# *Las Zidres en la reforma rural integral y su valoración por la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana*

Recibido: 10 de diciembre de 2022 • Aprobado: 17 de octubre de 2024
https://doi.org/10.22395/ojum.v24n51a4398

**David José Hernández Hoyos**
Universidad Cooperativa de Colombia, Montería, Colombia
davidj.hernandez@campusucc.edu.co
https://orcid.org/0000-0002-7152-5563

**Ana María Barbosa Arrieta**
Universidad Cooperativa de Colombia, Montería, Colombia
anam.barbosa@campusucc.edu.co
https://orcid.org/0000-0002-5056-7203

## *Resumen*

Con esta investigación se pretende analizar los cambios relevantes que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha introducido en el sistema de las Zidres (Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, creadas por la Ley 1776 de 2016) durante el periodo comprendido entre los años 2016, 2017 y 2018. El análisis busca precisar los problemas jurídicos y sociales que se observan con la implementación de la ley. Se aborda desde la metodología con enfoque cualitativo, con análisis documental de recolección de información para evaluar de forma crítica la jurisprudencia relativa a los efectos de la Ley de las Zidres sobre los derechos de los trabajadores campesinos y agrarios. Este texto concluye que la jurisprudencia constitucional ha creado un catálogo de derechos de los trabajadores campesinos y agrarios, y los ha considerado como sujetos de especial protección constitucional en razón a su aporte a la producción de alimentos y a la garantía de la seguridad y soberanía alimentaria, situación que no se ha materializado en estricto sentido frente al control de constitucionalidad que se ha ejercido sobre algunas de las disposiciones de la Ley 1776 de 2016.

P*alabras clave*: Zidres; derecho agrario; reforma agraria; reforma rural integral; desarrollo rural; trabajadores agrarios; producción de alimentos; seguridad alimentaria; posconflicto; justicia transicional.

# *Zidres in the comprehensive rural reform and its assessment by the Colombian Constitutional Court's jurisprudence*


## *Abstract*

This research aims to analyze the relevant changes that the Constitutional Court's jurisprudence has introduced in the Zidres system (Zones of Rural, Economic and Social Development Interest, created by Law 1776 of 2016) during the 2016 2017 to 2018 period. This analysis seeks to specify the legal and social problems observed in implementing the law. The analysis was approached using a qualitative methodology, with an information collection documentary analysis to critically evaluate the jurisprudence regarding the effects of the Zidres Law on peasant and agrarian workers' rights. This paper concludes that constitutional jurisprudence has created a catalog of peasant and agrarian workers' rights, and has considered them as subjects of special constitutional protection due to their contribution to food production, and the guarantee of food security and sovereignty. This is a situation that has not materialized in a strict sense in the face of the constitutionality control that has been exercised on some of the provisions of Law 1776 of 2016.


*Keywords*: Zidres; agrarian law; agrarian reform; comprehensive rural reform; rural development; agrarian workers; food production; food security; post-conflict; transitional justice.

# *As Zidres na reforma rural integral e sua avaliação pela jurisprudência da Corte Constitucional colombiana*


## *Resumo*

Esta pesquisa tem como objetivo analisar as mudanças relevantes que a jurisprudência da Corte Constitucional introduziu no sistema das Zidres (Em português: Zonas de Interesse de Desenvolvimento Rural, Econômico e Social, criadas pela Lei 1776 de 2016) durante o período de 2016, 2017 e 2018. A análise busca identificar os problemas jurídicos e sociais observados na implementação da referida lei.A abordagem metodológica adotada é qualitativa, com base em análise documental para a coleta de informações, a fim de avaliar criticamente a jurisprudência relativa aos efeitos da Lei das Zidres sobre os direitos dos trabalhadores camponeses e rurais.O texto conclui que a jurisprudência constitucional elaborou um catálogo de direitos para os trabalhadores camponeses e rurais, reconhecendo-os como sujeitos de especial proteção constitucional, em razão de sua contribuição para a produção de alimentos e para a garantia da segurança e soberania alimentar. No entanto, essa proteção não se concretizou de forma plena no controle de constitucionalidade exercido sobre algumas disposições da Lei 1776 de 2016.


P*alavras-chave*: Zidres; direito agrário; reforma agrária; reforma rural integral; desenvolvimento rural; trabalhadores rurais; produção de alimentos; segurança alimentar; pós-conflito; justiça transicional.

## Introducción

Este artículo surge como resultado de un proyecto de investigación culminado, denominado "Análisis de las Zidres creadas por la Ley 1776 de 2016 en el marco del F*ast-Track* y la Jurisprudencia de la Corte Constitucional durante el periodo 2016-2018", financiado por la Universidad Cooperativa de Colombia, sede Montería, para el periodo 2018-2019. En él participaron, como investigador principal, David José Hernández Hoyos y como coinvestigadora, Ana María Barbosa Arrieta. Su ejecución fue abordada desde una metodología con enfoque cualitativo, con análisis documental de recolección de información para evaluar de forma crítica la jurisprudencia relativa a los efectos de la Ley de las Zidres sobre los derechos de los trabajadores campesinos y agrarios.

El Congreso de la República expidió la Ley 1776 (2016) por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (en adelante, Zidres); con esta ley se permite fomentar un modelo de desarrollo económico agroindustrial para las zonas rurales del país que, según su artículo 1,

> [...] se encuentren aisladas de los centros urbanos más significativos; demanden elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológicas y climáticas; tengan baja densidad poblacional; presenten altos índices de pobreza; o carezcan de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos.

La Ley de las Zidres ha sido objeto de diversas críticas y pronunciamientos, a tal punto de acusarla de ser promotora de la expansión del latifundio, así como de favorecer la concentración de la tierra, la privatización del patrimonio del Estado y la modificación al régimen de adjudicación de tierras mediante la posible acumulación irregular de baldíos, la vulneración de la autonomía de las entidades territoriales (municipios) en relación con la regulación de los usos del suelo, la violación del derecho a la consulta previa que tienen las comunidades indígenas en el proceso de su creación, la vulneración de los principios de progresividad y prohibición de regresividad, la trasgresión del derecho de asociación para los campesinos y trabajadores rurales, y la limitación del acceso progresivo a la tierra por parte de los trabajadores agrarios de escasos recursos económicos, entre otros puntos que, como veremos en la jurisprudencia citada, refuerzan la argumentación de que con la Ley de las Zidres y su implementación se "desconoce el propósito de democratizar la estructura de la propiedad rural en Colombia" (Santaella y Guzmán, 2017, p. 290).

Gran parte de estas objeciones fueron las que plantearon los demandantes en las sentencias que más adelante analizaremos, en este orden, el control de constitucionalidad ejercido por la Corte Constitucional ha modulado (en sentido progresivo y regresivo) el contenido y alcance de este modelo económico rural, a tal punto que amerita un análisis que determine cuáles son los cambios que se perciben mediante la jurisprudencia creada desde su expedición hasta la fecha del presente estudio,

referente a la declaratoria de inconstitucionalidad de apartes del artículo 4 relacionado con el Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las Zidres; expresiones del parágrafo 2 del artículo 7 relacionado con los incentivos y estímulos; el artículo 17 en su integridad que establecía condiciones especiales para los proyectos que vinculen campesinos, mujer rural y/o trabajadores agrarios sin tierra; así como la constitucionalidad condicionada del inciso primero del artículo 20 relacionado con la aprobación de la declaratoria de Zidres; los incisos segundo y tercero del artículo 21 que regulan la identificación de las áreas de influencia; y del artículo 29 de la Ley 1776 (2016) que establece prohibiciones para la constitución de Zidres.

Para orientar el desarrollo del estudio, se formula la siguiente pregunta de investigación: ¿Cuál ha sido el impacto de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la configuración, implementación y desarrollo del régimen jurídico de las Zidres creadas por la Ley 1776 de 2016 en Colombia?

Con base en la pregunta, presentamos como hipótesis que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha influido significativamente en la configuración y desarrollo del régimen jurídico de las Zidres, ha establecido límites y condiciones que han modificado su aplicación en el contexto del derecho agrario y el desarrollo rural, lo que puede ser verificado con el análisis de las sentencias citadas, sin echar de menos los comentarios y críticas que pueden surgir de ellas en relación con la progresividad o regresividad de los derechos de los trabajadores agrarios.

Para lograr nuestros objetivos, resolver la pregunta y sustentar la hipótesis, en primer orden describiremos el contexto de la Ley 1776 (2016) en lo que tiene que ver con sus rasgos fundamentales, características y objetivos de la creación de las Zidres como modelo económico novedoso para Colombia. Posteriormente resaltaremos unas diferencias entre los conceptos de reforma agraria y desarrollo rural, para concebir la implementación de las Zidres dentro del desarrollo rural colombiano. En líneas posteriores se hará mención de las relaciones que existen entre los objetivos de las Zidres y la reforma rural integral dentro de la justicia transicional, para finalmente abordar el tema de la influencia de la jurisprudencia constitucional en el sistema y desarrollo de las Zidres.

## 1) El concepto de las Zidres en la Ley 1776 de 2016

El concepto legal de las Zidres lo encontramos en el artículo 1 de la Ley 1776 (2016) al establecer que se constituyen

> [...] como territorios con aptitud agrícola, pecuaria y forestal y piscícola [...] que se establecerán a partir de Planes de Desarrollo Rural Integral en un marco de economía formal y de ordenamiento territorial, soportados bajo parámetros de plena competitividad e inserción del recurso humano en un contexto de desarrollo humano sostenible, crecimiento económico regional, desarrollo social y sostenibilidad ambiental.

Esta misma norma establece unos requisitos que deben ser concurrentes para su declaratoria, así:

a) Encontrarse aisladas de los centros urbanos más significativos;

b) Demandar elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológicas y climáticas;

c) Deberán tener baja densidad poblacional;

d) Presentar altos índices de pobreza;

e) Carecer de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos;

f) Los proyectos productivos deben estar adecuados y corresponder a la internacionalización de la economía sobre bases de alta competitividad, equidad, reciprocidad y conveniencia nacional[1].

Dentro de esta descripción, el objeto de las Zidres según lo plasmado en el artículo 2 de la ley estudiada lo podemos interpretar como una nueva forma de desarrollo en las zonas marginales alejadas de los grandes centros urbanos, donde se promueven el crecimiento económico, la participación de la sociedad, la asociatividad agroempresarial, la sostenibilidad de los recursos naturales, entre otros aspectos que se describen en la norma citada.

Frente a la visión que tiene el Gobierno sobre el sector agrícola con la expedición de esta norma, Santaella y Guzmán (2017, p. 283) en su ivestigacion sobre las Zidres manifiestan:

> [...] las Zidres resultan esenciales para lograr el objetivo de aumentar las áreas cultivadas, la competitividad y los niveles de producción en el campo en los próximos años, para reducir con ello la dependencia del extranjero en materia de alimentos, mejorar la garantía de la seguridad alimentaria en el país, dinamizar la economía nacional en general y la economía rural en particular, y contribuir a mejorar las condiciones de vida de la población campesina.

De la lectura del artículo 3 de la Ley 1776 (2016) se establece que los proyectos productivos en zonas declaradas Zidres podrán ser adelantados por *personas jurídicas*, *personas naturales o empresas asociativas*, por lo que se puede deducir que la ley pretende fomentar el crecimiento empresarial o agroindustrial de determinadas zonas del territorio colombiano.

En relación con los incentivos y estímulos, el artículo 7 indica que los proyectos productivos que sean aprobados en las Zidres recibirán, entre otros, apoyo en

[1] Para un estudio detallado y completo de los requisitos que se deben reunir para la declaración de un territorio como Zidres, ver documento CONPES-2018 (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2018).

créditos o financiamiento con tratamiento especial, así como algunos mecanismos de garantía, capacitación y adiestramiento a los trabajadores rurales, incentivos para las asociaciones empresariales. Así mismo, se establece que estos incentivos tendrán especial aplicación cuando se trate de proyectos en los que resulten asociados los trabajadores y mujeres rurales que no cuenten con acceso a la tierra (Ley 1776, 2016).

Los bienes que serán destinados para los proyectos podrán ser de propiedad privada o pública (Ley 1776, 2016, art. 21), inclusive los bienes baldíos, según se deduce del artículo 13 que al reglamentar los actos jurídicos y los bienes que serán destinados a la ejecución de los proyectos indica que dentro de las zonas destinadas a su delimitación se podrá hacer uso de los bienes inmuebles de la Nación, a título de concesión, arrendamiento o cualquier otro título que no implique la transferencia del dominio.

Siguiendo con la estructura de la Ley de Zidres, el artículo 15 se pronuncia sobre los aportes indicando que los ejecutores de los proyectos aprobados tendrán al menos dos posibilidades: por un lado, tomar los predios bajo diferentes títulos de tenencia o adquisición definidos en la norma para la explotación económica, o en su lugar, establecer una asociación con los propietarios que no estén de acuerdo en desprenderse de sus derechos, "hasta completar el área requerida para el proyecto productivo" (Ley 1776, 2016).

La Ley 1776 (2016), en la búsqueda de proteger la integridad de las comunidades étnicas y los recursos naturales renovables, establece en sus artículos 29 y 30 que no podrán crearse Zidres en:

a) Territorios previamente declarados como resguardos indígenas;

b) Zonas de reserva campesina debidamente constituidas;

c) Territorios de propiedad colectiva de comunidades negras o que se encuentren en proceso de constitución;

d) Ecosistemas de estratégicos, parques naturales, páramos y humedales.

Se resalta el enfoque de género que trae la norma al incluir a las mujeres como potenciales beneficiarios del acceso a sus programas. Ello apunta, siguiendo a Villa Mesa y Reyes Manrique (2018), a la construcción de medidas afirmativas que pretenden reducir la desigualdad histórica que han enfrentado las mujeres rurales y asegurar su acceso equitativo a la tierra, los recursos productivos y la toma de decisiones en sus comunidades.

Lo anterior, sin dejar de señalar que, aunque los programas de la Ley de las Zidres no tienen como objetivo la distribución de la tierra mediante títulos de propiedad, sí pueden constituir un primer paso para su acceso en términos de explotación y producción económica.

Con lo brevemente expuesto, dejamos una descripción *grosso modo* del contenido y contexto general de la Ley 1776 (2016), que en todo caso se encuentra en proceso de reglamentación por parte del Gobierno colombiano mediante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Departamento Nacional de Planeación (artículo 31). En lo que sigue estudiaremos algunos rasgos fundamentales de la reforma agraria y el desarrollo rural en Colombia para determinar el ámbito de ubicación de las Zidres dentro del desarrollo rural, de acuerdo con el objeto de estudio del derecho agrario colombiano.

## 2) Reforma agraria, desarrollo rural y las Zidres

Consideramos importante diferenciar los conceptos de reforma agraria y desarrollo rural, en el entendido de que con base en ello podemos delimitar el sector dentro del cual se ubican las Zidres, como quiera que de conformidad con su contenido se podría incurrir en dudar de si realmente hacen parte de las políticas del desarrollo rural, o si por el contrario se sitúan en el concepto de reforma agraria, lo que traería consecuencias diversas en relación con las políticas de distribución y explotación económica de la tierra en nuestro país. En lo que sigue y conforme a las delimitaciones que a continuación mostraremos, las Zidres se enmarcan en el concepto de desarrollo rural, lo que permite incluirlas en la denominada Reforma Rural Integral, que es consecuencia del posconflicto que nace con ocasión de los Acuerdos de Paz firmados en la Habana por parte del Gobierno Nacional y las FARC-EP.

La reforma agraria y el desarrollo rural hacen parte del objeto de estudio del derecho agrario en Colombia, que se concibe como un ordenamiento legal con fines sociales que se desprende principalmente de los artículos 58, 63, 64, 65 y 66 de la Constitución Política y que promueve fundamentalmente la protección del trabajador agrario y en general el contexto en el que se desarrollan las actividades agrarias de manera directa, que no es otro que el campo colombiano, y de manera indirecta, como son los centros urbanos donde se comercializan los productos agrícolas. Borja Paradas (2011) lo define coherentemente como:

> [...] una rama jurídica de naturaleza mixta y social que regula la tenencia y uso de la tierra rural, para lograr su distribución justa y equitativa; la actividad agraria, para el incremento de la producción y el aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables; y el desarrollo rural, para, junto con los anteriores, lograr el bienestar de la población, especialmente de los trabajadores agrarios. (p. 29)

Desde el punto de vista semántico, podemos entender que lo rural atiende a todas aquellas relaciones jurídicas, económicas o de naturaleza social que se ejecutan en el campo y en tal sentido el desarrollo rural estará encaminado al mejoramiento de la calidad de vida de todas aquellas personas que viven fuera de los centros urbanos; en consecuencia, el concepto de lo rural estará delimitado materialmente al campo. Con base en esto, se comprende que el principal objetivo del desarrollo

rural es lograr el bienestar social y económico de la población campesina y los trabajadores agrarios en Colombia, toda vez que es en el campo donde se promueve la producción de alimentos en garantía del derecho a la seguridad y soberanía alimentarias con fines de interés general con fundamento en los artículos 58, 63, 64, 65 y 66 de la Constitución Política (1991).

Por otro lado, la reforma agraria tiene unos fines y objeto de actuación más específicos que el concepto de desarrollo rural. Según se desprende del artículo 1 de la Ley 160 (1994), denominada "Ley de Reforma Agraria", dentro de sus objetivos encontramos la distribución justa y equitativa de la tierra a los trabajadores agrarios para evitar el fraccionamiento antieconómico de ella mediante el latifundio y minifundio; fomentar la explotación racional de las aguas y tierras rurales aptas para las actividades agrarias, el aumento de la producción y comercialización de los productos agrarios; facilitar el acceso al crédito para la compra o negociación de tierras; el crecimiento del empleo rural; la explotación económica y adjudicación de los baldíos de la Nación, entre otros.

En este orden, Parra (2017) describe la reforma agraria como "una política ejercida en Colombia por parte del Estado y dirigida a corregir la estructura de los derechos de propiedad" (p.103). Seguidamente, este autor argumenta que los resultados de la reforma han sido deficientes, principalmente porque se le ha entendido de forma limitada y en sentido reducido como la compra de tierras y posterior adjudicación, cuando en realidad "la reforma comprende otros aspectos, incluso de mayor importancia, como la seguridad de los derechos de propiedad, la distribución equitativa de las tierras públicas, y un invaluable aporte a la pluralidad y, por tanto, a la consolidación de la democracia" (p. 103).

Compartimos el pensamiento del autor citado, en la medida en que la reforma agraria no debe ser entendida solamente como la distribución de la tierra. De ser así, se estaría limitando su estudio y alcance, pues no son un secreto todas las consecuencias negativas, desde secuestros, despojos y hasta grandes masacres cometidas contra las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes por cuenta de las luchas para acceder al derecho a la tierra y al territorio. En este sentido, la Ley 160 de 1994 establece una serie de programas sociales que van mucho más allá, tales como la adquisición y negociación de tierras, adjudicación de bienes baldíos, la delimitación de la propiedad, el deslinde de tierras y su adecuación, subsidios directos para compra de tierras, entre otros.

En síntesis, entendemos que el concepto de desarrollo rural suele ser mucho más amplio que el de reforma agraria porque en aquel "no sólo se contemplan actividades estrictamente agrarias, sino un amplio conjunto de actividades conexas a desarrollar en ámbitos rurales" (De la Cuesta, 2017, p. 43). Así, el concepto de lo rural incluye todas las actividades desarrolladas en el campo; en cambio, la reforma agraria, que en

todo caso hace parte en sentido estricto de las políticas del desarrollo rural, tiene unos objetivos un poco revolucionarios porque ancla sus fines principalmente en la distribución justa y equitativa de la tierra rural y su explotación económica de forma obligatoria para la producción de alimentos, en aplicación de los principios denominados función social y ecológica de la propiedad privada regulados en el artículo 58 de la Constitución Política (1991), de tal manera que con base en estos postulados deónticos constitucionales se permite, por un lado, la expropiación con indemnización para dotar de tierras a los sujetos beneficiarios de la reforma, y, por otro, una sanción manifestada en la extinción del derecho de dominio con fines de reforma agraria cuando el propietario no cumple con la obligación de explotar económicamente sus predios para la producción de alimentos, tal como lo reglamenta la Ley 160 (1994) en su artículo 58.

Las Zidres hacen parte de las políticas de desarrollo rural y no del concepto de reforma agraria, puesto que el objetivo general de la Ley 1776 (2016) es el desarrollo agroindustrial de algunas zonas del territorio colombiano y no la distribución justa y equitativa de la tierra ni su democratización. De esto es pertinente lo manifestado por la Corte Constitucional en Sentencia C-028/18 (2018), en la cual se realiza una diferencia clara entre los conceptos de reforma agraria y desarrollo rural, concluyendo que la Ley 1776 de 2016 hace parte de una política de desarrollo rural integral de la mano con el uso productivo de la tierra, aclarando que por el contrario las políticas de reforma agraria se crean con fines de democratizar la propiedad para evitar principalmente "la concentración de tierras y la prevención de ejercicios especulativos sobre los factores rurales" (Sentencia C-028/18, 2018).

Desde este punto de vista, las Zidres se inscriben dentro de las políticas de desarrollo rural por los siguientes motivos que consideramos relevantes para este estudio:

a) Tienen como finalidad principal impulsar la productividad agrícola en zonas de difícil acceso, prueba de ello es que se busca incentivar la inversión privada y fomentar modelos de asociación entre campesinos y empresarios;

b) Tienen como objetivo fortalecer la productividad agrícola y mejorar la calidad de vida de las comunidades rurales, a pesar de que su enfoque privilegia la participación del sector privado en el desarrollo del campo, lo que la distingue de otras políticas, como es el caso de la reforma agraria y la restitución de tierras;

c) Han sido incluidas en los planes de desarrollo del gobierno nacional (PND) como ejemplos de transformación productiva del campo. Así, en el PND 2018-2022 se estableció que el Ministerio de Agricultura "diseñará y ejecutará una estrategia para el ordenamiento productivo de la frontera agrícola nacional" y que además, con el respaldo de la UPRA, "llevará a cabo una zonificación que fomente el uso eficiente de la tierra con fines productivos", y estableció como ejemplo a

las Zonas de Reserva Campesina, las Zonas de Desarrollo Empresarial (Ley 160 de 1994) y finalmente a las Zidres (Ley 1776 de 2016; Departamento Nacional de Planeación, 2019).

d) Además, autores como Absalón Machado sostienen que La Ley 1776 les fija a las Zidres objetivos múltiples, dando a entender que promoverán el desarrollo rural integral del territorio donde se ubiquen, con las siguientes acciones: "La industrialización de la agricultura, la creación de una agricultura familiar productora de alimentos, la generación de Zonas Francas Agroindustriales, el desarrollo tecnológico y de infraestructura, la asociatividad con campesinos y trabajadores agrarios, etc." (2017, p. 57);

e) Finalmente, como ya se manifestó, el desarrollo rural incluye todas las actividades económicas y productivas que se desarrollan en el campo, y, por tanto, las Zidres no podrán ir al margen de este concepto, teniendo presente que su objetivo principal es el crecimiento económico de algunas zonas marginales del país alejadas de los centros urbanos, lo que se espera que tenga influencia significativa en el crecimiento de la seguridad alimentaria.

   Así lo sostiene, por ejemplo, Rico Méndez (2017) en su investigación sobre las Zidres y la legitimidad estatal en áreas rurales, al indicar en resumen que el Estado colombiano muestra disposición para delegar funciones de gobierno a inversionistas privados en zonas apartadas, con la expectativa de fomentar el crecimiento económico, regular la población y garantizar la provisión de bienes públicos. Concluye la autora citada que este enfoque tiene implicaciones significativas para el período posterior al acuerdo de paz en Colombia.

## 3) Las Zidres en la reforma rural integral del posconflicto y la justicia transicional

El proceso de paz en Colombia, firmado y protocolizado según los Acuerdos de la Habana (Cuba), ha dado paso al denominado posconflicto, que se enmarca dentro del concepto de Justicia Transicional, definida por el secretario general de las Naciones Unidas, citado por Bernal Pulido (2018, p. 203), como un conjunto de "procedimientos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por dar término a una larga historia de abusos a gran escala, en aras de garantizar la responsabilidad, servir a la justicia y alcanzar la reconciliación".

Sobre la noción teórica de justicia transicional, siguiendo a Forcada (2011, p.9), puede sostenerse que se trata de una expresión recurrentemente empleada para hacer alusión a prácticas y procedimientos que tienen como objetivo "facilitar a las sociedades que han estado o están inmersas en conflictos violentos o regímenes dictatoriales, la transición hacia una situación de paz duradera, democracia y respeto de los derechos humanos".

En esta misma línea, sobre la moderna visión de la tierra en la justicia transicional se sostiene que se ha creado un nuevo derecho denominado "*derecho transicional de tierras*" (Roldán, 2019), y que, además:

> El elemento del conflicto armado cambió el rumbo de la concepción del derecho agrario tradicional hacia un derecho social que impone la interdependencia de distintas variables para la solución de los conflictos del campo: ambiental, social, económica y cultural, las cuales se deben leer desde la perspectiva de la justicia transicional [...].

Siguiendo el pensamiento de Moncayo (2018, p. 147), la justicia transicional es considerada en sentido general como una alternativa de reparación de las víctimas, aun en los escenarios más graves de violación de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

La justicia transicional en Colombia se ha construido con base en estándares internacionales y lecciones aprendidas a otros países que han enfrentado conflictos armados y regímenes autoritarios. Se sostiene que, en el contexto particular, se ha optado por un modelo mixto que combina mecanismos judiciales como la Jurisdicción Especial para la Paz, con herramientas extrajudiciales como la Comisión de la Verdad, y programas de reparación a las víctimas (Agudelo Mejía *et al*., 2018).

En Colombia se viene desarrollando este concepto de manera relevante como resultado de la transición que se ha generado como consecuencia del conflicto armado interno, la reparación de víctimas y los procesos de paz, tanto por la doctrina, jurisprudencia y legislación interna. Es así como se han desarrollado una serie de políticas institucionales dentro de ellas, y en relación con el estudio que nos ocupa, la denominada Reforma Rural Integral (RRI), en la cual es procedente ubicar la creación de las Zidres con la expedición de la Ley 1776 (2016).

La anterior afirmación se sustenta revisando el acuerdo de política de Desarrollo Agrario Integral denominado "Hacia un nuevo campo colombiano: Reforma Rural Integral (RRI)", donde se establece en síntesis que el acuerdo pretende la reactivación y transformación del campo, y la disminución de la pobreza a mediano plazo (10 años), la búsqueda de la igualdad, así como el desarrollo de la agricultura campesina, familiar y comunitaria (Oficina del Alto Comisionado Para la Paz, 2016).

Sobre el impacto del posconflicto en el sector rural, un amplio sector de la doctrina considera que el Acuerdo Final de Paz incluyó la política de desarrollo agrario integral como un eje clave para reducir la brecha entre las zonas urbanas y rurales. Además, dentro de sus estrategias se han planteado programas de acceso a la tierra, mejora de la infraestructura productiva y fortalecimiento del sector agroindustrial. Concluyendo que estos esfuerzos buscan no solo mejorar la calidad de vida de la población rural, sino también consolidar la paz a través del crecimiento económico sostenible en el campo (Alarcón Sánchez *et al*., 2018).

Empero, a pesar de comprenderse que el concepto de las Zidres hace parte de la Reforma Rural Integral, debido a las críticas y desacuerdos acerca del modelo económico que se promueve, es decir, la asociatividad entre el trabajador agrario y el sector industrial, lo que será revisado posteriormente en las sentencias reseñadas, podría pensarse que se aleja o no hace parte de la Justicia Transicional que se encuentra ligada al desarrollo rural, pues el acceso a la tierra y la reparación de víctimas incluye a personas que han sido despojadas o desplazadas de su territorio.

Sin embargo, si nos atenemos a un análisis sistemático de la Ley de Zidres con las políticas de desarrollo rural integral, se podrían incluir en el concepto de justicia transicional por los siguientes argumentos:

a) Se busca el crecimiento económico de las regiones rurales y marginales del país, que en muchas ocasiones han sido afectadas también por el conflicto armado interno, el desplazamiento forzado y el despojo de tierras;

b) Consecuencia de lo anterior, algunos de los beneficiarios de la implementación de la ley serían las víctimas del conflicto armado;

c) El crecimiento económico que se promueve con la norma va de la mano con el Acuerdo de Paz, cuyo primer punto trata la Reforma Rural Integral, que busca entre otras cosas erradicar la pobreza y promover la igualdad en el acceso a la tierra;

d) Aunque la norma no consagra expresamente la posibilidad de adjudicación de tierras a trabajadores agrarios, sí permite su explotación económica en asocio con el sector industrial mediante modelos productivos, lo que representa una alternativa para trabajadores agrarios y víctimas del conflicto armado que no cuentan con recursos económicos para la explotación y adquisición directa de la tierra;

e) Finalmente, las Zidres buscan el aprovechamiento económico de territorios marginales e improductivos, lo que generaría a largo plazo el mejoramiento de la calidad de vida de las poblaciones que habitan estas zonas, que en gran parte son víctimas del conflicto armado.

Bajo los anteriores postulados, la creación y desarrollo de las Zidres va de la mano con la Reforma Rural Integral (RRI) y en consecuencia hace parte de esta. En tal sentido, el contexto general de la Ley 1776 (2016) se podría ubicar en el posconflicto y en la materialización del concepto de justicia transicional en nuestro país mediante la promoción del desarrollo agroindustrial del campo, en donde de conformidad con los estudios sobre el tema, la "RRI se requiere tanto para sanar las heridas del conflicto, como para distribuir mejor la tierra" (Matiz, 2018, p. 249).

No obstante, al revisar el documento Conpes 3917 del 7 de febrero de 2018, encontramos que solo el 6,4 % del territorio colombiano, equivalente a 7.278.964 hectáreas,

tiene aptitud para ser declarado como territorio Zidres (DNP, 2018, p. 49). Este porcentaje resulta mínimo y desalentador en relación con la delimitación geográfica del campo colombiano, lo que dificulta que su impacto en el aumento de la producción agrícola sea significativo. En consecuencia, su influencia en la RRI podría ser insignificante para el cumplimiento de sus objetivos y finalidades.

## 4) Influencia de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en el sistema y desarrollo de las Zidres

Para determinar la influencia de la jurisprudencia de la Corte Constitucional en el sistema y desarrollo de las Zidres, realizamos la revisión y análisis de las sentencias C-077/17 (2017), C-220/17 (2017), C-335/17 (2017), y finalmente, la Sentencia C-028/18 (2018)[2], con la finalidad de determinar cuáles han sido las modulaciones que le ha dado la jurisprudencia constitucional a las disposiciones que desarrollan las Zidres[3].

### *4.1 Sentencia C-077 de 2017*

En primer lugar, haremos unas observaciones a los reparos sobre las normas que fueron declaradas exequibles y los desacuerdos que se generaron al interior de la corporación para aprobar el proyecto de sentencia C-077/17 (2017). Posteriormente analizaremos las consecuencias que se predican para el régimen de las Zidres a partir de esta providencia.

La Corte Constitucional decide abstenerse de emitir un pronunciamiento de fondo respecto a los cargos presentados por los demandantes, quienes se referían a la supuesta violación de la reserva de ley, el interés general sobre el particular y el libre ejercicio de la potestad legislativa. Esta decisión se fundamenta en que los cargos no cumplen con los requisitos de claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia. Consideramos que en este caso, la Corte debió inadmitir la demanda frente a estos cargos dando la oportunidad para que los demandantes adecuaran el trámite a los requisitos legales y jurisprudenciales creados para tal efecto y así atender de fondo la integridad del contenido de los cargos planteados. Lo anterior, atendiendo a la importancia de los derechos que se estiman vulnerados y los sujetos de especial protección constitucional que se pueden ver afectados en caso de encontrar sospechas de inconstitucionalidad de las normas cuestionadas, como son los trabajadores campesinos y agrarios, las comunidades indígenas y afrodescendientes.

[2] El estudio de estas sentencias se realiza de forma cronológica y su orden en el texto en nada representa una jerarquía o relevancia en relación con el presente estudio.

[3] No se realiza la revisión de las sentencias T-213/16 de 2016 y T-110/16 de 2016, toda vez que al tratarse de una revisión en sede de tutela sobre la presunta vulneración del derecho al territorio y a la consulta previa de las comunidades indígenas, la Corte niega su amparo y en gran parte de sus argumentos considera que la acción procedente era la de inconstitucionalidad y no la tutela, por tal motivo los derechos invocados en estas solicitudes son debatidos en sede de Constitucionalidad en la sentencias que son objeto de nuestro análisis.

Genera múltiples interrogantes que al interior de la corporación se hayan presentado notables desacuerdos a la hora de tomar la decisión, a tal punto que el mismo magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva, en su salvamento parcial de voto, manifiesta que la sala cambió sustancialmente su proyecto de sentencia por desacuerdo de la mayoría.

El planteamiento inicial del magistrado sustanciador era mucho más garantista y coherente con el *corpus iuris* que ha creado la jurisprudencia en su escrutinio frente a los derechos de las personas de especial protección constitucional involucrados en esta oportunidad. Es así como en su salvamento de voto explica que su proyecto de sentencia, en resumen, mostraba un notable retroceso en la democratización y acceso a la tierra en lo que tiene que ver con la destinación de los bienes baldíos según el parágrafo 3 del artículo 3 y el parágrafo 1 del artículo 13 de la Ley de Zidres, así como los obstáculos o barreras para acceder al derecho a la tierra de los trabajadores agrarios y campesinos según

> [...] los requisitos establecidos en los literales a) y c) del inciso segundo del artículo 3º, así como el parágrafo primero (parcial) del artículo 7º de la ley enjuiciada. [...] [Así mismo] Proponía la inconstitucionalidad del parágrafo 4º del artículo 3º, y del inciso primero del artículo 15 de la ley, por su incompatibilidad con algunos de los objetivos del desarrollo previstos en el artículo 334 de la Constitución. (Sentencia C-077/17, 2017)

La postura anterior era más coherente con la Constitución, en el entendido de que en una interpretación del parágrafo 3° del artículo 3° de la Ley 1776 (2016) notamos que sus preceptos son incompatibles con las políticas de erradicación de la concentración y acumulación irregular de la propiedad rural establecidas en la Ley de reforma agraria, respecto de los predios adjudicados antes de la entrada en vigor de la Ley de Zidres, permitiendo así la acumulación irregular de baldíos, situación que sigue dentro del marco de posibilidades toda vez que la norma fue declarada ajustada a la Carta.

Asimismo, el parágrafo 1° del artículo 13 permitiría beneficiar a personas que se encuentren ocupando bienes baldíos sin cumplir los requisitos establecidos en la Ley de reforma agraria (Ley 160,1994), en el entendido de que se les permite asociarse a los proyectos productivos que se presenten en los territorios Zidres a través de diversos negocios jurídicos que no fueron reglamentados en la Ley 1776 (2016), sin tener en cuenta la condición o no de ocupante ni la extensión de los terrenos, y mucho menos la actividad económica y tiempo de explotación, es decir, un régimen de adjudicación con requisitos no previstos en la Ley de reforma agraria, dejado a disposición de los particulares, según las condiciones que trae la Ley Zidres, modificando así las disposiciones de distribución de las tierras de la Nación establecidas en el régimen de reforma agraria de la Ley 160 (1994, arts. 68, 71, 75, 85), lo que por el contrario, para la Corte Constitucional en su sentencia resulta intacto sin modificación alguna.

Por otro lado, el artículo 3 de la Ley 1776 (2016) dentro de las disposiciones que fueron declaradas exequibles por la Corte permite que la delimitación de las tierras que pueden ser adquiridas por los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales sin tierra sea realizada dentro del marco del proyecto presentado, dejando así en manos de las personas jurídicas, naturales o empresas asociativas la distribución de la tierra, lo que no es propio del modelo agrario plasmado por el Constituyente y por la Ley 160 (1994).

El parágrafo 4º del artículo 3º y el inciso primero del artículo 15 de la Ley 1776 (2016), declarados exequibles, permiten la concesión de beneficios, incentivos y estímulos a las empresas que ya operan en una zona anterior a la declaratoria de Zidres, con lo que se permite promover la desigualdad frente a los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales sin tierra que quieran vincularse a sus proyectos, por un lado, porque los obligan a asociarse violando así su derecho de asociación en sentido negativo (no asociarse), y por otro lado, es claro que la relación siempre será asimétrica entre un empresario y un trabajador rural que tradicionalmente ha sobrevivido de la economía campesina o artesanal.

Por último, la Corte sostiene que el régimen de baldíos regulado en la Ley 160 de 1994 se mantiene intacto en su esencia, en el entendido de que "los territorios que se pretenden declarar como Zidres deben reunir las características concurrentes establecidas en el artículo 1 de la Ley 1776 (2016), lo que no las hace compatibles con la constitución de Unidades Agrícolas Familiares UAF (Sentencia C-077/17, 2017)". Lo anterior puede ser entendido como un error hermenéutico, como quiera que la Corte parte bajo un supuesto de que no es compatible con la Ley 160 de 1994, en el sentido de que en esta se reflejan expresamente las situaciones en las cuales se prohíbe la adjudicación de terrenos baldíos, y no precisamente son la falta de capacidad productiva del suelo agrícola, pues esta tan solo tendrá influencia en la delimitación del área de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) (Ley 160,1994, arts. 38, 67, 68, 71, 85).

Una decisión que ampliara el alcance de los derechos, como hemos sostenido en este escrito y como propuso inicialmente el magistrado sustanciador en su proyecto de sentencia no aprobado, habría sido plenamente coherente con la argumentación y la línea jurisprudencial que la Corte ha mantenido. De hecho, en la misma sentencia en cuestión, la Corte reitera su postura sobre los derechos de los trabajadores rurales, señalando, por un lado, que los trabajadores del campo

> son sujetos de especial protección, que han permanecido invisibilizados históricamente y que viven en condiciones de vulnerabilidad [y] que [además] el campo es un bien jurídico especialmente protegido por la Constitución, [concluyendo que] el derecho a la tierra y al territorio son derechos fundamentales. (Sentencia C-077/17, 2017)

Recordemos el alcance que le ha dado la doctrina especializada a los derechos humanos al considerar que:

> Todos los derechos fundamentales –tanto los derechos sociales como los derechos de defensa de tradición liberal, los derechos democráticos, el derecho a la igualdad y los derechos de organización y procedimiento– son una institucionalización de los derechos humanos en el plano constitucional. (Bernal, 2005, p. 214)

Por ello, parafraseando a Alzate Mora (2020), se sostiene que la decisión de la Corte Constitucional tomada en la sentencia citada ha sido polémica y no totalmente consistente con su precedente de protección especial a los trabajadores agrarios, y que además fue adoptada para reducir los efectos en los territorios ancestrales y preservar la autonomía de las entidades territoriales en la planificación del ordenamiento territorial. Este autor realiza un importante estudio enfocado en la concentración de tierras y las Zidres en los Montes de María y el Carmen de Bolívar, y concluye que este modelo económico puede generar nuevos conflictos futuros por la tierra en nuestro país.

Bajo esta misma tesis, Torres-Mora (2020, p. 36) relaciona las Zidres con el acaparamiento de tierras, y concluye, entre otras cosas, que

> El Estado colombiano ha tenido una política de baldíos orientada a la reducción de la concentración de la tierra mediante mecanismos redistributivos de reforma agraria, en la medida que estas tierras están destinadas a campesinos pobres. Sin embargo, la Ley 1776 de 2016 contempla la posibilidad de entregar tierras baldías a grandes inversionistas agroindustriales. A estos les es permitido explotarlas sin adquirirlas, tal y como sucede en los diversos escenarios de acaparamiento por control, en los que no se requieren títulos de propiedad para conservar el control de la producción agrícola.

No obstante, nos referiremos a continuación a las consecuencias positivas que se generan con las normas que fueron declaradas inconstitucionales o condicionadamente exequibles.

a) Frente al segmento declarado incompatible con la Constitución en el inciso cuarto del artículo 4, que indicaba "que deben ser considerados para la elaboración de los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial en las zonas rurales de los municipios", notamos que con esta decisión se ampara la autonomía de las entidades territoriales en relación con la delimitación de los usos del suelo, lo que permite que se genere una participación más efectiva entre el orden local y el nacional, en virtud de los principios de concurrencia y subsidiariedad. Lo anterior ayuda a que se materialice la función de las autoridades locales a la hora de velar por la satisfacción de las necesidades básicas de la región, pues tendrán participación en las políticas y planes de desarrollo regional en las Zidres impulsados por el Gobierno Nacional.

b) Así mismo, la inconstitucionalidad de la expresión contenida en el parágrafo 2º del artículo 7º que indicaba "solo si garantizan que estos en desarrollo del proyecto pueden adquirir un determinado porcentaje de tierra agrícola, calculado con base en sus posibilidades de explotación", libera a los trabajadores campesinos, agrarios y mujeres rurales de la carga de acudir al sistema financiero mediante créditos para la adquisición de tierras durante la ejecución de un proyecto Zidres. Bajo esta órbita, la adquisición de la tierra para estas personas deberá seguir el esquema propuesto por el legislador en la Ley de reforma agraria o en el modelo Zidres, pero sin los condicionamientos que imponía este artículo.

c) Frente a la declaratoria de inconstitucionalidad del artículo 17 en su integridad, que imponía condiciones especiales "para los proyectos productivos que vinculen campesinos, mujeres rurales, jóvenes rurales y/o trabajadores agrarios sin tierra", al eliminar las condiciones previstas en esta disposición se promueve el acceso a la tierra bajo los esquemas tradicionales de la reforma agraria sin condicionarlo a la capacidad financiera del ejecutor del proyecto ni a tiempos de ocupación y explotación económica diferentes a los previstos en la Ley 160,1994.

d) El haber declarado condicionalmente exequible el artículo 29 de la Ley 1776 (2016) bajo el entendido de que "la prohibición de constituir ZIDRES se extiende a los territorios indígenas que se encuentran en proceso de titulación como resguardos", promueve la igualdad material y la protección de las comunidades vulnerables como grupos en los que se materializa la prevalencia del interés social ante otro tipo de intereses; además, no será necesario que la comunidad o resguardo esté constituido, pues el hecho de estar en proceso de titulación es suficiente para respetar su territorio.

e) Por otro lado, la Corte declaró la constitucionalidad condicionada del inciso primero del artículo 20 y los incisos segundo y tercero del artículo 21 de la Ley 1776 (2016), bajo el entendido de que "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". Esta situación, a pesar de seguir teniendo un indicio de incompatibilidad con el principio de autonomía territorial que ostentan los municipios, permitirá que exista una coordinación entre la delimitación de los usos del suelo fijados por estas entidades territoriales y la declaratoria de una Zidres, además de que podrá promover la participación ciudadana mediante los mecanismos establecidos en la Constitución y la ley.

### *4.2 Sentencia C-220 de 2017*

En esta ocasión los demandantes atacan la expresión "Los profesionales con maestría y doctorado" contenida en el parágrafo 4° del artículo 7° de la Ley 1776 de 2016, por considerar que

> [...] establece un trato discriminatorio que afecta a los profesionales en disciplinas afines al sector agropecuario y agrícola que no cuentan con maestrías o doctorados, como quiera que extiende el beneficio de los incentivos previstos en la ley Zidres únicamente a los profesionales de estas áreas que se vinculen a proyectos productivos o de investigación y desarrollo tecnológico que cuenten con dicha formación. (Sentencia C-220/17, 2017)

La Corte se plantea como problema jurídico

> Determinar si el segmento demandado del parágrafo 4 del artículo 7 de la Ley 1776 de 2016 contraría el principio de igualdad, al establecer que "los profesionales con maestría y doctorado" en áreas afines al sector agropecuario y agrícola, que se vinculen con proyectos productivos o de investigación y desarrollo tecnológico en las Zidres, serán también beneficiarios de los incentivos previstos en la Ley. (Sentencia C-220/17, 2017)

Concluye la Corte en su decisión que la norma es ajustada a la Constitución Política de 1991.

Frente al problema jurídico que se plantea en la providencia, compartimos lo manifestado en el salvamento de voto de la magistrada María Victoria Calle Correa, al establecer que el análisis de la Corte debió versar en determinar si se viola el principio de igualdad entre profesionales con maestría y doctorado que se vinculen a proyectos productivos y los beneficios que estos pueden recibir por ostentar tal calidad, y los profesionales que no tengan dicha idoneidad académica, y que por tal motivo no pueden acceder a estos beneficios.

Consecuencia de esto, notamos que la Corte omite realizar el test de razonabilidad en sentido "*estricto*" y por el contrario lo realiza de forma "*leve*", al considerar que "se trata de una medida que se desarrolla en el marco de la política agraria, en la cual, el legislador tiene amplia libertad de configuración" (Sentencia C-220/17, 2017). Además, considera la Corte que "la medida tampoco interfiere en la materialización de ningún derecho constitucional ni se basa en un criterio constitucionalmente sospechoso, pues hace referencia únicamente a la destinación de beneficios financieros" (Sentencia C-220/17, 2017)**.**

Si verificamos la procedencia del *test estricto de razonabilidad*, tenemos que este procede de acuerdo con la Corte:

> (i) cuando está de por medio una clasificación sospechosa como las enumeradas en forma no taxativa a manera de prohibiciones de discriminación en el inciso

> 1º del artículo 13 de la Constitución; [...] (iv) cuando se examina una medida que crea un privilegio. (Sentencia C-220/17, 2017)

En el caso concreto, consideramos que está de por medio una clasificación sospechosa al incluir como beneficiarios de los incentivos y beneficios a los profesionales con maestría y doctorado, y que también se crea un privilegio, que consiste en la posibilidad de participar con proyectos productivos en las Zidres y hacerse parte del sistema de incentivos y beneficios; en consecuencia, la aplicación de un escrutinio *estricto* sí era procedente.

Según lo anterior, la Corte excluyó el problema jurídico más relevante constitucionalmente en relación con el principio de proporcionalidad, el cual "se compone de tres reglas que toda intervención estatal en los derechos fundamentales debe observar para poder ser considerada como una intervención constitucionalmente legítima. Estas reglas son los subprincipios de idoneidad (o adecuación), necesidad y proporcionalidad en sentido estricto" (Bernal, 2005 p. 46).

Este autor, al referirse a estos subprincipios o reglas adscritas al principio de proporcionalidad, los interpreta así:

> - Idoneidad: según este subprincipio, toda intervención en los derechos fundamentales debe ser idónea para contribuir a alcanzar un fin constitucionalmente legítimo.
>
> - Necesidad: según este subprincipio, toda intervención en los derechos fundamentales debe realizarse con la medida más favorable para el derecho intervenido de entre todas las medidas que revistan la misma idoneidad para alcanzar el objetivo perseguido.
>
> - Proporcionalidad en sentido estricto: según este subprincipio, la importancia del objetivo que persigue la intervención en el derecho fundamental debe estar en una relación adecuada con el significado del derecho intervenido. En otras palabras, las ventajas que se obtengan mediante la intervención en el derecho fundamental deben compensar los sacrificios que ello implica para su titular y para la sociedad en general. (p. 46)

Concluye Bernal que "toda intervención en los derechos fundamentales que no observe las exigencias de estos subprincipios es ilegítima y, por tanto, debe ser declarada inconstitucional" (p. 46).

El análisis sistemático que realiza la Corte Constitucional en esta sentencia le permite considerar que

> La Ley no excluye la posibilidad de que los profesionales sin título de maestría y doctorado presenten proyectos productivos, o de investigación y desarrollo, debido a que el artículo 3º de la Ley 1776 de 2016 habilita a las personas naturales, para el efecto. (Sentencia C-220/17, 2017)

Sin embargo, este argumento se constituye como una limitación para aquellos profesionales que no cuenten con títulos de maestrías y doctorados, que teniendo idoneidad profesional y experiencia puedan acceder a los beneficios e incentivos que otorga la Ley.

En conclusión, la Sentencia C-220/17 (2017) se constituye como un limitante adicional para que personas naturales puedan participar en los proyectos productivos y hacer parte del sistema de incentivos y beneficios otorgados por la Ley 1776 (2016), pues en gran medida se privilegia un sistema agroindustrial, con lo que se debilita el sistema de economía campesina tradicional ejercida por los pequeños productores personas naturales, quienes se encuentran en una evidente situación de desigualdad frente al empresario persona jurídica.

### *4.3 Sentencia C-335 de 2017*

La Corte no plantea nuevos problemas jurídicos en esta sentencia de constitucionalidad, porque como resultado de su análisis y confrontación encuentra que los cargos en contra de las disposiciones demandadas ya fueron resueltos en su integridad en la Sentencia C-077/17 (2017). En consecuencia, en esta oportunidad nos remitimos a lo manifestado en los comentarios realizados a la sentencia mencionada, acerca de la declaratoria de inconstitucionalidad de algunas disposiciones de la Ley de Zidres.

### *4.4 Sentencia C-028 de 2018*

En esta oportunidad se impugnan los artículos 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 13, 14, 17, 20 y 21 (parcial) de la Ley 1776 de 2016, por considerar que son violatorios de la reserva legal en materia de bienes baldíos, el principio de progresividad en el acceso a la propiedad agraria y su efectiva explotación, la seguridad y soberanía alimentaria, la igualdad en materia de asociatividad, la autonomía territorial, así como la cosa juzgada constitucional, al reproducir normas que ya habían sido declaradas inconstitucionales por la Corte en el año 2012 por la Sentencia C-644/12 de 2012.

Frente a la revisión de los problemas jurídicos resueltos en la providencia, notamos que la Corte no realiza un pronunciamiento de fondo frente a unos cargos importantes descritos por los demandantes, al considerar que no reúnen los requisitos de *certeza* y *especificidad*, definidos tanto legal como jurisprudencialmente y relativos a la

> [...] violación a la seguridad y soberanía alimentaria, frente a los artículos 1º (inciso tercero), 3º (parágrafo 5º), 6º (inciso primero), 8º (incisos primero y segundo) y 13 (inciso primero) [de la Ley 1776 de 2016]. [...] [En el mismo sentido, no existe pronunciamiento de fondo] por el cargo de violación del derecho a la igualdad en materia de asociatividad, frente al artículo 3º (inciso primero y parágrafo 4º); y por el cargo de violación a la autonomía territorial, frente a los artículos 2º (inciso primero) y 4º (inciso cuarto). (Sentencia C-028/18, 2018)

Se cuestiona que la falta de *certeza* y *especificidad* que predica la Corte no haya sido notada al momento de revisar los requisitos formales de la demanda, sino por cuenta de la ayuda de algunos de los intervinientes, lo que hubiera dado paso a su inadmisión, permitiendo así que los demandantes adecuaran el escrito con la integración de los requisitos mencionados y otorgando la posibilidad de ejercer el control abstracto de constitucionalidad mediante un pronunciamiento de fondo sobre los derechos que se predicaban vulnerados. En consecuencia, quedaron sin resolver posibles problemas jurídicos relevantes para los derechos de los trabajadores agrarios.

Por otro lado, al revisar los argumentos que dieron paso a la declaración de constitucionalidad de las normas demandadas, notamos que la Corte nuevamente hace uso de un criterio sistemático de interpretación, el cual, si revisamos el artículo 30 del Código Civil, hará relación al contexto de la Ley y no al contexto de la realidad social colombiana, que es donde se predican los problemas jurídicos relevantes. Dice el artículo 30 del Código Civil (Ley 84, 1873):

> El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía. Los pasajes oscuros de una ley pueden ser ilustrados por medio de otras leyes, particularmente si versan sobre el mismo asunto. (Ley 84, 1873)

El estudio de los derechos que se predican vulnerados debió ser analizado bajo un método de interpretación más acorde con los principios constitucionales y los derechos fundamentales de los trabajadores campesinos y agrarios como sujetos de especial protección constitucional. Para tal efecto, es pertinente citar al profesor Vila Casado (2021, p.304), al referirse a la interpretación constitucional con base en la realidad:

> Un amplio sector de la doctrina rechaza enfáticamente la utilización de los criterios tradicionales en la labor de interpretar la Constitución, con el argumento de que, por ser las normas constitucionales abiertas a la realidad social y política, es desde esa realidad desde donde deben interpretarse los preceptos constitucionales.

Lo anterior, atendiendo a la importancia y riesgo potencial para los derechos de los trabajadores agrarios y la economía campesina, pues los estudios y análisis de investigadores expertos sostienen que este modelo económico está asociado con el acaparamiento de tierras, lo que a largo plazo lesiona o afecta los derechos de trabajadores agrarios y campesinos. Sobre esto es pertinente, por ejemplo, el estudio realizado por Cuéllar (2020), quien argumenta que las Zidres están relacionadas con los recientes procesos de acaparamiento de tierras, también llamado *land grabbing*, un fenómeno que desde 2008 ha provocado un incremento acelerado y considerable en las transacciones de tierras a nivel global.

La misma autora concluye que el modelo de asociatividad propuesto en la ley que creó las Zidres "no es más que una forma sutil de acumulación por desposesión, sin

pasar por el destierro de las comunidades, al construir territorios que incorporan a los campesinos como asalariados, sin escindirlos, necesariamente, de sus tierras".

## Conclusiones

Las Zidres se ubican dentro del concepto de desarrollo rural y no dentro de la reforma agraria en Colombia, en la medida en que, como quedó explicado en esta oportunidad, la finalidad principal de la reforma agraria versa sobre la distribución justa y equitativa de la tierra o su democratización en la búsqueda de contrarrestar su fraccionamiento antieconómico; en cambio, las Zidres pretenden implementarse como un modelo de desarrollo económico agroindustrial impulsado por los empresarios para el desarrollo de los territorios donde sean declaradas e implementadas, lo que tiene consecuencias para el desarrollo del campo y no para la equitativa distribución de la tierra.

El concepto general de las Zidres se crea dentro de la noción de la Reforma Rural Integral del posconflicto, por lo que tiene el enfoque social y de reparación que nace por causa del conflicto armado interno en nuestro país. Sin embargo, la implementación del modelo económico agroindustrial allí previsto cambia sustancialmente el modelo de economía campesina que tradicionalmente se ha sostenido en los territorios del país.

La Corte Constitucional colombiana ha creado un importante catálogo de derechos frente a los trabajadores campesinos y agrarios, a tal punto de considerarlos sujetos de especial protección constitucional, dada su importante labor de producción de alimentos y de garantía de la seguridad y soberanía alimentarias en el territorio. Bajo esta órbita, ha influido significativamente en la configuración y desarrollo del régimen jurídico de las Zidres, estableciendo límites y condiciones que han modificado su aplicación en el contexto del derecho agrario y el desarrollo rural. No obstante, su jurisprudencia no promueve progresivamente la totalidad de la línea de este *corpus iuris*, como quiera que las modulaciones que se dan a partir de la Sentencia C-077 de 2017 no fueron sustanciales en relación con todos los cargos planteados en las demandas de inconstitucionalidad.

A pesar de que la Corte Constitucional ha realizado pronunciamientos relevantes en torno a la Ley 1776 de 2016, sigue existiendo la inquietud acerca de los cuestionamientos que dieron origen a las demandas de inconstitucionalidad estudiadas, especialmente lo relacionado con la vulneración del derecho al acceso progresivo a la propiedad de la tierra con la presunta modificación al régimen de baldíos (art. 13), de tal suerte que el legislador dio paso a una destinación diferente de las tierras de la Nación, no contemplada en la ley de reforma agraria, como es la entrega en concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual que no implique la transferencia del dominio.

El modelo agroindustrial que se impulsa con la implementación de las Zidres es novedoso y promete el crecimiento económico del campo en zonas marginales. No obstante, se encuentra lejos de lograr sus objetivos debido a que son pocas las regiones del país que logran reunir los requisitos contemplados en el artículo 1 de la Ley 1776 de 2016 para ser declaradas como tales. Unido a ello, la Corte Constitucional en la sentencia C-077 de 2017 indica que estos requisitos deberán ser concurrentes, lo que dificulta su delimitación en atención a las exigencias y restricciones para su creación.

La seguridad y soberanía alimentaria no solo son derechos, también se predican como principios que se derivan de la protección de las actividades agrarias y del trabajador agrario fundamentadas en los artículos 65 y 66 de la Constitución. Además, los trabajadores agrarios son sujetos de especial protección por parte del Estado y en tal sentido merecen un trato diferenciado, pues sus actividades a pesar de estar consagradas como derechos sociales, guardan conexidad directa con derechos fundamentales al ser la producción de alimentos una actividad de utilidad pública e interés social; en este orden, sus derechos deben interpretarse conforme a todo el ordenamiento constitucional.

## Referencias

Agudelo Mejía, D.A., Pabón Giraldo, L.D., Toro Garzón, L.O., Bustamante Rúa, M. M. y Vargas Vélez, O. (2018). Aportes internacionales de las experiencias de justicia transicional para Colombia. *Opinión Jurídica*, *17*(35), 299-328. https://doi.org/10.22395/ojum.v17n35a13

Alarcón Sánchez, E., García López, C.C., González Suárez, D.A. y Valencia Cárdenas, M. (2018). Impacto del posconflicto desde la mirada de un subsector agroindustrial regional. *Estudios Políticos*, (53), 73-99. http://doi.org/10.17533/udea.espo.n53a04

Alzate Mora, D. (2020). Concentración de la tierra y las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres) en los Montes de María, María La Baja y Carmen de Bolívar. *Prolegómenos*, *23*(46), 51–70. https://doi.org/10.18359/prole.4309

Asamblea Nacional Constituyente de la República de Colombia. (1991, 13 de junio). *Constitución Política de Colombia*. Gaceta Constitucional n.° 116 de 20 de julio de 1991. https://bit.ly/3kPmJPO

Bernal Pulido, C. (2005). *El derecho de los derechos. Escritos sobre la aplicación de los derechos fundamentales*. Universidad Externado de Colombia.

Bernal Pulido, C. (2018). *Derechos, cambio constitucional y teoría jurídica. Escritos de derecho constitucional y teoría del derecho*. Universidad Externado de Colombia.

Borja Paradas, M.T.T. (2011). *Derecho Agrario General y Especial Colombiano*. Universidad del Sinú Elias Bechara Zainúm.

Congreso de los Estados Unidos de Colombia. (1873, 26 de mayo). *Ley 84 de 1873. Código Civil*. Diario Oficial n.° 2.867. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_civil.html

Congreso de la República de Colombia. (1994, 3 de agosto). *Ley 160 de 1994. 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 y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial n.º 41.479. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley _ 0160 _ 1994.html

Congreso de la República de Colombia. (2016, 29 de enero). *Ley 1776 de 2016. Por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, Zidres*. Diario Oficial n.º 49.770. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1776_2016.html

Corte Constitucional de la República de Colombia. (2012, 23 de agosto). Sentencia C-644/12 (Adriana María Guillén Arango, M.P.). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/c-644-12.htm

Corte Constitucional de la República de Colombia. (2016, 4 de marzo). Sentencia T-110/16 (Luis Guillermo Guerrero Pérez, M.P.). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/T-110-16.htm

Corte Constitucional de la República de Colombia. (2016, 26 de abril). Sentencia T-213/16 (Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, M.P.). https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/T-213-16.htm

Corte Constitucional de la República de Colombia. (2017, 8 de febrero). Sentencia C-077/17 (Luis Ernesto Vargas Silva, M.P.). https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-077-17.htm

Corte Constitucional de la República de Colombia. (2017, 19 de abril). Sentencia C-220/17 (José Antonio Cepeda Amarís, M.P.). https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2017/C-220-17.htm

Corte Constitucional de la República de Colombia. (2017, 18 de mayo). *Sentencia* C-335/17 (Alberto Rojas Ríos, M.P.). https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2017/C-335-17.htm

Corte Constitucional de la República de Colombia. (2018, 2 de mayo). Sentencia C-028/18 (Luis Guillermo Guerrero Pérez, M.S.). https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2018/C-028-18.htm

Cuéllar Benavides, J. (2020). Entre lo global y lo local: las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social-Zidres en Colombia. *Revista NERA*, *23*(53), 66-89, https://doi.org/10.47946/rnera.v0i53.6702

De la Cuesta Sáenz, J. (2017). El derecho agrario y su especialidad. En E. Muñiz Espada y P. Amat Llombart (dirs.), *Tratado de Derecho Agrario* (pp.33-67). Wolters Kluwer España, S.A.

Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2018, 7 de febrero). *Documento CONPES 3917. Áreas de referencia como insumo para la identificación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres)*. DNP; Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural; Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3917.pdf

Forcada, I. (2011). *Derecho Internacional y Justicia Transicional. Cuando el Derecho se convierte en religión*. Civitas Ediciones.

Machado, A. (2017). *El problema de la tierra. Conflicto y desarrollo en Colombia*. Debate.

Matiz Sánchez, I.E. (2018). Reforma Rural Integral y Catastro Multipropósito, en el marco de los Sistemas de Administración de Tierras (SAT). En M.P. García Pachón (ed.), *Lecturas sobre Derecho de Tierras. Tomo 2* (pp. 235-270). Universidad Externado de Colombia.

Moncayo Albornoz, A.L. (2018). La justicia transicional en Colombia, un espacio de deliberación contra el populismo punitivo. En M. Gutiérrez Quevedo y A.M. Olarte Delgado (eds.), *Política criminal y abolicionismo, hacia una cultura restaurativa* (pp.147-188). Universidad Externado de Colombia. https://doi.org/10.57998/bdigital.handle.001.1950

Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2016, 26 de mayo). *El Acuerdo Final de Paz. La oportunidad para construir Paz*. https://www.refworld.org/es/leg/trat/pleg/2016/es/127317

Parra Cristancho, A.L. (2017). La reforma agraria: el ocaso de una política de inclusión en Colombia. En M.P. García Pachón (ed.), *Lecturas sobre Derecho de Tierras. Tomo 1* (pp.101-122). Universidad Externado de Colombia.

Rico Méndez, G.P. (2017). ZIDRES Law: Emergent Normative Foundation of State Legitimacy in Rural Areas in Colombia. *Ciudad Paz-ando, 10*(1), 7-19. https://doi.org/10.14483/2422278X.11648

Roldán Zuluaga, S. (2019). *Derecho Transicional de Tierras*. Universidad Externado de Colombia.

Santaella Quintero, H. y Guzmán Jiménez, L.F. (2017). Las ZIDRES: aspectos generales y problemáticos. En M.P. García Pachón (ed.), *Lecturas sobre Derecho de Tierras. Tomo 1*. (pp.279-320). Universidad Externado de Colombia.

Torres-Mora, Á.G. (2020). Acaparamiento de tierras y acumulación por desposesión en Colombia. El caso de las Zonas de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES). *Forum. Revista Departamento de Ciencia Política*, (17), 7-42. https://doi.org/10.15446/frdcp.n17.79676

Vila Casado, I. (2021). *Fundamentos del derecho constitucional contemporáneo*. Universidad Libre. https://doi.org/10.18041/978-958-5578-65-4

Villa Mesa, J.D. y Reyes Manrique, A.M. (2018). Participación de la mujer en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: una mirada con enfoque de género. *Opinión Jurídica, 17*(35), 255-279. https://doi.org/10.22395/ojum.v17n35a11