

Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, Sentencia:SC-877 del 27 de Abril de 2022 Referencia: Rad. 05001-31-03-012-2011-00255-01.

“1. Los campesinos, trabajadores rurales y la propiedad agraria.

Las inestables políticas relativas a la propiedad agraria dieron lugar al surgimiento del conflicto social entre los colonos (compelidos a desarrollar una agricultura campesina de subsistencia) y terratenientes (que propendían por grandes latifundios productores para el comercio interno y externo), a raíz de una contraposición de intereses entre los pequeños industriales y los propietarios en punto al acceso a la tierra, privada o resultante del dominio preminente del Estado sobre los fundos que carecían de propietario reconocido

“Desde la conformación de la República hasta 1905 se expidió una serie de leyes y decretos reglamentarios que buscaban destinar las tierras de dominio estatal a diversos fines, entre estos: indemnizar o compensar a los militares de la guerra de la Independencia y a los veteranos de las guerras internas del siglo XIX; atraer inmigrantes extranjeros para colonizar tierras de frontera y mejorar la raza; apoyar la construcción de obras de infraestructura y en particular las redes viales y ferroviarias; pagar bonos de deuda pública y financiar el deficitario presupuesto estatal; aumentar los cultivos de productos para la exportación y para el mercado interno; ampliar la frontera agropecuaria; titular -o legalizar- las tierras ocupadas y explotadas por colonos y pobladores rurales en general; y dar tierras a nuevas poblaciones, a los departamentos y municipios y a instituciones educativas estatales (para compensar en parte los escasos recursos destinados a la educación)”²¹.

Otro factor determinante en el acrecentamiento de ese conflicto social fue el fomento y la ampliación de la frontera agrícola, la cual tuvo su inicio en la economía de las naciones de América Latina que era impulsada inicialmente por la exportación de materias primas; a partir de 1850 se produjo un crecimiento de tal sector a través de la expansión de la agricultura y la ganadería, motivado por la demanda en los centros industriales de Europa y Norteamérica de productos como el café, azúcar, trigo, bananos, carnes, entre otros.

Esta necesidad de abastecimiento generó disputas de orden social entre terratenientes y colonos, habida cuenta del nuevo papel relevante de la tierra y la mano de obra, de allí que la Ley 61 de 1874 consagrara que “el colono tendrá derecho ‘a que se le adjudique gratuitamente una porción de terreno adyacente, igual en extensión a la parte cultivada’. Sin embargo, este derecho solo se concedía a los colonos que tuviesen ‘dehesas de ganado o siembras de cacao, café, caña de azúcar u otra clase de plantaciones permanentes’, condición que parece obedecer, como dice Legrand, al particular interés de los gobernantes de entonces en promover los cultivos para la exportación (Ministerio de Industrias,

1931, Tomo III, página 121). En cambio, a los colonos que simplemente ‘estuvieran en posesión de tierras baldías’, es decir, que no tuvieran plantaciones permanentes, se les otorgaba un terreno adyacente al cultivado no mayor a 30 hectáreas (Ministerio de Industrias, 1931, Tomo III, página 122). Al parecer, esta disposición se refería a los campesinos que única- mente tenían cultivos de pan coger, a los más pobres”²².

Y con el propósito de fomentar y ampliar la frontera agrícola, el Estado adoptó medidas como la desamortización de bienes de manos muertas de la iglesia y comunidades religiosas; la política de colonización con pequeños propietarios que accedían a la tierra si la habían cultivado en cantidad mínima de 10 fanegadas; la expedición del Código Fiscal de 1873 que ordenó el uso de las tierras baldías; todo bajo la condición de establecer, en el lapso máximo de 10 años, alguna destinación agrícola o pecuaria, so pena de que los terrenos retornaran al Estado.

Estas últimas reformas denotan que entre 1870 y 1930 la política gubernamental viró, al conceder títulos a quienes cultivaran individualmente la tierra, generando la posibilidad de

acceso para los colonos o campesinos independientes que poseían un porcentaje limitado de lotes. Pero no sucedió lo propio con la formalización de los títulos de dominio, de un lado, porque los bonos territoriales ofrecidos por el Estado a los campesinos -entre muchos interesados- como mecanismo para hacerse dueño, solamente podían adquirirse en las ciudades mayores, poco frecuentadas por aquellos; y porque carecían del dinero o los conocimientos para servirse de dichos instrumentos²³.

Se formó, entonces, un grupo numeroso de colonos que carecían de títulos y una reducida clase que sí accedieron a tal prerrogativa.

Con el trascurso del tiempo el problema agrario se hizo cada vez más visible, particularmente en los departamentos de Cundinamarca y Tolima, en donde los arrendatarios de las haciendas (quienes laboraban mediando contrato de aparecería la mayoría de las veces), buscaron mejorar sus condiciones al sembrar café en sus propias parcelas, es decir, reclamaron la propiedad de los predios en que trabajaban, rehusaron laborar gratis para los hacendados, e incluso, generaron los primeros brotes de violencia.

Para mediados del siglo XX nacen los movimientos políticos para abanderar las reclamaciones de los cultivadores, como el denominado Animista de Gaitán, entre otros, lo que motivó al gobierno nacional para intentar dar solución al difícil entorno, por mecanismos orientados a contrarrestar la concentración de la tierra, muestra de lo cual fue la expedición de las Leyes 71 de 1917, 119 de 1919, 74 de 1926, 200 de 1936 y el acto legislativo 1 de 1936 a través del cual aprobó la extinción del dominio de las tierras otorgadas por el Estado y no explotadas.

Aunque los conflictos por la tierra disminuyeron, en verdad no fueron solucionados y siguió consolidándose la estructura agraria caracterizada por la inequidad y, como respuesta de los afectados, la violencia, pues los aparceros y arrendatarios salieron de las haciendas; unos porque los propietarios les compraron las mejoras que habían levantado, otros con desalojos violentos una vez se declaraban poseedores de las tierras que labraban y demandaban la declaratoria de prescripción adquisitiva del dominio.

El temor de los propietarios a perder las tierras que los colonos suponían baldías, pero que en realidad habían sido apropiadas y legalizadas como privadas, generó un retroceso en la legislación adoptada hasta el momento, mediante la expedición de la Ley 100 de 1944, que regeneró los contratos de arrendamiento y aparcería con los cuales los campesinos productores habían mostrado desacuerdo, amplió de 10 a 15 años el término requerido para extinguir el dominio de las tierras no explotadas y limitó los juicios de lanzamiento que hasta entonces servían de herramienta a los colonos para salvaguardar sus posesiones.

A raíz de los acuerdos del Frente Nacional; de la Alianza para el Progreso con los Estados Unidos, que impulsó reformas en América Latina auspiciadas con créditos externos; y de las directrices de organismos internacionales como la FAO²⁴, nació un intento de reforma agraria que retomaba las bases de la Ley 200 de 1936, esto es, la extinción de dominio de predios que durante 10 años no hubieran sido explotados económicamente y la posibilidad para los detentadores de solicitar la prescripción adquisitiva de dominio.

Sin embargo, los propósitos no se cumplieron totalmente, pues no se contó con la institucionalidad que permitiera llevar a los beneficiarios los servicios requeridos para mantener la producción, incorporarla al mercado con las pertinentes garantías y las mejoras tecnológicas indispensables para aumentar la productividad e ingresos.

Al inicio de la década de los setentas nuevamente se pretendió modificar la política agraria, pero el concepto del Ministerio de Agricultura -según el cual la reforma agraria tenía por objeto fomentar la producción y la productividad, antes que la redistribución del ingreso y el desarrollo social para los campesinos-²⁵ motivó a los opositores para frenar el proceso

de reforma, al paso que la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos “ANUC” (creada tan solo 3 años antes para representar al sector campesino), radicalizó su postura mediante vías de hecho como la invasión de fincas en el territorio nacional, especialmente en la costa atlántica.

En suma, la informalidad en la tenencia de la tierra para los campesinos colombianos, en muchas zonas del territorio nacional, ha contribuido durante varias décadas al despojo de que ha sido víctima ese sector de la población, a través de diversos medios como la coacción física, mental e, incluso, con la utilización de figuras jurídicas previstas en el ordenamiento pero en las cuales la desventaja de los aldeanos es aprovechada por personas con mayores recursos, educación o poder político, entre otros.

Así aparece documentado cuando se anota que “(e)n la formación social colombiana los grupos de poder han generado distintas modalidades de apropiación de los recursos y de control de su población, separando a las comunidades de sus tierras y territorios tradicionales y limitando el acceso a los mismos mediante procedimientos en los que se han combinado el ejercicio sistemático de la violencia con políticas de apropiación y distribución de las tierras públicas”.

Este mismo estudio señaló que “(p)ara comprender la continuidad del conflicto es necesario tener en cuenta la persistencia de factores internos y externos, económicos y político-ideológicos, que contribuyeron a su génesis. En cuanto a los primeros se destacan la inamovilidad tanto de la estructura de la propiedad agraria como la de la participación política. (...) En cuanto al régimen agrario puede observarse cómo, más allá de la confrontación sectaria que efectivamente generó buena parte de los homicidios, destierros, destrucciones de patrimonios y empobrecimiento de la población, crímenes ocurridos entre fines de los años 1940 y 1960, hay dos procesos que toman fuerza en el marco del conflicto: de una parte, el afianzamiento y recomposición de la gran propiedad como base de la producción agroexportadora. De otra, la persecución y el desmantelamiento permanente de las organizaciones agrarias limitan su desarrollo social, técnico y económico e impiden el fortalecimiento de sus capacidades como ciudadanos y como productores, tareas que deben adelantar en medio de grandes dificultades”.

En el mismo sentido se pronunció la jurisdicción constitucional, al señalar que “diversos analistas han señalado que la concentración del uso y propiedad de la tierra, aunada a elementos institucionales como la ausencia de información catastral confiable y políticas fiscales que estimulan la acumulación de tierras ociosas, han constituido factores relevantes en el escenario de conflicto. Los informes de órganos de seguimiento a la situación del desplazamiento muestran que los departamentos con mayor concentración de propiedad tienen los índices y cifras más altos de desplazamiento. Estos factores

incrementan la concentración y, como contrapartida, la exclusión de un amplio número de colombianos, o un acceso restringido a pequeñas parcelas (minifundios). En el campo de la política y el derecho, los intentos por cambiar el panorama a través de una reforma a las estructuras de tenencia, ocupación y posesión de la tierra han culminado con reacciones de diverso semblante, pero coincidentes en la defensa del régimen imperante.” (Corte Constitucional, C-330 de 2016).

La propiedad de la tierra y su relación con el sector campesino no mereció mayor consideración en la Constitución Política de 1991 habida cuenta que, no obstante su marcado corte garantista al prever medidas especiales de protección en tratándose de derechos sociales, culturales y políticos para determinados sectores como las minorías étnicas, grupos indígenas, entre otros; conservó la consagración acogida con la reforma constitucional de 1936.

“En cuanto a los campesinos, la Constitución parece haberlos olvidado. A lo largo de sus 380 artículos permanentes solo son nombrados en el artículo 64, en el que son equiparados a ‘trabajadores agrarios’, lo que en realidad no corresponde a ser campesino. En los artículos de transición, se les menciona en el 57 como parte de un grupo que debería participar de la construcción de propuestas al gobierno nacional en el tema de la seguridad social. A diferencia de otros actores de la sociedad, los campesinos no fueron considerados como sujetos de políticas públicas específicas y como se mencionó anteriormente, fueron equiparados ‘trabajador agrario’ olvidando muchos elementos de la condición de campesino”.

Entonces, la regulación del acceso a la tierra siguió rigiéndose por las reglas del Código Civil, lo cual “hace que el sentido de la figura constitucional de ‘función social de la propiedad’ se desdibuje, se someta a interpretaciones que pueden depender de los intereses en juego y del contexto en el que se aplique, imposibilitando así que se pueda cumplir con el objetivo planteado”.

Total, “[l]a concentración de la propiedad rural alcanzó para el año 2009 un índice Gini de 0,86, uno de los más altos en el mundo. Tal índice de concentración evidencia que Colombia es uno de los países con mayor desigualdad y exclusión rural -no solo en América Latina sino en el mundo-. Además, en el periodo 1980-2010 la población desplazada fue despojada de aproximadamente 6,6 millones de hectáreas de tierra en el país”.

Por esto, la jurisprudencia constitucional tiene sentado que “[n]uestro ordenamiento jurídico no reconoce a los campesinos y trabajadores agrarios, per se, como sujetos de especial protección constitucional;³¹ no obstante, a nivel jurisprudencial se han establecido algunos criterios bajo los cuales adquieren esta condición. El primero de ellos se encuentra relacionado con el nivel de marginalización y vulnerabilidad socioeconómica que los ha afectado tradicionalmente. La Constitución Política de 1991, al igual que la jurisprudencia de esta Corporación, reconoce la situación de marginalización y vulnerabilidad que afecta a la población campesina y a los trabajadores rurales en el país. El artículo 64 de la Carta establece así que el Estado tiene el deber de adoptar una serie de medidas en materia de acceso a tierras y a otros servicios públicos (i.e. salud, vivienda, seguridad social, créditos) “con el fin de mejorar el ingreso y la calidad de vida de los campesinos”. Lo anterior, bajo el entendido de que la explotación irracional e inequitativa de la tierra, basada en “la concentración latifundista, la dispersión minifundista y la colonización periférica depredadora”, impide que la población campesina satisfaga de manera adecuada sus necesidades. La jurisprudencia constitucional, por su parte, ha reiterado que los campesinos y trabajadores agrarios son una población vulnerable que se ha encontrado históricamente invisibilizada y, con ello, “tradicionalmente condenada a la miseria y la marginación” por razones económicas, sociales, políticas y culturales. Esta Corte, por lo tanto, ha considerado que “dentro de la categoría de campesinos se encuentran algunos sujetos que gozan de especial protección constitucional como los hombres y mujeres campesinos en situación de marginalidad y pobreza”. (...) Al respecto, es importante recordar que para la población campesina el nivel de vulnerabilidad es indisociable de su relación con la tierra o con el campo.” (Corte Constitucional, sentencia C-077 de 2017).

2. Algunas respuestas normativas.

Como quiera que las personas, familias o comunidades se encuentran en estado de vulnerabilidad cuando enfrentan dificultades para procurarse su propia subsistencia y lograr niveles más altos de bienestar, debido al riesgo al que están expuestos por situaciones que los ponen en desventaja en sus activos (Corte Constitucional, sentencia T-606 de 2015), el Estado, en cumplimiento a sus obligaciones de respeto y protección para los campesinos y los trabajadores rurales, así como en aras de garantizarles la democratización y el acceso a la

propiedad de la tierra, ha establecido diversas políticas tendientes a crear las condiciones que lo permitan y, de paso, traduzcan desarrollo rural, como pasa a verse:

2.1. Bienes baldíos. “[E]n los primeros años de la República hubo tres modalidades de entrega de baldíos: a) asignaciones para el pago de la deuda pública, b) la construcción de obras públicas y c) el fomento y la ampliación de la frontera agrícola. Así se inició la feria de los baldíos en el siglo XIX. (...) El reparto de baldíos empezó con la Ley 13 de 1821, que estableció su adjudicación a quienes los estuvieran trabajando con un año de plazo para registrar la propiedad. En 1823 el Congreso inició el proceso de destinación de tierras para entregar a migrantes europeos, con tres millones de fanegadas; como los migrantes no llegaron, empresarios nacionales y extranjeros se las apropiaron a cambio de bonos del tesoro. A partir de allí se generó un proceso donde la improvisación, ensayos y errores se hicieron frecuentes, pasando por ejemplo por la idea de establecer una lotería estatal para obtener recursos, en la que el premio eran las tierras públicas. La especulación con bonos de deuda pública fue el principal factor concentrador de la tierra desde 1819 a 1850, además del corrimiento de cercas de baldíos vecinos por parte de grandes propietarios”.

Pero el gobierno nacional, así como sus habitantes, desconocían con precisión qué terrenos eran de propiedad privada y cuáles baldíos, al punto que los latifundistas a finales del siglo XIX, aprovecharon la Ley 61 de 1874 para lograr el acaparamiento de grandes extensiones de tierras, “(p)uesto que en esa época el Estado no contaba con la capacidad técnica y económica para demarcar los terrenos ocupados y cultivados por los colonos, la ley dispuso que estos

‘adquieren el derecho de propiedad sobre el terreno que demarquen por sí mismos (...) encerrándolos con cercas firmes y permanentes, capaces de impedir el paso de bestias y ganados’ (art. 3º, páginas 121-122). Así no fuera la intención del legislador, esta disposición legitimaba el acaparamiento de grandes extensiones de tierra inculta por parte de especuladores de tierras y colonos a gran escala. Recordemos que el cerramiento de grandes extensiones de tierras incultas, incluyendo terrenos ocupados por colonos, fue una práctica usual entre los latifundistas y los grandes concesionarios de baldíos que, por lo demás, dio lugar a prolongados litigios de tierras en la primera mitad del siglo XX”.

Con posterioridad fue promulgada la Ley 48 de 1882 sobre tierras baldías, que consagró el principio de que la propiedad de tales terrenos se adquiere por el cultivo (art. 1º), por ende, los cultivadores de los terrenos baldíos, establecidos en ellos con casa y labranza, serán considerados como poseedores de buena fe, y no podrán ser privados de la posesión sino por sentencia dictada en juicio civil ordinario (art. 2º), en el cual los demandantes debían acreditar títulos legales de propiedad con antigüedad mayor a 10 años y, en todo caso, indemnizar al poseedor por el costo de las mejoras levantadas para obtener la devolución del fundo.

Igualmente reguló que las tierras baldías se reputan bienes de uso público, y su propiedad no se prescribe contra la Nación, en ningún caso, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2519 del Código Civil, que para tal época estaba contenido en la Ley 84 de 1873 Código Civil de los Estados Unidos de Colombia; así como que los lotes adjudicados a favor de los poseedores retornarían al Estado si al cabo de 10 años aquellos no establecían alguna industria agrícola o pecuaria y que, en ningún caso, podrá adjudicarse a un mismo individuo o compañía una extensión de terreno mayor a cinco mil hectáreas. (Art. 11).

Con el advenimiento del Código Fiscal (Ley 110 de 1912) nuevamente fueron regulados los bienes baldíos (Título II), reiterando la imposibilidad de adquirirlos por prescripción (art. 61) y haciendo responsable a los ciudadanos de verificar que los lotes supuestamente baldíos, de los que aspiraban adquirir el dominio, fueran realmente públicos (art. 47), al regular que:

El Estado no garantiza la calidad de baldíos de los terrenos que adjudica, y por consiguiente, no está sujeto al saneamiento de la propiedad que transfiere en las adjudicaciones.

Tampoco está obligado al saneamiento, si el terreno baldío estuviere destinado a un uso público, u ocupado por cultivadores o colonos. En cualquiera de estos casos, su obligación se reduce a restituir las especies recibidas a cambio de la adjudicación.

Las inexactitudes contenidas en las peticiones hechas por los interesados, para la adjudicación de baldíos, y las que se contengan en los planos que se levanten, en vista de esas peticiones, sólo perjudican a los peticionarios y a sus causahabientes.

La adjudicación en ningún caso perjudica a terceros, y deja a salvo los derechos de los cultivadores o colonos.

La Ley 200 de 1936, quizás la más significativa porque buscó dar claridad a los derechos de propiedad y la posesión de los terrenos baldíos mediante el reconocimiento de la función social de la propiedad, adoptó, entre otras soluciones, la expropiación sin indemnización por razones de equidad; la presunción legal de que no eran baldíos sino de propiedad privada los fundos poseídos por particulares, revelada a través de su explotación patrimonial (art. 1°); y otra presunción legal complementaria (art. 2°), a cuyo tenor se presume *iuris tamtum- baldío* y, por lo tanto, del Estado, cualquier terreno no poseído en la forma indicada en el anterior precepto.

Respecto de estas presunciones esta Corte de antaño clarificó que:

“A diferencia de la presunción consagrada en el artículo 1° de la Ley 200 de 1936 (modificado por el art. 2° de la Ley 4ª de 1973) en el sentido de que “no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos rurales poseídos económicamente por particulares...”, el artículo

2° de dicha ley establece la presunción contraria al tener por baldíos “los predios rústicos no poseídos en la forma que se determina en el artículo anterior”.

Frente a la primera presunción y el supuesto fáctico de la posesión económica en que descansa, es del caso entender que dicho bien pertenece a quien así lo posee, porque esa inferencia es la que armoniza con el inciso 2° del artículo 762 del C.C., según el cual “El poseedor es reputado dueño, mientras otra persona no justifique serlo”, y como lo ha dicho en forma insistente la Corte, la figura que instituye el artículo 1° de la Ley 200 de 1936 bajo la forma de una presunción, es el “modo” constitutivo de la ocupación, “porque si a la Nación le basta la posesión económica de la tierra baldía para considerarla o presumirla de dominio particular, quiere decir que es suficiente esa sola posesión para adquirir la propiedad de los baldíos, a menos que el colono se haya establecido en tierras no susceptibles de ocupación por hallarse reservadas o destinadas por la Nación a un uso o servicio público, sobre las cuales no pueda darse una posesión creadora de derechos” (G.J. CI, P. 44). Además, el art. 1° de la Ley 200 de 1936 no hizo otra cosa que ratificar lo dispuesto por los arts. 66 y 67 del Código Fiscal acorde con los cuales los particulares pueden establecerse en tierras baldías explotándolas con cultivos o ganados, con derecho a que se les adjudique la faja de terreno así ocupada. Se reconoce de cierto modo un derecho legal al colono para que se le adjudique la tierra cultivada, derecho que entra en el patrimonio de este desde el momento en que se establece en una porción de tierra baldía, poseyéndola en forma económica, pues en este evento el colono ha realizado el hecho que da nacimiento al derecho, esto es, el haber incorporado parte de su ser económico en una tierra inculta. La posesión económica del suelo otorga entonces al colono el dominio de éste no por transferencia alguna, sino por el modo originario de la ocupación, facultándolo para reclamar al Estado el mal llamado título de adjudicación respectivo, con alcances meramente declarativos por limitarse a reconocer el

dominio o propiedad que en tales circunstancias se consolida, tal como lo dejó dicho la Corte en sentencia de 2 de septiembre de 1964 al aseverar que “Quien, por consiguiente, incorpora su trabajo a los baldíos de la Nación y los mejora con edificaciones, plantaciones o sementeras que acrecientan la riqueza pública, adquiere de inmediato el dominio del suelo, no por transferencia alguna, sino por el modo originario de la ocupación con que el ordenamiento protege y respalda al poseedor económico de tierras sin otro dueño que el Estado”, a lo cual agrega que “la adjudicación posterior encaminada a solemnizar la titularidad, ha de basarse en la prueba que demuestre plenamente haberse cumplido en las condiciones legales el modo adquisitivo por ocupación” (G.J. CVIII, p. 239).

Dicho en otras palabras, si al tenor del art. 1° de la Ley 200 de 1936 se presume no ser baldío, sino de propiedad privada, el terreno poseído económicamente como allí se prevé, ello no tiene otra significación distinta a la de que, por el modo constitutivo de la ocupación, dicho fundo le pertenece a quien así lo ha poseído. Basta entonces esa sola ocupación de la tierra baldía en la forma exigida en la ley, para que surja el derecho de propiedad en el colono, que debe reconocer el Estado mediante la correspondiente resolución de adjudicación, toda vez que el dominio de aquel se produce por virtud del modo originario de la ocupación. La resolución administrativa de adjudicación en cuestión se limita, iterase, a constatar y reconocer el hecho preexistente de la ocupación en las condiciones exigidas por el artículo 1° de la Ley 200 de 1936, ya consumada real y materialmente, por todo lo cual la inscripción de dicho acto en el registro público cumple solamente una función publicitaria.

La resolución de adjudicación desempeña, no obstante, la función del mal llamado título originario por el art. 3° de la Ley 200 de 1936, del cual ha expresado la Corte que es “no solamente el documento que consagra la merced, venta o adjudicación de las tierras sino, en general, el hecho jurídico que conforme a la legislación española o a la de la República da origen al dominio privado de tierras realengas y baldías...” (Sent. 13 de marzo de 1939, G.J. XLVIII, p. 105).” (CSJ SC 101 de 1995, Rad. 4127).

Por consecuencia, el ocupante de un bien baldío requiere detentarlo en las referidas condiciones, para obtener a través de acto administrativo de adjudicación ese modo de adquirir el dominio, al tenor del artículo 673 del Código Civil.

Precisamente, el fin principal de los bienes baldíos, al tenor de la doctrina especializada, está dirigido a “su adjudicación a los trabajadores agrarios que carecen de tierra y que cumplan con los requisitos establecidos en la ley. Al respecto, este tribunal sostuvo que: “sólo como excepción operan figuras como las reservas a favor de las entidades públicas para realizar actividades especiales, las reservas ambientales, las zonas de reserva campesina, las relacionadas con asuntos de seguridad del Estado y, las zonas de desarrollo empresarial que se sustraen del régimen general de adjudicación”. Por lo tanto, la Corte Constitucional afirmó que el objetivo primordial del legislador al dictar las normas sobre apropiación, adjudicación y recuperación de baldíos, debe ser la búsqueda de los fines que el Estado colombiano persigue según la filosofía que inspira la reforma agraria: “el objetivo primordial de la adjudicación de baldíos es permitir el acceso a la tierra a quienes carecen de ella.” (Corte Constitucional, sentencia C-077 de 2017).

Esto con la limitación consagrada inicialmente en la Ley 135 de 1961, de 450 hectáreas de terreno adjudicable con ocasión de la explotación y detentación de dichos bienes baldíos, siempre y cuando fuera a favor de personas naturales (art. 29), salvo contadas excepciones (art. 30); sin que ningún adjudicatario pudiera obtener nueva y similar declaración si sumadas las áreas de los diversos fundos sobrepasaba aquella restricción, la cual se hizo extensiva a los adquirentes del bien a cualquier título y en cuya tradición hubiera mediado aquella adjudicación en los 5 años anteriores; e igualmente con la restricción para el primer

adjudicatario, a la sazón vendedor del terreno, de quedar inhabilitado para deprecar proclamación igual en el lapso de los 5 años posteriores (art. 37).

Posteriormente, como un nuevo resquicio a la problemática que hasta entonces venía evidenciando el derecho de dominio sobre terrenos rurales, el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, establecido a través de la Ley 160 de 1994, tuvo el propósito de promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios mediante un instrumento de participación, desarrollo, democratización de importantes zonas campesinas y de pacificación de la Colombia Rural.

Específicamente pretendió “revisar y modificar la legislación agraria vigente en su integridad, y contemplar de manera especial aquellas materias que constituyen las áreas críticas de la gestión oficial, tales como las siguientes: -La sustitución del marco normativo actual en materia de adquisición de tierras, por los preceptos que desarrollen la nueva política de tierras del actual gobierno, que busca facilitar de manera más transparente y con mayor cobertura el acceso a la propiedad de la tierra para los campesinos que no la poseen o la tienen en cantidad insuficiente. Como consecuencia de ello se reforman los procedimientos de adquisición, financiación y dotación de tierras, mediante la transferencia de la decisión de compra a los campesinos, como regla general, y se orientan los subsidios a la demanda con mayor claridad (...)”³⁴.

Asimismo, para “prevenir la concentración de la propiedad rural, el proyecto elimina la modalidad de adjudicación de terrenos baldíos sin el requisito de la ocupación previa, toda vez que esta posibilidad da lugar al acaparamiento de las mejores tierras colonizables (...) Se acomoda la legislación de baldíos a los nuevos preceptos de la Constitución Política, al disponer, con base en el artículo transitorio 55 de la Carta, que el Incora procederá a reconocer el derecho colectivo de propiedad a las comunidades negras que inmemorialmente ocupan tierras baldías en la cuenca del Pacífico, así como a las comunidades de otras regiones que presenten condiciones similares. Una innovación importante es la de que sólo se adjudicarán baldíos con aptitud agropecuaria, en desarrollo del principio constitucional de la función ecológica de la propiedad y para garantizar que los procesos de ocupación de tierras baldías no se efectúen en zonas improductivas o de manejo especial”³⁵.

Otro de los fines de la Ley 160 de 1994, por medio de la cual se creó el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, fue establecer “La limitación de las áreas adjudicables en terrenos baldíos, para prevenir la concentración de la propiedad y el establecimiento de una perspectiva de protección de los recursos naturales renovables en el manejo de las tierras de la Nación”³⁶; de allí que restringió en mayor medida la cantidad de hectáreas adjudicables a una persona, supeditando la fijación de tal límite a aspectos fundados en estudios técnicos y de ordenamiento territorial regional, los cuales debían considerar la concentración de la propiedad territorial, con el fin de cumplir el propósito de democratización de la propiedad rural.

En efecto, la exposición de motivos del proyecto de ley radicado por el otrora Ministerio de Agricultura anotó: “En el régimen tradicional de apropiación de los baldíos, previsto desde la expedición de la Ley 135 de 1961, su ocupación y explotación otorga derecho a los particulares para obtener la adjudicación en una extensión de 450 hectáreas, la cual en las actuales circunstancias se considera excesiva y que no consulta, además, las diferencias regionales en cuanto a características agrológicas, ecológicas,

fisiográficas y topográficas que determinen razonablemente, en cada caso, la superficie real requerida para lograr una explotación rentable.

El proyecto de modificaciones busca que en la fijación de los límites adjudicables se tengan en cuenta dichos aspectos con base en los estudios técnicos y de ordenamiento territorial que existan, o que se elaboren para tal fin en las diversas regiones del país, en las

cuales se consideren además la concentración de la propiedad territorial existente en cada una de ellas. La regulación de áreas adjudicables en las sabanas de pastos naturales ha quedado desueta, ya que sólo ha permitido a los particulares beneficiarse con la titulación de grandes extensiones (...)

La regulación de áreas adjudicables en las sabanas de pastos naturales ha quedado desueta, ya que sólo ha permitido a los particulares beneficiarse con la titulación de grandes extensiones, dedicando los fundos al establecimiento de explotaciones de ganadería extensiva...”³⁷.

En relación con los bienes baldíos, este cuerpo legislativo facultó al Incora para determinar cuándo un bien de tal connotación estaba indebidamente ocupado en aras de garantizar la permanencia de la titularidad campesina sobre los predios; estableció las circunstancias en las cuales podría extinguirse a favor de la Nación el derecho de dominio de estos bienes rurales respecto de los cuales hubiera cesado el ejercicio de la posesión; definió el área adjudicable dependiendo en cada localidad de los estudios técnicos y su ordenamiento territorial; estableció un área mínima susceptible de titulación para evitar la proliferación de minifundios que restan productividad; la prohibición de adjudicación con destino a quienes posean otros bienes rurales o un patrimonio mayor a mil salarios mínimos mensuales legales; entre otras novedades.

Destacase, respecto de la regulación de los bienes baldíos, que a través de la Ley 1728 de 2014 fueron expedidas normas de distribución, al punto de establecer que, de ahora en adelante, dichas heredades serán adjudicad[a]s exclusivamente a familias pobres, y que las tierras baldías se titularán en Unidades Agrícolas Familiares.

Así las cosas, como respuesta normativa del Estado en relación con los bienes baldíos, es decir, aquellos fundos ubicados en el territorio nacional carentes de propietario y que por ende pertenecen al Estado, según definición contenida en el artículo 675 del Código Civil, se previó su adquisición por los particulares mediante adjudicación, previa ocupación, la cual debe ser declarada por acto administrativo expedido por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria “Incora”, después “Incoder” y hoy Agencia Nacional de Tierras, siempre y cuando esa detentación fuera realizada durante el lapso y con los demás presupuestos establecidos en los artículos 29 y ss. de la Ley 135 de 1961, con las modificaciones plasmadas en las Leyes 30 de 1988 y 4a de 1973, y por las derogatorias hechas por la Ley 160 de 1994.

Así lo tiene decantado la doctrina constitucional, al señalar que “[l]as tierras baldías, a diferencia de lo que ocurre en materia civil con los inmuebles en general, no se adquieren mediante la prescripción, sino por la ocupación y posterior adjudicación (...) En otras palabras, los terrenos baldíos están destinados a ser adjudicados en propiedad a quienes los ocupen y exploten económicamente, dentro de las condiciones establecidas por la ley. (Corte Constitucional, sentencia C-595 de 1995).

Y en relación con el propósito de esta regulación, la misma decisión razonó que “[l]a adjudicación de terrenos de propiedad de la Nación, concretamente de baldíos, tiene como objetivo primordial, permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella, pues es requisito indispensable, según la ley acusada, que el presunto adjudicatario no posea otros bienes rurales, ni tenga ingresos superiores a mil salarios mínimos mensuales (arts. 71 y 72 Ley 160/94), como también contribuir al mejoramiento de sus recursos económicos y, obviamente, elevar su calidad de vida.” (Corte Constitucional, sentencia ídem).

En este orden de ideas, a voces de la Ley 160 de 1994, son requisitos para obtener la adjudicación de un bien baldío -art. 673 del Código Civil-: (I) haber poseído el fundo durante lapso mayor a cinco (5) años; (II) haberlo aprovechado económicamente por igual plazo; (III) que esta utilización sea concordante con la aptitud del suelo, establecida por la Agencia Nacional de Tierras; y (IV) que tal poseedor carezca de otro predio rural.

2.2. La Unidad Agrícola Familiar.

Fue creada por la Ley 135 de 1961 como la extensión de terreno que aprovechado en condiciones de razonable eficiencia -calculada únicamente con base en la mano de obra del propietario y de su familia pero sin que esto imponga restricciones de tipo laboral para el empleo de otras personas-, y conforme a la naturaleza de la zona donde esté localizado, la clase de suelos, aguas, ubicación, relieve y posible naturaleza de la producción, sea suficiente para suministrar a dicha familia ingresos adecuados para su sostenimiento, así como para generar el mejoramiento de su nivel de vida, lo cual incluye el pago de deudas originadas en la compra o acondicionamiento de la tierras, el progresivo mejoramiento de la vivienda y del equipo de trabajo (art. 50); característica que adicionalmente debía constar en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente al bien raíz.

Dicha regulación imponía como obligaciones para el adjudicatario la sujeción al ordenamiento jurídico establecido para el uso de agua, caminos y servidumbres de tránsito; la obtención de previa aprobación del Incora, hoy Agencia Nacional de Tierras, acerca de cualquier intención de enajenación del fundo, quedando esta entidad facultada para adquirirlo o forzosa la constancia de declinación de esta opción en la escritura pública de transferencia (art. 51); y la restricción para su venta -una vez satisfecho el precio de adquisición- a favor de personas de escasos recursos cuando la UAF esté constituida en zona de parcelación, teniendo derecho de preferencia los arrendatarios, aparceros o asalariados que desempeñen su labor en el predio y los trabajadores agrícolas de la misma zona (art. 81).

El aludido concepto sufrió alteración con la expedición de la Ley 30 de 1988, al nominarla como la explotación agraria de un fundo que dependa directa y principalmente de la vinculación de la fuerza de trabajo de una misma familia compuesta por el jefe del hogar y su cónyuge, compañero o compañera permanente, según el caso, o por parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y primero civil, sin perjuicio del empleo ocasional de mano de obra extraña al núcleo familiar y que además pueda suministrar a la familia que lo explota, en condiciones de eficiencia productiva promedio, ingresos no inferiores a tres salarios mínimos, siempre y cuando lo permita la extensión del predio -lo que pende de la naturaleza de la zona, clase de suelos, aguas, posibilidades de irrigación, ubicación, relieve y potencialidad del tipo de explotación agropecuaria-; ingresos de los cuales no más de la tercera parte puede ser destinada al pago de deudas originadas en la adquisición del terreno y que posibiliten la destinación de un excedente capitalizable para mejorar de forma gradual el nivel de vida.

Rural Campesino, establecido a través de la Ley 160 de 1994, modificó parcialmente la regulación de las Esta nueva reglamentación posibilitó la integración de Unidades Agrícolas Familiares para la constitución de empresas comunitarias, la organización de sistemas asociativos o cooperativos de producción, derivados de programas de colonización dirigidos o adjudicaciones parcelarias.

Y en cuanto a obligaciones también previó que los adjudicatarios de las UAF en zonas de parcelación y sus posteriores adquirentes quedan sujetos: (I) por el lapso de 15 años a las causales de caducidad allí previstas, por vía de ejemplo, el ejercicio del dominio, posesión o tenencia por una misma persona de más de dos UAF en la misma zona; (II) acatar la reglamentación acerca de los recursos naturales renovables, caminos, servidumbres de tránsito y de aguas; (III) a la limitación de transferencia del bien durante el referido periodo sólo a quienes reúnan requisitos para ser beneficiarios de adjudicación dentro de programas de parcelación; (IV) a solicitar autorización previa para enajenar, arrendar o gravar la heredad, so pena de nulidad absoluta del negocio jurídico; (V) a la obtención, una vez vencido el lapso de 15 años mencionado, de previa aprobación del Incora, hoy Agencia Nacional de Tierras, acerca de cualquier intención de enajenación del fundo, quedando la entidad

facultada para adquirirlo y siendo forzosa la constancia de declinación de esta opción en la escritura pública de transferencia; (VI) a la imposibilidad para el inicial adjudicatario que enajene el inmueble de solicitar una nueva adjudicación de otra parcela o ser beneficiario de otros programas de parcelación, so pena de caducidad del acto.

Lo dicho traduce que la Unidad Agrícola Familiar se constituyó en una nueva respuesta del Estado para pasar el derecho de propiedad de sus inmuebles rurales, a favor de personas de escasos recursos, a través de acto administrativo expedido por el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria “Incora”, después “Incoder” y hoy Agencia Nacional de Tierras (art. 81).

El Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Unidades Agrícolas Familiares, “[e]n vista de que con la nueva política de dotación de tierras se elimina implícitamente el régimen de propiedad parcelaria, es decir, el conjunto de derechos y obligaciones de los campesinos adjudicatarios de tierras adquiridas por el Incora, y las potestades exorbitantes de éste en relación con aquellos, y teniendo en cuenta el gran número de familias campesinas beneficiadas y sujetas a esa regulación cuando entre en vigencia la nueva ley; la necesidad de preservar la propiedad campesina y los resultados de más de 30 años de reforma agraria, en el proyecto de ley se mantiene la reglamentación de dicha propiedad para los campesinos que fueron adjudicatarios antes de la expedición del nuevo estatuto. Obviamente se introdujeron algunas modificaciones al régimen que se señaló hasta la Ley 30 de 1988, inclusive, con base en recomendaciones de las organizaciones campesinas y los resultados de la aplicación de las normas. Las principales enmiendas se refieren a los siguientes aspectos: Se señala claramente que el término de duración del régimen de propiedad parcelaria, consignado en 15 años, comenzará a contarse a partir de la fecha de la primera adjudicación que se hubiere hecho sobre la parcela (...)”³⁸.

Por consecuencia, la Ley 160 de 1994 dispuso que las tierras cuya adquisición promuevan y obtengan los hombres y mujeres campesinos, o las que compre directamente el Instituto para programas de Reforma Agraria, se destinarán, entre otros fines, a establecer Unidades Agrícolas Familiares, Empresas Comunitarias o cualquier tipo asociativo de producción. (Art. 38).

Y definió que se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF) la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve la formación de su patrimonio.

Además, entre otras disposiciones atinentes a la Unidad Agrícola Familiar, previó que quienes hubieren adquirido del INCORA Unidades Agrícolas Familiares con anterioridad a la vigencia de la presente ley, queda sometidos al régimen de propiedad parcelaria así como que hasta cuando se cumpla un plazo de quince (15) años, contados desde la primera adjudicación que se hizo sobre la respectiva parcela, no podrán transferir el derecho de dominio, su posesión o tenencia sino a campesinos de escasos recursos sin tierra, o a minifundistas. En este caso el adjudicatario deberá solicitar autorización expresa del INCORA para enajenar, gravar o arrendar la Unidad Agrícola Familiar. (Incs. 1 y 3, art. 39).

Y, de nuevo, consagró que, sin perjuicio de la declaratoria de caducidad de la adjudicación, serán absolutamente nulos los actos o contratos que se celebren en contravención de lo allí dispuesto y no podrán los notarios y registradores otorgar e inscribir escrituras públicas en las que no se protocolice la autorización del Instituto o la solicitud de autorización al Incora. Igualmente, en los casos de enajenación de la propiedad, cesión de la posesión o tenencia sobre una Unidad Agrícola Familiar, el adquirente o cesionario se subrogará en todas las obligaciones contraídas por el enajenante o cedente a favor del

instituto (art. 39); así como que en las parcelaciones que ya hubiere establecido el Incora hasta la entrada en vigencia de la presente ley, se observará que en ningún caso un solo titular, por sí o por interpuesta persona, podrá ejercer el dominio, posesión o tenencia a ningún título de más de una Unidad Agrícola Familiar, puesto que la violación de esta prohibición es causal de caducidad. (Art. 40).

Sobre esto la doctrina constitucional refirió que “[c]on el fin de garantizar las condiciones necesarias para el goce efectivo del derecho a la propiedad de campesinos, la Ley 160 de 1994 estableció que únicamente puede darse la adjudicación de una (1) Unidad Agrícola Familiar (UAF). La jurisprudencia de esta Corporación interpretó que dicha limitación tiene dos objetivos principales. Por un lado, garantizar el derecho del acceso progresivo a la tierra a un mayor número de campesinos y trabajadores agrarios; y, por otro lado, evitar la concentración de la propiedad.” (Corte Constitucional, sentencia C-077 de 2017).

Adicionalmente, el artículo 44 ídem reguló que, salvo las excepciones taxativamente previstas, los predios rurales no podrán fraccionarse por debajo de la extensión determinada por el Incora como Unidad Agrícola Familiar para el respectivo municipio o zona. En consecuencia, so pena de nulidad absoluta del acto o contrato, no podrá llevarse a cabo actuación o negocio alguno del cual resulte la división de un inmueble rural cuyas superficies sean inferiores a la señalada como Unidad Agrícola Familiar para el correspondiente municipio por el Incora.

En consonancia con este propósito, la exposición de motivos del proyecto de Ley 160 de 1994, refirió que “[s]e amplían los sujetos de titulación de baldíos. Tradicionalmente la ley ha contemplado los dos extremos de la capacidad económica para la asignación de terrenos de la Nación: los colonos pobres y las sociedades interesadas en la expansión de la frontera agrícola a través de inversiones de capital. El proyecto reincorpora a las sociedades de personas (colectivas o limitadas) ...”.

Pero esta apertura no habilita a las personas jurídicas para evadir la regulación referida, al punto que, en un caso relativo al otorgamiento de Incentivos de Capitalización Rural mediante la concentración de la propiedad y la interposición societaria, fueron declarados absolutamente nulos los actos de solicitud de aquellas concesiones tras considerar:

Por virtud de lo expuesto, debe desestimarse la razón ofrecida para explicar la creación de múltiples sociedades dentro de la estructura del denominado Grupo Empresarial Mónica Colombia. Ciertamente, las pruebas consultadas llevan al despacho a concluir que no existe una verdadera división de funciones que permita sustentar la especialización invocada para defender la constitución de diversas compañías, en lugar de una sola. Con fundamento en lo anterior, el Despacho considera que no se acreditó una razón que justifique la creación de la pesada estructura societaria que se ha controvertido en este proceso. Por el contrario, las pruebas consultadas apuntan a que la única justificación verosímil detrás de la citada estructura está relacionada con la elusión de las restricciones establecidas en la legislación agrícola colombiana. (...) De una parte debe mencionarse el Acta N°. 1, correspondiente a la reunión extraordinaria del máximo órgano de Mónica Colombia S.A.S. (Ltda. para la época) celebrada el 9 de septiembre de 2008. En esa sesión del máximo órgano social se debatió la necesidad de conformar un grupo empresarial, bajo el amparo del artículo 28 de la Ley 222 de 1995. Es así como en el punto tercero del orden del día Julio César Cambruzzi expresó que ‘para ceñirnos a las normas colombianas relacionadas con las Unidades Agrícolas Familiares, que únicamente permiten la adquisición de una unidad agrícola por persona, deberán constituirse seis (6) sociedades de las cuales Mónica Colombia Ltda., actuará como Holding, mediante la integración y colaboración empresarial [...] Una vez formuladas las anteriores consideraciones, los socios aprobaron, por unanimidad, una capitalización de la compañía (...) De otra parte, en el acta N°. 4 atinente a la reunión extraordinaria de la junta

de socios de Mónica Colombia S.A.S. (antes Ltda.) del 14 de enero de 2009, se alude de nuevo a la conformación del denominado ‘Grupo Empresarial Mónica Colombia’. En esa oportunidad, el señor Marco Antonio Salazar, asesor legal de la compañía, puso de presente que ‘teniendo en cuenta las limitaciones que la legislación agraria colombiana, en lo que respecta a la adquisición de tierras determinadas por Unidades Agrícolas Familiares – UAF, así como el acceso al crédito de fomento reglamentado y otorgado por FINAGRO para proyectos rentables técnica y ecológicamente viables, es necesario acudir a la figura de Grupo Empresarial [...] En consecuencia, además de Mónica Colombia Ltda., para los efectos del grupo empresarial de acuerdo a la legislación mercantil colombiana, se han constituido otras seis sociedades [...] Otro elemento probatorio relevante para el Despacho puede encontrarse en las manifestaciones efectuadas por el señor Julio César Cambruzzi (...): ‘Como consecuencia de la situación ocasionada por las limitaciones que presentan las medidas en Unidades Agrícolas Familiares, para un proyecto agrícola de considerable extensión, no es posible acceder a créditos globales, esto es que cubran todo el proyecto pues el Incentivo a la Capitalización Rural – ICR, se otorga a una persona natural o jurídica que en forma individual o colectiva ejecute un proyecto de inversión. Y como únicamente se puede adquirir la propiedad de una sola Unidad Agrícola Familiar, necesariamente debe presentarse un proyecto por cada persona o empresa, limitado a la extensión de la UAF. [...] Visto lo anterior, el Despacho debe concluir que la estructura societaria estudiada en esta sentencia se escapa del ámbito de lo permisible. En verdad, la creación de un grupo de compañías para sustraerse del cumplimiento de ‘las limitaciones de la legislación agraria colombiana’ no puede ser considerada, en ningún caso, como un propósito consentido por el ordenamiento jurídico colombiano. (...) La conclusión antes expresada adquiere aún más fuerza si se acredita que, como ocurre en el presente caso, la única justificación posible para fraccionar un mismo proyecto agroindustrial es superar los límites consagrados en la ley³⁹.

En suma, “a través de las unidades agrícolas familiares, el legislador busca evitar que la parcelación de la tierra genere la proliferación de minifundios que la hagan improductiva y que frustre la realización de los postulados constitucionales relacionados con la producción agrícola y la función social de la propiedad agraria, puesto que los minifundios no le dan la posibilidad al campesino de obtener excedentes capitalizables que le permitan mejorar sus condiciones de vida.” (Corte Constitucional, sentencia C-006 de 2002).

Así las cosas, es claro que el ordenamiento jurídico está dirigido a brindar salidas al problema de la democratización de la tierra, producto de la inequitativa concentración de la propiedad rural, todo en aras de reivindicar la justicia social y con el fin de mejorar la distribución de los ingresos y beneficios derivados del dominio de la tierra, especialmente para los campesinos y los trabajadores agrarios.

Se pretendieron superar, entonces, falencias propias de la estructura social agraria mediante una nueva regulación de la propiedad de la tierra, al punto que se consagró que “[s]alvo las excepciones que se señalan en el artículo siguiente, los predios rurales no podrán fraccionarse por debajo de la extensión determinada por el INCORA como Unidad Agrícola Familiar para el respectivo municipio o zona” (inc. 1, art. 44); así como que “[n]inguna persona podrá adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por la Junta Directiva para las Unidades Agrícolas Familiares en el respectivo municipio o región. También serán nulos los actos o contratos en virtud de los cuales una persona aporte a sociedades o comunidades de cualquier índole, la propiedad de tierras que le hubieren sido adjudicadas como baldíos, si con ellas dichas sociedades o comunidades consolidan la propiedad sobre tales terrenos en superficies que excedan a la fijada por el Instituto para la Unidad Agrícola Familiar.” (Inc. 9, art. 72 *ejusdem*).

2.3. Las Zidres.

Ley 1776 de 2016 creó las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, como territorios especiales, aptos para la agricultura, la ganadería, la pesca o los desarrollos forestales, alejados de los centros urbanos, con baja densidad de población y limitada infraestructura, con el propósito de desarrollar planes rurales integrales, fortalecer la sostenibilidad ambiental y fomentar el desarrollo económico y social de sus habitantes (arts. 1 y 2).

Aunque “[e]l Sistema Nacional de Desarrollo Rural para Zidres, previsto en la Ley 1776 de 2016, no tiene como propósito modificar las reglas establecidas en el Título XII de la Ley 160 de 1994, orientadas estas a regular la adjudicación de tierras baldías con aptitud agropecuaria, a través de Unidades Agrícolas Familiares, para dotar de tierra a los hombres y mujeres campesinos de escasos recursos económicos, que no la posean. Su contexto (Ley 1776/6) es bien distinto, en cuanto no se orienta a desarrollar programas de adjudicación de tierras con aptitud agropecuaria, sino a promover el desarrollo de proyectos productivos en zonas que presenten especiales condiciones geográficas, agrológicas, de acceso e infraestructura, que en principio no serían aptas para desarrollar programas de reforma agraria, mediante contratos no traslaticios de dominio y a través de formas asociativas de producción.” (Corte Constitucional, sentencia C-077 de 2017); esta compilación legal consagró respecto de los campesinos, mujeres rurales o trabajadores agrarios sin tierra y poseedores de buena fe -caracterizados por ser pequeños productores pero carentes de título que los acredite como propietarios de las parcelas sobre las cuales desempeñan sus labores agrarias- que el gobierno nacional les formalizará la titularidad de dichos predios (art. 16”).