su potestad de configuración legislativa, facultad que también comprende la posibilidad de determinar los diferentes medios que puede utilizar la administración para lograr dichos objetivos. En la medida en que son conceptos jurídicos indeterminados, la declaratoria de una actividad como de utilidad pública o interés social no conlleva implícitamente que el Congreso le esté otorgando a la administración la facultad para adelantar procesos de expropiación.

Lo cual indica de manera genérica la imposición de gravámenes o limitaciones al dominio, y en las zonas Zidres, sólo dos actores tienen el dominio; o el Estado o los particulares. Como ya está claro que el Estado no cede su dominio; no aplica la imposición de estas limitaciones; por tanto, sólo los propietarios de predios particulares serán los únicos a quienes sus bienes pueden recaer estas restricciones. Por otra parte, la Sentencia C-192 de 2016, en su fundamento jurídico 5.7, explica sobre el derecho de propiedad que éste se puede manifestar de diversas formas, pero que puede ser restringible por el ordenamiento jurídico:

(i) delimitando las formas de su ejercicio y, por ello, las facultades que ampara, (ii) estableciendo límites a dichas posiciones, (iii) imponiéndole en algunos casos gravámenes y, en eventos extraordinarios (iv) privando a su titular, del derecho de propiedad mediante la expropiación.

Si está claro que no procede la expropiación, entonces ¿cómo se manifiesta la restricción a la propiedad en virtud de la declaratoria de utilidad pública e interés social? Ello se da “cuando se trata de situaciones particulares y concretas que nacen y se desarrollan en el marco de relaciones que tienen o llegan a tener un vínculo con la utilidad pública o el interés social, surge un derecho que, si bien protege la posición o relación jurídica, no resulta intangible” (Sentencia C-192 de 2016). Es decir, en caso de conflictos que surjan por el desarrollo de los proyectos productivos, la protección de los recursos naturales o por la protección de los derechos económicos, sociales y culturales de la población campesina, deberá prevalecer el interés general antes que los intereses particulares en juego. El interés social legitima la intervención del Estado para favorecer el mejoramiento de las condiciones de vida de las personas, en particular el de las menos favorecidas, además de

promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.

En contraste, desde la legislación brasilera, si se da contenido a lo que se debe entender por utilidad pública, y que la Corte Constitucional colombiana designa como una categoría indeterminada, a través de la Ley 4.504, del 30 de noviembre de 1964, artículo 18, la que se reconoce por utilidad pública y social promover la justa y adecuada distribución de la propiedad; c) obligar a la explotación racional de la tierra; d) permitir la recuperación social y económica de las regiones; e) fomentar la investigación pionera, la experimentación, la demostración y la asistencia técnica; f) realizar obras de renovación, mejora y puesta en valor de los recursos naturales; g) aumentar la electrificación y la industrialización en las zonas rurales; h) disponer la creación de áreas para proteger la fauna, la flora u otros recursos naturales, a fin de preservarlos de actividades depredadoras.

Otro punto para destacar es la institución de la extinción del dominio, que tampoco está consagrada de manera expresa en la ley, pero que se ha aparejado a lo establecido en el artículo 13, parágrafo 4 “si dentro de los tres años siguientes a la aprobación del proyecto... en los bienes de la nación... no se ha dado inicio al proyecto productivo, será causal de terminación del contrato, devolviendo a la Nación el respectivo predio”, lo cual no tiene asidero jurídico, ya que es explícito que, dado que el dominio lo ejerce el Estado, la forma de la relación jurídica con el inversionista es contractual; por tanto, es una condición resolutoria de orden legal, mas no la extinción de un dominio que nunca se ha detentado.

Hay que mencionar que aunque la ley Zidres no establece una conexión con la legislación agraria existente, como si se tratara de un punto aparte de la política de desarrollo rural —anotación que se había realizado en el acápite anterior— la Corte Constitucional ordena en la sentencia de revisión de las Zidres, que justamente, por el interés social que reviste, debe remitirse a las normas agrarias vigentes⁶ para comprender el alcance del concepto objeto de análisis. Es decir, el Estado deberá intervenir para: i. Prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico. ii. Garantizar el acceso a la tierra a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos mayores de dieciséis años que no la posean. iii. Garantizar el acceso a la población campesina al crédito y subsidios, y iv. Fomentar la adecuada explotación y la utilización social de las aguas y de las tierras

rurales aptas para la explotación silvoagropecuaria, mediante programas que provean su distribución ordenada y su racional utilización (Ley 160 de 1994).

Ahora bien, la contradicción de esta declaratoria de interés social está dada en que, por las características agrológicas, de acceso e infraestructura, elevados costos de adaptación productiva, estas tierras no son aptas para la constitución de unidades agrícolas familiares que favorezca la población campesina. Esta dicotomía entre los fines declarados y los bienes objetos sobre los que recae la legislación Zidres hace que las garantías de seguridad jurídica para los inversores no se concreten, y es más bien fuente de inseguridad. Por demás también, dada la naturaleza de los TLC, en los que se estatuye la prohibición de la expropiación directa o indirecta, la posible intervención del Estado en favor de la población campesina, dado que se lleguen a presentar conflictos en las relaciones jurídicas entabladas, pueda ser asumida por el inversionista extranjero como una intervención indebida que dio lugar a poner en riesgo una inversión ejecutada, concretándose en perjuicio del inversor en una restricción a la libertad económica, y por ende una privación soterrada de los atributos de valor del bien (Raffo Velásquez, 2013).

5. Relación entre derechos humanos e inversión

Se deben considerar dos aspectos claves frente a la relación derechos humanos e inversión. Primero, en la Ley Zidres, está el equilibrio que debe existir entre la garantía de realización progresiva de los derechos económicos, sociales y culturales para la población campesina y el desarrollo agroindustrial por parte de los grandes capitales nacionales o extranjeros; en este sentido, lo campesinos en general no pueden seguir siendo el eslabón insignificante de la labor productiva en el campo; por ello, la implementación de normas como las Zidres deben hacer efectiva la permanencia y sostenibilidad de las economías tradicionales de subsistencia, que son el vehículo que garantiza el acceso al alimento de la población campesina; por tanto, uno de los retos a superar es que en virtud del desarrollo de los proyectos se den modificaciones drásticas en los usos del suelo o de las prácticas productivas agrícolas, viéndose privados incluso del derecho básico a la alimentación.

Otro de los efectos derivados de la aplicación de las Zidres dentro de la ley, así como en las discusiones sobre la misma, se ha dejado por fuera un tema fundamental, como son las repercusiones sobre la seguridad alimentaria en las zonas

donde se encuentran establecidas. Adicionalmente, al ser consideradas zonas de interés público y social, prevalecen sobre las zonas de reserva ambiental o campesina, por lo que estas zonas de reserva no podrían consolidarse posteriormente en las áreas Zidres, ya que éstas gozan de protección especial por parte de los inversionistas. Lo anterior, generaría efectos contrarios a las obligaciones internacionales contempladas en los diversos instrumentos internacionales sobre medio ambiente ratificados por Colombia, en la medida en que no se podría dar aplicación jurídica a uno de los principios fundamentales en el derecho internacional ambiental como es el principio precautorio, que busca en mayor medida adoptar todos los medios necesarios por parte del Estado para evitar la degradación ambiental.

En investigaciones realizadas en este sentido en Brasil, e incluso en el África del sur, como Mozambique (John Wilkinson *et al.*, 2012), con similares patrones contractuales de inversión sobre la tierra, se pueden destacar las motivaciones para la inversión en este sector, entre las cuales se identifican: primero, capital agroindustrial, con inversión en su propio sector, se trata de inversiones, así como procesos de concentración de tierras por parte de empresas nacionales y extranjeras, presionadas y estimuladas por el nuevo entorno competitivo. Es el caso de Brasil, que es el eje global más competitivo en toda una gama de productos agrícolas que acelera la concentración y la transnacionalización de muchos sectores, tanto tradicionales como nuevos. Si bien Colombia no alcanza los niveles de competitividad brasileños, es de destacar el potencial agrícola del país que se convierte en un gran atractivo para que empresas del sector vean la oportunidad de transformar las formas de producción en materia de alimentos, que permita abastecer el alto consumo mundial.

En segundo lugar, capital agroindustrial en sectores sinérgicos y convergentes; es decir, el desarrollo de proyectos para la producción de madera, caña de azúcar, sobre todo con fines de obtener biocombustibles, para minimizar riesgos con las cosechas y maximizar las ganancias, se opta por la diversificación de las inversiones de los agroalimentaria al agrocombustible; en este tipo de inversiones cada vez más se hacen partícipes: tanto compañías petroquímicas como a los sectores automovilístico, de logística y de construcción. Tercero, empresas inmobiliarias rurales que invierten en respuesta a la valorización de tierras y nuevas perspectivas de agronegocios. Estas empresas participan en la instalación de infraestructura,

electricidad y preparar el terreno para la producción, permitiendo su adquisición en forma de una empresa llave en mano. Justamente, para lograr este fin y “compensar” la ausencia estatal, la Ley Zidres autoriza a empresas públicas, fondos de pensiones y empresas de servicios, hacer presencia por vía de inversiones en los proyectos Zidres aprobados.

El cuarto motivo está relacionado con Estados ricos en capital, pero pobres en recursos naturales que buscan garantizar el suministro de alimentos y energía. Como lo que ha ocurrido en África y parte Asia, con el acaparamiento de tierras, si bien la ley Zidres, no contempla este tipo de inversiones o relaciones intergubernamentales, que promueven formas de neocolonialismo, nada obsta para que este tipo de Estados tengan acciones o participaciones en empresas multinacionales de inversión agrícola, tal como lo hace Japón a través de su política (RAI) de inversión agrícola responsable. Esto, debido a que muchos Estados desarrollados son conscientes de que frente a la propia escasez de recursos los TLC no son suficientes para sus requerimientos de seguridad alimentaria, por lo que han optado por estrategias extraterritoriales para obtener estos recursos, y que de alguna forma sean tenidos, como productos nacionales. En este sentido, se debe considerar que la seguridad alimentaria incluye dentro de sus dimensiones la disponibilidad y estabilidad en la oferta de alimentos, al igual que el acceso económico y físico de manera permanente y a pesar de cualquier circunstancia (Paulina Lagunes, 2020).

Estas realidades no sólo muestran la dinámica del sector agrario y su alto valor para la competitividad y crecimiento económico, sino que exponen los riesgos en los que se ve la población campesina, perder la tierra por la venta o no lograr la opción de adjudicación de baldíos, en la medida en que éstos sean asignados a grandes empresarios de macroproyectos productivos. La Ley Zidres, en su artículo 16, establece la indemnidad del campesino

Cuando el campesino, trabajador agrario ocupante o poseedor de buena fe, cumpla con los requisitos que distinguen al pequeño productor y no cuente con título que acredite la propiedad de la tierra sobre la que este desempeña sus labores agrarias, el Gobierno Nacional garantizará la titularidad de dichos predios mediante un plan de formalización de la propiedad de la tierra dentro de las Zidres.

Tal como muestra la redacción del texto, el cumplimiento de los requisitos debe darse previamente a la constitución de la Zidres; la garantía es para derechos

adquiridos y preexistentes; en su desarrollo la ley no contempla a los sin tierra (no ocupante, no poseedores), y no podrán aspirar a que durante la ejecución puedan adquirir un derecho, porque finalizado el proyecto el bien debe retornar al Estado.

Segundo aspecto clave; en la experiencia brasileña, en 2016 se otorgó el permiso para vender terrenos públicos dentro de los asentamientos de la reforma agraria (MP 759/2016), lo que implica una protección pública reducida y un régimen de tenencia de la tierra de aplicación menos estricta, que puede tener un impacto en la creciente deforestación observada en la Amazonia desde 2012, que nos lleva a tener en cuenta en la relación DDHH e Inversión, y es lo concerniente al desarrollo sostenible. En Colombia, la Corte Constitucional ha sido enfática en los usos, controles y la protección pública de la tierra, sobre todo en el sector rural; la disposición de ésta está sometida al beneficio de la población campesina, se torna inconstitucional todo uso del campo, que genere desplazamiento económico de los campesinos o que los someta como jornaleros de su propio territorio.

La finalidad de toda inversión, en este sector agrícola en particular, es la consecución del desarrollo sostenible, no sólo para proteger los recursos naturales, sino para corregir las condiciones de exclusión socioeconómica y la diversidad cultural; por ello, la construcción jurídica de normas, políticas y estrategias para el campo deben ir orientadas a fortalecer los mecanismos de asociatividad entre campesinos y de ellos con los inversionistas, los riesgos que entraña la inversión agrícola deben hacerse compartidos entre quienes poseen la tierra y quienes la usan; de esta manera reducen el impacto de los precios de mercado para los campesino, además que reduce la intensidad de conflictos entre quienes están en el campo, y previene que los campesinos migren hacia estructuras armadas, como ha ocurrido en Colombia. Por ello, toda inversión debe fomentar el cooperativismo, la asociación, la colaboración empresa-población campesina. El crecimiento de ambos actores garantiza la reducción no sólo de la pobreza, sino de recurrir a la violencia como mecanismo de reivindicación de derechos.

Hacer sostenible el campo, y sobre todo en Colombia, en aquellas zonas más despobladas con mayores índices de pobreza, es una responsabilidad de primer orden, que requiere para que funcione la sinergia de los actores una fuerte presencia estatal, que garantice a todas las partes la protección de sus derechos y el ejercicio de sus deberes. Este engranaje tiene una repercusión en la protección de los recursos

naturales y en la recuperación del paisaje forestal; todo ello en un proceso planificado, para recuperar la integridad ecológica y mejorar el bienestar humano. Para lograr esta armonización, es necesario fortalecer los derechos de tenencia sobre la tierra; a mayor seguridad sobre estos derechos, mayor compromiso para las inversiones en conservación de los recursos naturales (Rebeca McLain *et al.*, 2018), dado que genera confianza del beneficio que les representa; el éxito de la sostenibilidad en gran parte depende ello. La empresa será ambiental y socialmente responsable en la medida en que sus derechos sean seguros y no se presenten ambigüedades que den lugar a conflictos con el campesino; por su parte, la seguridad del campesino sobre el respeto a su tenencia y la conexión existencial con ella genera un compromiso por desarrollar proyectos que no sólo le apuntan a su subsistencia, sino al equilibrio en general de su entorno.

V. CONCLUSIONES

Las Zidres fueron creadas en Colombia con el objetivo principal de promoción y acceso al desarrollo rural, a partir de la implementación de ciertos estándares que le impriman competitividad al manejo del agro colombiano. Sin embargo, encontramos que en la práctica se presentan tensiones entre dos sectores interconectados entre sí como son los campesinos y la inversión extranjera.

Sin embargo, factores como la inequidad rural y el conflicto armado han generado que la población campesina sea un sujeto de especial protección por la posible vulneración de sus derechos especialmente, los DESC y del derecho a la alimentación, el mínimo vital, el derecho al trabajo, entre otros, que afectan sin duda la dignidad humana.

Por otra parte, encontramos a los inversionistas, a quienes la ley de creación de las Zidres les permite que sean personas naturales o jurídicas de carácter nacional e internacional; a éstos se les garantiza la libertad económica y de empresa con los límites constitucionales relacionados con la protección de los derechos sociales, especialmente de la población campesina. La titulación de los predios rurales es un obstáculo en la protección de la inversión, que repercutirá en la seguridad jurídica para los inversionistas, así como en las obligaciones internacionales adquiridas por el Estado colombiano a partir de la suscripción de los TLC y acuerdos bilaterales de inversión.

Todo lo anterior nos lleva revisar las experiencias de este tipo de zonas implementadas en terceros países, como es el caso de Brasil, donde la recepción de la inversión en estas áreas es relevante, ya que obedece muchas veces a las políticas expansionistas de los Estados desarrollados en su búsqueda de garantías para la exploración y explotación de recursos naturales, muchas veces limitado en sus propios territorios. Esta situación causaría el detrimento no sólo desde el punto de vista de los recursos del Estado, sino también de la población campesina que no se encuentra en capacidad de competir con los terceros inversionistas.

El caso brasileiro es de particular atención, puesto que desde su misma norma constitucional permite las concesiones de tierras para los extranjeros, y que en el desarrollo normativo posterior (Ley 4504 de 1964, Ley 12651 de 2012 y la más reciente Ley 13465 de 2017), facilitan y amplían la explotación en zonas forestales, antes protegidas, para el desarrollo agroindustrial sea con fines alimentarios de combustibles, lo que termina poniendo en riesgo tanto la seguridad alimentaria como los derechos de propiedad sobre la tierra, las garantías de los campesinos poseedores y en general el desarrollo sostenible del territorio rural. Por su parte, en el panorama existente en México, hallamos que los procesos de acaparamiento de la tierra se desarrollan en torno a las concesiones mineras para la explotación de hidrocarburos, hecho que afecta de manera particular el medio ambiente de los lugares en los cuales se desarrollan estas actividades. En el caso colombiano, tanto la Constitución como las sentencias expedidas por la Corte Constitucional han intentado aliviar esta tensión a través de la protección de los recursos naturales y la corrección de las condiciones de exclusión socioeconómica. No obstante, la realidad nos lleva a plantear la necesidad de generar políticas concretas para el sector rural a partir de aspectos como la construcción jurídica de normas que protejan al campo, la adecuada titulación y clasificación de las zonas rurales, y el establecimiento de estrategias certeras para generar asociatividad entre los campesinos.

Por último, como estrategia jurídica para la protección de los derechos económicos, sociales y culturales, que podrían verse vulnerados a partir de la implementación de las Zidres en Colombia, sugerimos la posibilidad de utilizar los mecanismos constitucionales internos, y en caso de que lo amerite, acudir al sistema regional de derechos humanos, específicamente al sistema interamericano, para hacer valer los instrumentos internacionales que consagran los DESC, así como la

Declaración sobre los Derechos de los Campesinos y otras Personas que Trabajan en Zonas Rurales, adoptada al interior del Comité de los Derechos Humanos de la ONU.

VI. REFERENCIAS

Asamblea Nacional Constituyente (1991), *Gaceta Constitucional* 109, Imprenta Nacional.

CARRERO, G. C.; WALKER, R. T.; SIMMONS, C. S., y FEARNESIDE, P. M. (2022), Land grabbing in the Brazilian Amazon: Stealing public land with government approval, *Land Use Policy*, 106133, disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2022.106133>.

CARVALHO LOPES, R. de y OLIVEIRA, M. R. L. de (2021), Considerações sobre a Lei no 13.465/2017 e os possíveis efeitos em relação à política de Reforma Agrária no Brasil, *Research, Society and Development*, vol. 10, núm. 1.

CLEMENTS, E. A. y FERNANDES, B. M. (2013), Land Grabbing, Agribusiness and the Peasantry in Brazil and Mozambique, *Agrarian South: Journal of Political Economy*, vol. 2, núm. 1, disponible en: <https://doi.org/10.1177/2277976013477185>.

Constitución Política de Colombia (1991) (testimony of [Const.]).

DANE (2016), *Censo Nacional Agropecuario*.

DANE (2019), *Boletín técnico pobreza multidimensional en Colombia, 2018*.

DE LA CRUZ, A. (2016), *Vías comunitarias para la defensa del territorio*, en Hernández, N. L. y A. De Ita, R. (eds.), *La nueva survidumbre agraria y la resistencia indígena y campesina*, Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano, México.

DNP, D. N. de P. (2018), *Documento Conpes 3917*.

Gobernación del Meta (2015), *Nuestro departamento*, Meta Tierra de Oportunidades, disponible en: <https://www.meta.gov.co/web/content/nuestro-departamento>.

HERNÁNDEZ, N. J. (2016), Reforma al campo y leyes energéticas, en Hernández, N. J. y A. De Ita R. (eds.), *La nueva survidumbre agraria y la resistencia indígena y campesina*, Centro de Estudios para el Cambio en el Campo Mexicano, México.

INPA. (2021), *Estimativa de desmatamento por corte raso na Amazônia Legal. Recomendações Para Cartas e Documentos Timbrados Do INPE*. disponible en: <https://www.gov.br/inpe/pt-br/assuntos/ultimas-noticias/divulgacao-de-dados-prodes.pdf>.

- Ley 160 de 1994* (1994), (testimony of Congreso de Colombia).
- Ley 1776 de 2016* (2016), (testimony of Congreso de Colombia).
- Ley 1776 de 2017 - Ley Zidres* (2017) (testimony of Congreso de Colombia).
- Llano, E. M. de. (2014), La dimensión territorial de la competitividad. *Economía y Desarrollo*, núm. 151, disponible en: http://scielo.sld.cu/scielo.php?script=sci_arttext&pid=So252-85842014000100006&nrm=iso.
- MEDINA, P. A. y CÁRDENAS, D. C. B. (2010), La sostenibilidad ambiental urbana en Colombia. *Bitácora Urbano Territorial*, vol. 2, núm. 17, disponible en:
- NUÑEZ-TERRONES, Elvira; SÁNCHEZ-TORRES, Yolanda, y TERRONES-CORDERO, Aníbal (2020), *Efectos de la reforma energética en el territorio y condiciones socioeconómicas en Papantla, Veracruz, México* Effects of. *LiminaR*, vol. 18, núm. 1, disponible en: <https://doi.org/10.29043/liminar.v18i1.720>.
- PNUD. (2011), *Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano*, INDH, PNUD.
- REYDON, B. P. (2011), O desmatamento da floresta amazônica: causas e soluções. *Política Ambiental*, núm. 8.
- REYDON, B. P., FERNANDES, V. B. y TELLES, T. S. (2015), Land tenure in Brazil: The question of regulation and governance, *Land Use Policy*, núm. 42, disponible en: <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2014.09.007>.
- ROBLES, H., (2012), El caso de México, en Gomez, S.; Soto, F. *Dinámicas del mercado de la tierra en América Latina*, FAO, Italia.
- ROMERO, E. (2012), *Desarrollo sostenible: hacia la sostenibilidad ambiental*, Produmedios.
- Sentencia C 644 de 2012*, 120 (2012) (testimony of Corte Constitucional de Colombia).
- Sentencia C 192 de 2016*, (2016) (testimony of Corte Constitucional de Colombia).
- Sentencia C 77 de 2017*, 203 (2017) (testimony of Corte Constitucional de Colombia).
- VÁZQUEZ GARCÍA, V. (2017), Land grabbing in Mexico: extent, scale, purpose and novelty, *Revista Mexicana de Ciencias Forestales*, vol. 8, núm. 44, disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2007-11322017000600010&lng=es&tlng=en.
- VELASQUEZ, R. (2013), Expropiación indirecta, Justificación, *Ius et Veritas*, vol. 4, núm. 16.

WILKINSON, J.; Reydon, B., y SABBATO, A. Di. (2012), Concentration and foreign ownership of land in Brazil in the context of global land grabbing, *Canadian Journal of Development Studies / Revue Canadienne d'études Du Développement*, vol. 33, núm. 4, disponible en: <https://doi.org/10.1080/02255189.2012.746651>.

* ORCID: [0000-0002-2807-3696](https://orcid.org/0000-0002-2807-3696), doctora en derecho de la Universidad del Norte; magister en derecho de la Universidad del Norte; profesora de derecho civil de la Universidad del Atlántico, correo electrónico: mariabocanegra@mail.uniatlantico.edu.co.

** ORCID: [0000-0001-6143-7722](https://orcid.org/0000-0001-6143-7722), doctora en derecho de la Universidad de Valencia; máster in International Trade Management, investigadora de la División de Derecho, Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte en Barranquilla, correo electrónico: insignaress@uninorte.edu.co.

*** ORCID: [0000-0003-0143-1438](https://orcid.org/0000-0003-0143-1438), doctorante en derecho, Universidad del Norte. Master of Laws por la University of Melbourne, abogada de la Universidad del Atlántico, Profesional en relaciones internacionales de Universidad del Norte. Docente, Universidad del Atlántico, correo electrónico: cgiovannetti@mail.uniatlantico.edu.co.

¹ En 2021, el porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional en Colombia fue 16.0,6%; en las cabeceras de 11.5,8% y en los centros poblados y rural disperso de 31.1%, es decir, el porcentaje de personas en situación de pobreza multidimensional en centros poblados y rural disperso fue 2.7 veces el de las cabeceras (DANE, 2022).

² Planes Nacionales de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario (2002-2006) - Álvaro Uribe Vélez” Estado Comunitario: desarrollo para todos (2006-2010).

“Prosperidad para Todos” (2010-2014) - Juan Manuel Santos “Todos por un Nuevo País” (2014-2018) - Juan Manuel Santos. “Pacto por Colombia – Pacto por la Equidad” – Iván Duque Márquez (2018-2022).

En estos planes de desarrollo se contempla un fortalecimiento de las relaciones comerciales internacionales de Colombia, a través de la suscripción de TLC para atraer la inversión extranjera.

³ Ley 160 de 1994, artículo 69. La persona que solicite la adjudicación de un baldío deberá demostrar que tiene bajo explotación económica las dos terceras partes de la superficie cuya adjudicación solicita y que la explotación adelantada corresponde a la aptitud del suelo establecida por el INCORA en la inspección ocular.

En todo caso, deberá acreditarse una ocupación y explotación previa no inferior a cinco (5) años para tener derecho a la adjudicación. La ocupación anterior de persona distinta del peticionario no es transferible a terceros, para los efectos contemplados en este inciso.

⁴ Sentencia Corte Suprema de Justicia. Sentencia SC10896-2015/2005-00011 DE AGOSTO 19 DE 2015.

⁵ Brasil ha perdido un promedio de 2.6 millones de hectáreas de bosque por año en los últimos diez años. Además, en los últimos años, entre 6.4 y 7.4 millones de hectáreas de la selva amazónica se han perdido debido a la deforestación (Reydon, 2011).

⁶ Véase D. 2666/94, artículos. 1o. y 3o. ordinales segundo, tercero y quinto del artículo 1o. de la Ley 160 de 1994.