



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - Nº 338

Bogotá, D. C., miércoles, 27 de mayo de 2015

EDICIÓN DE 20 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PONENCIAS

#### PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 208 DE 2015 CÁMARA

*por medio de la cual se crea el Registro Nacional de Pescadores Artesanales (RNPA), y se dictan otras disposiciones.*

##### Descripción del proyecto

Origen: Parlamentario.

Autor: *Jaime Enrique Serrano Pérez.*

Estructura: El presente proyecto de Ley se compone de 15 artículos.

Artículos 1º, 2º y 3º: Objetivo, aplicación y definiciones.

Artículos 4º, 5º y 6º: Definición del RNPA, Objeto e inscripción.

Artículos 7º, 8º, 9º, 10, 11, 12, 13 y 14: Programas de fortalecimiento y apoyo a la actividad pesquera artesanal.

El referido proyecto corresponde a una propuesta para la creación de un *Registro Nacional de Pescadores Artesanales* (en adelante RNPA), el cual consiste en un registro tipo censo para identificar y determinar el número de pescadores artesanales en el país, su ubicación y principales necesidades. Así mismo, el proyecto de ley concibe la creación de programas especiales enfocados a mejorar las condiciones de vida y trabajo de quienes realizan dicha actividad.

Para alcanzar los objetivos enunciados anteriormente, el proyecto de ley plantea tres líneas de trabajo:

i) La elaboración del censo de pescadores artesanales como herramienta base para la creación de un registro nacional, conforme se encuentra propuesto en los artículos 4º y 5º.

ii) La creación de una dependencia conjunta entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP)

encargada de realizar y actualizar el RNPA, tal y como se prevé en el artículo 5º párrafos 1º, 6º y 7º.

iii) El diseño de un Programa Nacional de Desarrollo Pesquero Artesanal y sus diversos componentes, conforme se consagra en los artículos 6º a 14.

##### ANTECEDENTES JURISPRUDENCIALES

En Sentencia T-348/12 la Corte Constitucional apartó los derechos fundamentales a la participación, a la alimentación, al trabajo, la libre escogencia de profesión u oficio y a la dignidad humana de los miembros de la Asociación de Pescadores de Comfenalco<sup>1</sup> y ordenó a las entidades demandadas ejecutar las acciones necesarias para garantizar el derecho a la participación de los pescadores (sin perjuicio de la participación de otras asociaciones y grupos de pescadores) y diseñar en conjunto con la comunidad las medidas de compensación necesarias acorde con las características del ejercicio de la pesca artesanal como actividad de sustento<sup>2</sup>.

En esta misma sentencia la Corte exhorta a diversas autoridades a garantizar espacios de concertación, información y socialización, en los que se acuerden medidas de compensación acordes con un estudio cultural y con la naturaleza y las características de las comunidades que se dedican a la pesca como actividad tradicional y de sustento económico<sup>3</sup>.

Por otro lado la Ley 79 de 1993 "*por medio de la cual se regula la realización de los Censos de Población y Vivienda en todo el territorio nacional*"<sup>4</sup> en su artículo 2º determina que "en las zonas rurales los censos se realizarán en los períodos y con las metodologías que señale el Gobierno, según la programación establecida por el DANE", así mismo el artículo 5º dicta que "Las personas naturales o jurídicas, de cualquier orden

<sup>1</sup> Asociación de pescadores artesanales.

<sup>2</sup> Sentencia Corte Constitucional T-348/12, disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-348-12.htm>

<sup>3</sup> Ibid.

<sup>4</sup> *Diario Oficial* número 41083 de octubre 20 de 1993.

o naturaleza, domiciliadas o residentes en el territorio nacional, están obligadas a suministrar al Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), los datos solicitados en el desarrollo de Censos y Encuestas<sup>5</sup>. El RNPA reúne la condición de Censo poblacional.

De igual forma la Ley 13 de 1990 por la cual se dicta el “Estatuto General de Pesca” tiene por objeto regular el manejo integral y la explotación racional de los recursos pesqueros con el fin de asegurar su aprovechamiento sostenido. Igualmente, establece que los recursos hidrobiológicos contenidos en el mar territorial, en la zona económica exclusiva y en las aguas continentales pertenecen al dominio público del Estado y compete a este administrar, fomentar y controlar la actividad pesquera<sup>5</sup>. La misma ley faculta a la AUNAP para regular el ejercicio de la actividad pesquera y acuícola, así como ejecutar los procesos de administración, fomento y control, con el fin de asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos pesqueros.

### JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La formulación de política pública enfocada en atender poblaciones rurales dispersas sobre el territorio nacional tiene como principal obstáculo la falta de información estadística y poblacional precisa, oportuna y confiable. En este sentido, el presente proyecto de ley constituye un avance en términos de alcanzar un mayor grado de conocimiento sobre la población colombiana involucrada en la pesca artesanal y de esta forma diseñar programas más efectivos para atender a sus necesidades.

De igual forma, en aras de alcanzar una mayor formalización del sector pesquero artesanal, el RNPA establecería un mecanismo de control, vigilancia y seguimiento a dicha actividad, permitiendo desde su inicio la promoción y capacitación en buenas prácticas ambientales y sanitarias a quienes viven de dicha actividad. Adicionalmente, permitiría iniciar actuaciones administrativas y judiciales con miras a establecer la existencia de responsabilidades por daños al medio ambiente, práctica ilegal de la pesca y uso de métodos perjudiciales para los ecosistemas acuáticos.

Así mismo, el proyecto de reforma de ley contempla la creación de una política de Estado encaminada al desarrollo de capacidades productivas en la población pesquera artesanal. Este componente hace de este proyecto novedoso, al incluir directrices de la política pública que debe seguirse para la promoción del sector, para ello se identifican cinco líneas de acción, a saber:

- a) Desarrollo de la infraestructura de la pesca artesanal;
- b) Programas de educación;
- c) Capacitación y asistencia técnica;
- d) Comercialización de los productos pesqueros;
- e) Vivienda digna.

### MODIFICACIONES Y ADICIONES PROPUESTAS

En el articulado del proyecto de ley hacen falta 2 elementos fundamentales para garantizar la viabilidad y continuidad del RNPA. El primero de ellos relacio-

nado con la financiación de: i) el registro y su administración; ii) origen de los recursos para la ejecución de los proyectos. En segundo lugar, debe especificarse la periodicidad y obligatoriedad del registro para los pescadores artesanales.

Respecto a la financiación es preciso establecer desde el articulado del proyecto de ley que los costos del RNPA y su mantenimiento no podrán ser asumidos, en ningún caso, por la población de pescadores artesanales, al tratarse de un grupo en condiciones de vulnerabilidad. Las entidades encargadas de destinar y administrar los recursos para el RNPA y sus programas de apoyo serán el Ministerio de Agricultura y la AUNAP, las cuales podrán recurrir a fuentes adicionales de financiación (cooperación internacional, sector privado, etc.).

En relación con la periodicidad y obligatoriedad del RNPA, es imperativo indicar que el censo de pescadores artesanales (línea base del RNPA) debe realizarse junto al próximo censo poblacional, estimado para el 2016. Posteriormente, el seguimiento y actualización del registro se hará de forma anual por parte de la dependencia creada para tal fin entre el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP).

A continuación, se presenta el pliego de modificaciones y el texto propuesto para el primer debate del Proyecto de ley 208 de 2015 Cámara. Las modificaciones y adiciones se encuentran en letra cursiva.

### Proposición

Por las consideraciones expuestas solicito se le dé primer debate al **Proyecto de ley número 208 de 2015**, por medio de la cual se crea el registro nacional de pescadores artesanales (RNPA), y se dictan otras disposiciones.

### PLIEGO DE MODIFICACIONES PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 208 DE 2015 CÁMARA

por medio de la cual se crea el Registro Nacional de Pescadores Artesanales (RNPA), y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objetivo.** La presente ley crea y reglamenta el Registro Nacional de Pescadores Artesanales (en adelante RNPA), el cual permitirá al Gobierno nacional, la consolidación de una política dirigida al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades que tienen como sustento esta actividad, permitiéndoles condiciones dignas de trabajo y acceso a la pesca de manera responsable y sostenible.

**Artículo 2°. Ámbito de aplicación.** Las disposiciones contenidas en esta Ley, serán aplicables a los pescadores artesanales colombianos que desempeñan sus labores en el territorio nacional inscritos en el Registro Nacional de Pescadores Artesanales (RNPA).

**Artículo 3°. De la Pesca Artesanal.** Es la actividad pesquera que utiliza técnicas tradicionales y cuya finalidad es mayoritariamente el autoconsumo y un porcentaje mínimo se destina a la venta y comercialización.

<sup>5</sup> [http://www.unido.org/fileadmin/import/18732\\_LeyNo.13del15deenerode1990EstatutoGeneraldePesca.pdf](http://www.unido.org/fileadmin/import/18732_LeyNo.13del15deenerode1990EstatutoGeneraldePesca.pdf)

**Artículo 4°. Del Registro Nacional de Pescadores Artesanales.** El Registro se estructurará sobre la base de la “Unidad Artesanal Pesquera (UAP)”, *definida como el núcleo operacional básico constituido por el pescador colombiano que como persona natural deberá acreditar su identidad y la de su embarcación.*

**Artículo 5°. Objeto del Registro.** El Registro Nacional de Pescadores Artesanales (RNPA), tiene por fin localizar, identificar y hacer un inventario de todas las comunidades de pesca artesanales del país, por regiones y *municipios* de acuerdo con la definición aportada en el artículo 3° de la presente Ley, *para obtener los datos necesarios para ejecutar los programas estipulados en la presente ley.*

**Parágrafo 1°.** El Registro Nacional de Pescadores Artesanales (RNPA), estará a cargo de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP).

**Parágrafo 2°.** *Las entidades encargadas de destinar y administrar los recursos para el RNPA y sus programas de apoyo serán el Ministerio de Agricultura y la AUNAP, las cuales podrán recurrir a fuentes adicionales de financiación (cooperación internacional, sector privado, etc.). En ningún caso, por la población de pescadores artesanales, al tratarse de un grupo en condiciones de vulnerabilidad.*

**Artículo 6°. De la inscripción en el Registro Artesanal.** Será para todas las personas que desarrollan actividades pesqueras extractivas de manera artesanal, y se hará ante la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP). Los requisitos y mecanismos de inscripción serán reglamentados por el Gobierno nacional.

**Parágrafo 1.** *El censo de pescadores artesanales (línea base del RNPA) debe realizarse junto al próximo censo poblacional, estimado para el 2016. Posteriormente, el seguimiento y actualización del registro se hará de forma anual por parte de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP).*

**Artículo 7°. Del Programa Nacional de Desarrollo Pesquero Artesanal.** El Gobierno nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con La Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), *en el término de un (1) año, dirigirán y coordinarán con otras entidades del Gobierno nacional la implementación de los planes y programas destinados al desarrollo de las comunidades pesqueras artesanales inscritas en el Registro Nacional de Pescadores Artesanales (RNPA).*

**Artículo 8°. Programas de Desarrollo.** Los programas estarán dirigidos así:

- a) Desarrollo de la Infraestructura de la Pesca Artesanal;
- b) Programas de Educación;
- c) Capacitación y Asistencia Técnica;
- d) Comercialización de los productos pesqueros;
- e) Vivienda digna.
- f) Y los demás, que el Consejo de Fomento de la Pesca Artesanal determine para el beneficio de la comunidad pesquera inscrita en El Registro Nacional de Pescadores Artesanales.

**Parágrafo 1°. Desarrollo de la Infraestructura de la Pesca Artesanal.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Servicio Nacional de Aprendizaje

(SENA), implementarán programas de desarrollo, cuyos objetivos serán el mejoramiento y renovación de la infraestructura portuaria menor y el equipamiento productivo.

**Parágrafo 2°. Programas de Educación.** El Ministerio de Educación Nacional y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), implementarán programas de educación técnica y tecnológica, que permitan el desarrollo de la pesca artesanal.

**Parágrafo 3°. Capacitación y Asistencia Técnica.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), coordinarán actividades de capacitación, orientados hacia la diversificación productiva, transferencia de tecnología y conocimientos que permitan desarrollar las actividades pesqueras artesanales.

**Parágrafo 4°. Repoblamiento de los Recursos Hidrobiológicos.** El Gobierno nacional en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, generará programas dirigidos a potenciar la producción y la diversificación de los recursos explotados, áreas de manejo, en forma racional y rentable, con el objeto de elevar los niveles de ingreso de los pescadores.

**Parágrafo 5°. Comercialización de los productos pesqueros.** Con el fin de mejorar la comercialización de los productos extraídos por los pescadores artesanales, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo implementará acciones en gestión y administración empresarial, y de promoción de los productos derivados de la pesca artesanal.

**Parágrafo 6°. Vivienda digna.** El Gobierno nacional a través del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, priorizará programas de vivienda para quienes ejerzan la pesca artesanal.

**Artículo 9°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

#### TEXTO PROPUESTO PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 208 DE 2015 CÁMARA

*por medio de la cual se crea el Registro Nacional de Pescadores Artesanales (RNPA), y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1°. Objetivo.** La presente ley crea y reglamenta el Registro Nacional de Pescadores Artesanales (en adelante RNPA), el cual permitirá al Gobierno nacional, la consolidación de una política dirigida al mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades que tienen como sustento esta actividad, permitiéndoles condiciones dignas de trabajo y acceso a la pesca de manera responsable y sostenible.

**Artículo 2°. Ámbito de aplicación.** Las disposiciones contenidas en esta ley, serán aplicables a los pescadores artesanales colombianos que desempeñan sus labores en el territorio nacional inscritos en el Registro Nacional de Pescadores Artesanales (RNPA).

**Artículo 3°. De la Pesca Artesanal.** Es la actividad pesquera que utiliza técnicas tradicionales y cuya finalidad es mayoritariamente el autoconsumo y un porcentaje mínimo se destina a la venta y comercialización.

**Artículo 4°. Del Registro Nacional de Pescadores Artesanales.** El Registro se estructurará sobre la base de la “Unidad Artesanal Pesquera (UAP)”, definida como el núcleo operacional básico constituido por el pescador colombiano que como persona natural deberá acreditar su identidad y la de su embarcación.

**Artículo 5°. Objeto del Registro.** El Registro Nacional de Pescadores Artesanales (RNPA), tiene por fin localizar, identificar y hacer un inventario de todas las comunidades de pesca artesanales del país, por regiones y municipios de acuerdo con la definición aportada en el artículo 3° de la presente ley, para obtener los datos necesarios para ejecutar los programas estipulados en la presente ley.

**Parágrafo 1°.** El Registro Nacional de Pescadores Artesanales (RNPA), estará a cargo de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP).

**Parágrafo 2°.** Las entidades encargadas de destinar y administrar los recursos para el RNPA y sus programas de apoyo serán el Ministerio de Agricultura y la AUNAP, las cuales podrán recurrir a fuentes adicionales de financiación (cooperación internacional, sector privado, etc.). En ningún caso, por la población de pescadores artesanales, al tratarse de un grupo en condiciones de vulnerabilidad.

**Artículo 6°. De la inscripción en el Registro Artesanal.** Será para todas las personas que desarrollan actividades pesqueras extractivas de manera artesanal, y se hará ante la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP). Los requisitos y mecanismos de inscripción serán reglamentados por el Gobierno nacional.

**Parágrafo 1°.** El censo de pescadores artesanales (línea base del RNPA) debe realizarse junto al próximo censo poblacional, estimado para el 2016. Posteriormente, el seguimiento y actualización del registro se hará de forma anual por parte de la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP).

**Artículo 7°. Del Programa Nacional de Desarrollo Pesquero Artesanal.** El Gobierno nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en coordinación con la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), en el término de un (1) año, dirigirán y coordinarán con otras entidades del Gobierno nacional la implementación de los planes y programas destinados al desarrollo de las comunidades pesqueras artesanales inscritas en el Registro Nacional de Pescadores Artesanales (RNPA).

**Artículo 8°. Programas de Desarrollo.** Los programas estarán dirigidos así:

- a) Desarrollo de la Infraestructura de la Pesca Artesanal;
- b) Programas de Educación;
- c) Capacitación y Asistencia Técnica;
- d) Comercialización de los productos pesqueros;
- e) Vivienda digna;
- f) Y los demás, que el Consejo de Fomento de la Pesca Artesanal determine para el beneficio de la comunidad pesquera inscrita en el Registro Nacional de Pescadores Artesanales.

**Parágrafo 1°. Desarrollo de la Infraestructura de la Pesca Artesanal.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA),

implementarán programas de desarrollo, cuyos objetivos serán el mejoramiento y renovación de la infraestructura portuaria menor y el equipamiento productivo.

**Parágrafo 2°. Programas de Educación.** El Ministerio de Educación Nacional y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) implementarán programas de educación técnica y tecnológica, que permitan el desarrollo de la pesca artesanal.

**Parágrafo 3°. Capacitación y Asistencia Técnica.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), coordinarán actividades de capacitación, orientados hacia la diversificación productiva, transferencia de tecnología y conocimientos que permitan desarrollar las actividades pesqueras artesanales.

**Parágrafo 4°. Reemplazamiento de los Recursos Hidrobiológicos.** El Gobierno nacional en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, generará programas dirigidos a potenciar la producción y la diversificación de los recursos explotados, áreas de manejo, en forma racional y rentable, con el objeto de elevar los niveles de ingreso de los pescadores.

**Parágrafo 5°. Comercialización de los productos pesqueros.** Con el fin de mejorar la comercialización de los productos extraídos por los pescadores artesanales, el Gobierno nacional a través del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo implementará acciones en gestión y administración empresarial, y de promoción de los productos derivados de la pesca artesanal.

**Parágrafo 6°. Vivienda digna.** El Gobierno nacional a través del Ministerio de Vivienda y Desarrollo Territorial, priorizará programas de vivienda para quienes ejerzan la pesca artesanal.

**Artículo 9°. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación, y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

  
ALONSO JOSÉ DEL RÍO CABARCAS  
Representante a la Cámara  
Comisión V

\* \* \*

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 223 DE 2015 CÁMARA

*por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), y se adicionan los artículos 31 y 52 de la Ley 160 de 1994.*

Bogotá, D. C., mayo de 2015

Doctor

MARCO SERGIO RODRÍGUEZ MERCHÁN

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

E. S. D.

**Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 223 de 2015 Cá-**

*mara, por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, ZIDRES, y se adicionan los artículos 31 y 52 de la Ley 160 de 1994.*

De conformidad con lo preceptuado en el numeral 2 del artículo 157 e inciso 4 del artículo 160 de la Constitución Política de Colombia y en el Reglamento del Congreso Ley 5ª de 1992 artículo 150 modificado por el artículo 14 de la Ley 974 de 2005, sometemos a consideración de los honorables Representantes el informe de ponencia positiva para primer debate al proyecto de la referencia en los siguientes términos:

#### OBJETO DE LA INICIATIVA

El Gobierno nacional, a través del Ministerio del Interior, presentó a consideración del legislativo el proyecto de ley en mención, como estrategia frente a la problemática de desarrollo económico, social y productivo de zonas aisladas y poco productivas del territorio nacional, que requieren ser desarrolladas y competitivas. A su vez, la honorable Mesa Directiva de la Comisión Quinta Permanente de la Cámara de Representantes tuvo a bien designarnos como ponentes de esta importante iniciativa para el sector rural.

De conformidad con lo anterior, se procede a realizar las siguientes consideraciones respecto del asunto en estudio:

La seguridad alimentaria ha venido ganando espacio en la agenda de los gobiernos del mundo, y su concepto ha ido evolucionando en la medida en que la crisis se ha agudizado.

El concepto que se creó a mediados de los años setenta, cuando la Cumbre Mundial sobre Alimentación realizada en 1974, su definición inicial giraba en torno a: “asegurar la disponibilidad y la estabilidad nacional e internacional de los precios de los alimentos básicos, con el objetivo que en todo tiempo haya existencias mundiales suficientes de dichos alimentos, para mantener una expansión constante del consumo y poder contrarrestar las fluctuaciones de la producción y los precios”<sup>1</sup>. Sin embargo, en la medida en que no se logró lo propuesto, los gobiernos y la comunidad internacional se han visto obligados a diseñar estrategias que hagan frente a las crisis económicas y al alza de los precios internacionales de los alimentos en los últimos años y su gran impacto en la capacidad de acceso de la población más vulnerable a la alimentación.

En 2006 existían, aproximadamente, 850 millones de personas en todo el mundo que sufrían de subnutrición<sup>2</sup>, experimentando graves emergencias alimentarias, requiriendo ayuda externa para poder afrontar la crisis, la mayoría de los países se concentraban especialmente en África. Dicha cifra fue el punto de partida de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y los Objetivos de Desarrollo del Milenio para proponerse reducir a la mitad, al año 2015, la cifra de personas que sufrían de hambre.

En Latinoamérica los avances han sido significativos, cerca de 16 países de la región han alcanzado la meta de reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen de hambre, junto a otros que han realiza-

do importantes progresos, sin embargo la problemática sigue latente, y más si se tiene en cuenta que cerca de 47 de los 842 millones de personas que padecen de hambre en el mundo se encuentran en Latinoamérica y el Caribe, región que adicionalmente cuenta con una importante producción y abastecimiento de alimentos a nivel mundial, produciendo más de lo que requiere para abastecer a su población<sup>3</sup>.

El comercio agroalimentario total promedio anual de la región en el trienio 2010-2012, según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación (FAO), fue de 275.307 millones de dólares, con exportaciones por 196.116 millones de dólares e importaciones por 79.191 millones dólares y un saldo favorable de 116.925 millones de dólares promedio anual para el conjunto de la región. Brasil y Argentina concentran cerca del 58% de las exportaciones agroalimentarias de la región en este mismo periodo, por su parte desde el punto de vista de las importaciones, México y Brasil se encuentran en los primeros lugares, con 30,4% y 13,3% del total importado, seguidos de Venezuela con un 7,6%, Chile y Colombia, con 6,7% y 6,5% respectivamente<sup>4</sup>.

Uno de los condicionantes para el aprovechamiento del potencial de producción de alimentos en Latinoamérica, a parte de las restricciones normativas, se pueden encontrar aquellas de carácter físico tales como: infraestructura, transporte y conectividad, pese a que han existido avances en los últimos años, la región aún tiene grandes déficits en materia de conectividad para el transporte de mercancías, tanto de carácter vial como portuaria<sup>5</sup>.

En el caso de Colombia, un país que cuenta con unas condiciones especiales y rico en recursos naturales, con aproximadamente 1'141.800 km<sup>2</sup>, de los cuales un 8,8% es superficie hídrica, lo que la posiciona en el puesto número 28 de los países más grande del mundo, y el séptimo en disponibilidad de recursos hídricos renovables. Su oferta hídrica al año asciende a 2.300 km<sup>3</sup>/año y posee el 57% de los páramos en el mundo.

Adicionalmente es reconocida a nivel mundial por la producción de café suave, flores, esmeraldas, carbón y petróleo, su diversidad cultural y por ser el segundo país más rico en biodiversidad del mundo. Actualmente, la seguridad alimentaria se ha adoptado de manera formal, incorporándose como un derecho, de tal forma que son cientos los países que lo han consagrado en su constitución. Tal como sucede en Colombia, la Constitución Política de 1991 en su artículo 44 establece que la alimentación equilibrada es un derecho fundamental de los niños y, en cuanto a la oferta y la producción agrícola, la Carta Política establece en los artículos 64, 65 y 66, los deberes del Estado en esta materia.

En este orden de ideas, y como muestra del compromiso del Estado enmarcado en el enfoque de derechos,

<sup>3</sup> Presentación del documento Desarrollo del comercio interregional de alimentos y fortalecimiento de la seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. 2015.

<sup>4</sup> Presentación del documento Desarrollo del comercio interregional de alimentos y fortalecimiento de la seguridad alimentaria en América Latina y el Caribe. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. 2015, pág. 15.

<sup>5</sup> *Ibidem*, pág. 49.

<sup>1</sup> Informe de Políticas número 2. Seguridad Alimentaria. Junio de 2006. Disponible en:

[ftp://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb\\_02\\_es.pdf](http://ftp.fao.org/es/ESA/policybriefs/pb_02_es.pdf)

<sup>2</sup> *Ibidem*.

expidió el documento Conpes Social 113 de marzo de 2008 en donde se estableció la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PSAN), determinando como una de las estrategias, la necesidad de construir un Plan Nacional (PNSAN), que tenga por objeto: 1) proteger a la población de las contingencias que conllevan a situaciones indeseables y socialmente inadmisibles como el hambre y la alimentación inadecuada; 2) asegurar a la población el acceso a los alimentos en forma oportuna, adecuada y de calidad; y 3) lograr la integración, articulación y coordinación de las diferentes intervenciones intersectoriales e interinstitucionales. De esta manera, dado que procura garantizar un acuerdo social, la Política y el Plan de Seguridad Alimentaria y Nutricional se enmarcan dentro de la política social del Estado, y, como parte de esta, conforman la política integral de desarrollo y protección social.

El país afronta problemas estructurales crecientes que afectan el desarrollo y son motivo de inestabilidad económica, social y política, entre los que se encuentra la inequidad y una de sus principales manifestaciones, la pobreza. Asociados a estos problemas se suman otros como el desempleo, el hambre, la malnutrición, el desplazamiento forzado, la acción de grupos al margen de la ley y el narcotráfico, entre otros. Es por ello que se requiere establecer mecanismos o acciones que contribuyan a la solución del problema en general.

Actualmente uno de los temas sensibles en la seguridad alimentaria es la insuficiencia de ingresos para la compra de alimentos, que según cálculos de la Misión para el empalme de las series de empleo, pobreza y desigualdad con base en la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE, la pobreza nacional medida antes de 2009 fue de 45,5%, cerca de 19,8 millones de personas, y la indigencia fue de 16,4%, es decir, 7,1 millones de personas. Adicional a este, otro de los aspectos relevantes son los precios de los alimentos, según cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y del Banco Interamericano de Desarrollo la pobreza extrema en América Latina podría incrementarse entre 10 y 26 millones de personas como resultado del alza en los precios de los alimentos<sup>6</sup>.

La FAO ha propuesto para combatir el hambre un enfoque de doble componente que combine la agricultura y el desarrollo rural sostenible, con programas específicamente dirigidos a incrementar el acceso directo a los alimentos para los sectores que más lo requieren. Sin embargo, la disponibilidad de alimentos con que se cuenta a nivel nacional, regional y local está relacionada con el suministro suficiente de estos frente a los requerimientos de la población y depende fundamentalmente de la producción y la importación. De igual forma, está determinada por la estructura productiva (agropecuaria, agroindustrial); los sistemas de comercialización y distribución internos y externos; los factores productivos (tierra, financiamiento, agua, tecnología, recurso humano); las condiciones ecosistémicas (clima, recursos genéticos y biodiversidad); las políticas de producción y comercio; y el conflicto sociopolítico (relaciones económicas, sociales y políticas entre actores)<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Documento Plan Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional 2012-2019. Págs. 13 y 14.

<sup>7</sup> *Ibidem*. Pág. 16.

El sector agropecuario en Colombia ha sido tradicionalmente uno de los principales sectores productivos del país, sin embargo, desde finales de la década de los noventa, su crecimiento sigue aún por debajo de su potencial de crecimiento y rezagado en comparación con el resto de la economía.

En el ámbito social el país experimenta aún la persistencia de las brechas entre lo urbano y lo rural, las de género y, en general, trampas de pobreza en el campo; y en el ámbito productivo se mantiene una baja productividad agrícola.

Así lo demuestran las cifras del informe *“Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe”*<sup>8</sup> de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), la FAO y el Instituto Interamericano Cooperación para la Agricultura (IICA), el cual revela, entre otras cosas, que en la región persiste la divergencia entre países en cuanto a la productividad agrícola, medida por el valor agregado por trabajador.

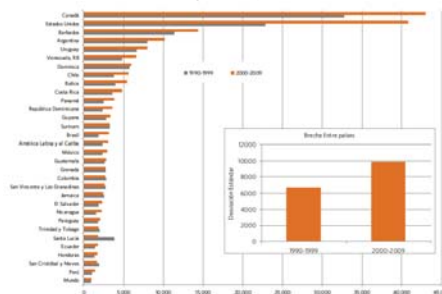
Colombia se sitúa en el puesto diecinueve en el escalafón de la productividad agrícola de América Latina y el Caribe, el cual comprende a 30 países de la región, y la distancia productiva con respecto a los dos primeros, Canadá y Estados Unidos, es sustancial.

Colombia está por debajo de Argentina (Puesto número 4), Uruguay (Puesto número 5), Chile (Puesto número 8), y Brasil (Puesto número 15), e incluso es inferior al promedio de América Latina (Puesto número 16, en 32 economías si se considera al promedio mundial); y solamente supera a Nicaragua (Puesto número 23), Paraguay (Puesto número 24), Ecuador (Puesto número 27) y Perú (Puesto número 30).

**Gráfico 1. Productividad Agrícola en las Américas, períodos 1990-1999 y 2000-2009**

*Chart 1. Agricultural Productivity in the Americas, 1990-1999 and 2000-2009*

(VAA en US\$ constantes de 2000 / trabajador agrícola)



**Fuente:** IICA (CAESPA) con datos del Banco Mundial (2012). **Source:** IICA (CAESPA) with World Bank data (2012)

Los factores que explican las diferencias productivas entre países son los usuales: la base de recursos naturales, el nivel tecnológico (incorporado en el capital fijo y en el capital de trabajo), el capital humano (educación, habilidades, conocimiento y capacidades), crédito, inversión en infraestructura, y capacidad de investigación agrícola. En Colombia los anteriores son cuellos de botella y actuales desafíos para las políti-

<sup>8</sup> Información disponible en: <http://repiica.iica.int/docs/b3165e/b3165e.pdf>

cas públicas. Adicionalmente, el sector agropecuario colombiano experimenta una baja competitividad en algunos rubros, mantiene una subutilización de las tierras óptimas para la agricultura, presenta una limitada infraestructura para transportar y comercializar los productos agropecuarios, y persiste el uso ineficiente de factores de producción (tierra y agua), entre otros.

Al tiempo, el conflicto armado en Colombia ha sido un obstáculo para el desarrollo de la agroindustria nacional, lo que no sucedió en otros países de la región. Usualmente, los campesinos para minimizar el riesgo de sus inversiones adquieren ganado y no invierten en cultivos de largo plazo.

En un escenario como este, los procesos de paz, la defensa a los derechos de los campesinos, las políticas de acceso a la propiedad de la tierra y la inversión pública son fundamentales para afrontar los retos de la agricultura de Colombia al día de hoy. No hay que olvidar que la clave de un crecimiento económico sano y balanceado es la diversificación productiva y en ello el impulso de la locomotora del agro es importante.

En el informe de la FAO "*Perspectivas de la Agricultura y del desarrollo rural en las Américas. 2014*" se concluye que la Agricultura Familiar es una de las actividades económicas con mayor potencial para mejorar los índices de seguridad y soberanía alimentaria, la generación de empleo y la reducción de la pobreza. Sin embargo, sus contribuciones no han sido suficientemente valoradas por los gobiernos y la sociedad. Es así que el desarrollo del potencial de la Agricultura Familiar requiere necesariamente del compromiso de los gobiernos para generar una institucionalidad específica para el sector, que permita impulsar su desarrollo de forma sostenible. Ello demanda contar con información del sector, que constituya la base que sustente el diseño de las herramientas de políticas de acuerdo con sus necesidades.

El informe establece, que para la implementación de estas políticas debe enmarcarse en procesos de desarrollo rural en los territorios, que implique la construcción e implementación de estrategias y acciones intersectoriales que generen sinergia para el avance de la agricultura y, por tanto, hagan más coherente y efectiva la labor pública en las localidades. Las características estructurales de la Agricultura Familiar determinan que estas estrategias deben adoptar un carácter multidimensional, donde las políticas agrícolas se complementen con la incorporación de políticas públicas extrasectoriales, que en conjunto mejoren la calidad de vida de los habitantes rurales. Por ello se concluye que será decisión de los gobiernos implementar estas estrategias, lo cual determinará el futuro de la agricultura de la región y las posibilidades de aplacar el hambre y la pobreza que han caracterizado a algunos territorios en las últimas décadas.<sup>9</sup>

Pese a que Colombia es un país con un fuerte potencial agrícola, el nivel de desarrollo y progreso de las comunidades campesinas no es el más óptimo, y ello se debe a la baja productividad de la tierra, lo que se traduce en bajos ingresos para los trabajadores del campo.

Colombia históricamente ha sido reconocida como un país de vocación agropecuaria. El sector agrícola colombiano llegó a representar el 60% del PIB en

1925, en 1953 dicha participación se reduce al 37%. Sin embargo, en la medida en que el ingreso disponible bruto del país crece, el PIB agropecuario ha venido perdiendo participación.

Aunque el PIB agrícola colombiano sigue perdiendo participación, con el 25,33% en 1970, el 11,44% en 2007 y el 8,5% en 2008, su importancia sigue siendo apreciable por su inserción en la agroindustria y en el comercio exterior, por su asociación con aspectos medioambientales, con la generación de empleo y con la calidad de vida. Es el sector con la quinta participación dentro del PIB nacional, con un promedio de participación del 9,2% en el período 2000-2008. Su tasa de crecimiento promedio para los últimos 9 años se mantiene alrededor del 3,0%.

De este modo, "cuando la agricultura ha perdido importancia como motor del desarrollo, pero aún representa un importante sector económico, que es lo que ocurre en gran parte de los países latinoamericanos, incluido Colombia, la política sectorial de los países no solo estimula el desarrollo productivo agrícola, sino que en ella importa, igualmente, el desarrollo de la población rural y el de las regiones. Esto lleva a que el campo de acción de las políticas sectoriales sea más amplio y complejo y, por ende, a que el instrumental de las mismas sea más sofisticado y diverso. En esta etapa del desarrollo los países se preocupan por adquirir y formar capacidades locales para el diseño, formulación y evaluación de las políticas, lo que hace que se elaboren mejores productos analíticos y que se cuente con mayores y mejores elementos de juicio para la toma de decisiones por parte del sector público y el privado".<sup>10</sup>

Como se puede apreciar, a pesar de que la agricultura es y debe ser considerada un motor de desarrollo, actualmente no lo es porque la participación de este sector en el PIB total ha venido descendiendo de una participación cercana al 17% en 1990, a 12% en 2007, esto es el resultado del menor crecimiento sectorial alcanzado frente al resto de la economía. Es así que entre los años 1990 y 2007, la economía creció a una tasa promedio anual de 3,5%, el sector agropecuario lo hizo a una tasa del 1,7% anual<sup>11</sup>.

De acuerdo a lo anterior, se puede concluir que el sector agropecuario viene decreciendo, y se ha relegado como factor productivo y económico, el pobre crecimiento del sector agropecuario está asociado con el bajo nivel de inversión que atrae. Por lo que se debe entender cuáles son los determinantes de esa baja inversión en el sector.

Existe gran diversidad de obstáculos, o cuellos de botella, que imposibilitan la inversión en el sector agropecuario, entre estos se encuentran: la inseguridad, la indefinición de derechos de propiedad, la infraestructura adecuada, la falta de innovación y desarrollo tecnológico, la falta de acceso a financiamiento, entre otros. La remoción de estos obstáculos pueden ayudar y contribuir al crecimiento del sector, lo que resalta la necesidad de buscar una solución integral, que permita el desarrollo del agro colombiano.

<sup>10</sup> Información disponible en [https://www.dane.gov.co/revista\\_ib/html\\_r6/articulo3\\_r6.html](https://www.dane.gov.co/revista_ib/html_r6/articulo3_r6.html)

<sup>11</sup> Diagnóstico y recomendaciones de política para mejorar la competitividad del sector agropecuario. Consejo Privado de Competitividad.

<sup>9</sup> Información disponible en: <http://www.fao.org/docrep/019/i3702s/i3702s.pdf>

Actualmente, los obstáculos o cuellos de botella de la inversión en el agro colombiano pueden agruparse conceptualmente por su impacto sobre la inversión, respecto el bajo retorno esperado.

Esto tiene relación con la cantidad y calidad de los factores productivos, entre los elementos que pueden generar bajos retornos a la inversión en el sector agropecuario se encuentran: el bajo capital humano, la falta de fuerza laboral calificada, el pobre desarrollo y difusión de tecnología, la dificultad de acceso a la tierra, el no aprovechamiento de las economías de escala, la deficiente infraestructura de transporte y riego, la falta de acceso a mercados externos, la violencia e inseguridad, el racionamiento de crédito y el pobre desarrollo de los mercados agrícolas.

Respecto del nivel educativo de la población rural, es importante resaltar que alrededor del 65% de la población en edad de trabajar el campo tiene solo hasta primaria completa y alrededor del 65% de los ocupados del campo devengan por debajo de un salario mínimo equivalente por hora. Además, los profesionales en agronomía, veterinaria y ciencias afines representaron tan solo 1,7% de los egresados de las universidades en el año 2005. La escasez de profesionales se encuentra asociado al hecho de que el sector agropecuario no ha sido atractivo en los últimos años.

Por otro lado, el país presenta una inversión en ciencia y tecnología mucho más baja en comparación con el contexto latinoamericano. Por lo tanto, el bajo grado de desarrollo en investigación también se evidencia en el sector agrícola.

La tierra es un factor esencial para el crecimiento del sector agropecuario, sin embargo en Colombia existen dos problemas respecto de la explotación de la tierra, por un lado se presenta una mala asignación de la misma y por otra parte, se evidencian serias dificultades de acceso. El potencial de uso de las tierras es limitado, el total para la agricultura es de 10,4 millones de hectáreas, pero el uso actual llega a 4,2 millones de hectáreas. En tierras de vocación agroforestal hay un potencial de 21,9 millones de hectáreas, pero el uso actual es de 10 millones. En tierras de uso exclusivo forestal el potencial es de 21,6 millones de hectáreas, y su uso actual es de 9,9 millones. Es preciso aprovechar al máximo el potencial productivo de Colombia, manteniendo el equilibrio con el desarrollo sostenible y la oferta ambiental.

La producción agropecuaria colombiana proviene de estructuras de producción heterogéneas en cuanto al tamaño de las explotaciones. Hay muchas producciones provenientes de pequeñas explotaciones, en donde se requiere un esfuerzo de cooperación y constitución de empresa, para lograr esas economías de escala.<sup>12</sup>

En este orden de ideas, para incentivar el desarrollo rural como un proceso localizado de cambio social y crecimiento económico sostenible, que tiene por finalidad el progreso permanente de la comunidad rural y de cada individuo integrado en ella. Donde el elemento económico es la razón fundamental de la administración de los territorios, con el faro orientador de la norma constitucional, el preámbulo y los instrumentos jurídicos que especialmente apunten al direccionamiento

de la economía del sector rural, sin dejar de lado la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de los espacios rurales, la mejora en la producción, el incremento de los niveles de renta, las condiciones de trabajo, la conservación del medio ambiente y la seguridad alimentaria. El punto de partida, enfocado al tema agrario radica en el artículo 334 de la Constitución Política de 1991:

“El artículo 334 no sólo mantiene el principio de que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado, e identifica las esferas o actividades en que es más apropiada esta dirección, sino que precisa mejor su objetivo fundamental: racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano, y, en especial, para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. (...) Según el artículo 366 el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para el cumplimiento de este objetivo, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. Esta misma prioridad ya la afirmaba el artículo 350, que también obliga a que la ley de apropiaciones, [del presupuesto] deberá tener un componente denominado gasto público social”<sup>13</sup>.

Según lo anterior, el enfoque económico sustentable desde las aristas ambientales, económicas y sociales demandan el crecimiento de la economía nacional, como también consulta el desarrollo local y la consolidación de los sujetos de reforma agraria frente a los actores económicos productivos de mayor impacto sectorial y económico.

Más allá del claro enunciado del deber general de promoción del acceso a la propiedad que contempla el artículo 60 de la Constitución Nacional, es el artículo 64 de la Carta Constitucional la que contempla como deber del Estado garantizar el acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, mandato que no solo persigue asegurar un título de propiedad sino “mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”, fin al que concurren otros elementos como el acceso a vivienda, tecnología, mercados, asistencia financiera y empresarial con miras a fortalecer su nivel de ingreso e incidir de esta manera en su “calidad de vida”. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha ido decantando el poder normativo de estas disposiciones, su alcance y naturaleza, como pasa a verse a continuación:

En relación con el alcance de los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política de 1991, señaló la Sentencia C-021 de 1994, a propósito de las medidas de carácter crediticio para la refinanciación de la deuda de los productores del sector agrario, que los derechos

<sup>12</sup> Diagnóstico y recomendaciones de política para mejorar la competitividad del sector agropecuario. Consejo Privado de Competitividad.

<sup>13</sup> SILVA COLMENARES, Julio. *La Economía en la Constitución el 91: La contradicción entre Estado y Mercado*. obdehumano@fuac.edu.co; Publicado en [www.fuac.edu.co/download/AREAS/8ppc.doc](http://www.fuac.edu.co/download/AREAS/8ppc.doc)



contenidos en tales artículos son de carácter programático, así<sup>14</sup>:

“(…) Particularmente, los artículos 64, 65 y 66 de la Carta Política tienen el carácter de ordenamientos programáticos, que constituyen el fundamento de la acción del Estado para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito, e igualmente dar prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades pecuarias, agrícolas, forestales, acuícolas, pesqueras y agroindustriales, y a la construcción de obras de infraestructura física en el campo.

Concretamente, la Constitución le otorga al manejo del crédito rural un tratamiento privilegiado, que tiene en cuenta las variables que pueden afectar su inversión y oportuna recuperación.

El contenido normativo en cuestión, entraña el diseño de una estrategia global del desarrollo rural que el Constituyente configuró como un cometido estatal destinado a lograr el crecimiento del sector campesino y consecuentemente, un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural”. (Subrayado fuera de texto).

Con base en lo anterior, el sustento constitucional de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, ZIDRES, es claro, en tanto la comprensión conjunta de los artículos 64, 65, 66, 333 y 334 de la Constitución Política, hace posible concluir que el legislador cuenta con la posibilidad de establecer mecanismos para promover el desarrollo de proyectos empresariales que impliquen una explotación sostenible del campo, en pro de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural.

Así las cosas, de conformidad con el artículo 65 de la Constitución Política la producción de alimentos goza de la especial protección del Estado, para lo cual deberá otorgar prioridad al desarrollo integral de las actividades pecuarias, agrícolas, forestales, acuícolas y pesqueras.

Así mismo, el artículo 334 de la Constitución Política prevé que el Estado debe intervenir en la explotación de los recursos naturales, los usos del suelo y en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y servicios para racionalizar la economía con el fin de asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano; así como para promover la productividad y la competitividad.

Por ello, el modelo de explotación propuesto, tendrá en cuenta los estudios de suelo a la escala apropiada, la información catastral actualizada, los estudios de

evaluación de tierras de acuerdo a la metodología establecida por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, así como la reglamentación de las condiciones y procedimientos para el desarrollo de proyectos mediante el aporte de predios para la producción.

Las figuras con las cuales se pretenda generar las situaciones de tenencia y uso frente a los predios baldíos de la Nación se fundamenta en la figura del contrato de concesión, u otras modalidades contractuales que no impliquen la transferencia de dominio, en las que se otorga a término definido, prorrogable de manera limitada y estratégicamente dispuesta para permitir la coexistencia de la redistribución y acceso a tierras de manera gradual, considerando el espíritu del artículo 64 constitucional y el desarrollo rural en esquemas de producción que permitan desarrollar los propósitos de la Constitución Económica y de la Constitución Agraria.

La necesidad de dotar de seguridad jurídica requiere que la formulación de este tipo de figuras contractuales responda al propósito de la ley para el sector agrario, previendo cláusulas de reversión, reconversión, valor, concepto y dimensionamiento de pólizas a los sujetos que desarrollen las actividades en los predios y el seguimiento efectuado por el Estado, con atribución de competencia específica a una entidad, que permita prevenir dificultades que los instrumentos de solución de conflictos deban resolver en cada caso particular.

Ciertamente, debe tenerse en cuenta que esta figura tendrá restricciones frente a predios en colindancia o inclusión en áreas protegidas, los ecosistemas frágiles como los páramos, zonas de amortización, manglares y humedales, las tierras de comunidades negras y los resguardos indígenas, y los porcentajes de áreas protegidas o forestales que tengan algunos predios, como lo señala la ley.

Colombia se caracteriza por una gran heterogeneidad entre sus regiones en cuanto a la densidad demográfica y calidad de la tierra. Mientras en un extremo hay regiones como el altiplano de Nariño con altísima densidad demográfica y tierra más o menos fértil en donde debería predominar la pequeña y mediana escala de producción; también hay otras como la Altillanura o las sabanas de la Orinoquia con muy baja presencia de población y muy baja fertilidad de los suelos, en donde la eficiencia se logra a través del desarrollo de proyectos productivos a mayor escala que maximicen la productividad de la mano de obra y permitan reducir los costos unitarios de producción a niveles que garanticen la rentabilidad del negocio. Este es el caso de productos como el maíz, el trigo, la soya, el sorgo, la palma y varios maderables, cuya estructura de costos le impide al productor ser rentable a pequeña escala.

Imponer límites a la propiedad para todos los productos agropecuarios y en todas las regiones del país puede conducir a pérdidas de eficiencia en la producción, al limitar la posibilidad de que los proyectos productivos operen de acuerdo a los dictados de la escala económicamente eficiente de producción, sobre todo cuando la estructura de costos del negocio y la relación población/tierra en un territorio implica economías de escala, así como la pervivencia de la economía campesina bajo propósitos de reforma agraria y desarrollo industrial del campo precisan coexistencia.

Ahora bien, lo anterior se vuelve especialmente importante en regiones como la Altillanura que se pro-

<sup>14</sup> En efecto, se juzgaba el artículo 3º de la Ley 34 de 1993, por la cual se ordena la “refinanciación de la deuda de los cafeteros, algodoneros, arroceros y demás sector agrario se dictan las normas y los criterios para su regulación y aplicación”, por presunta violación del régimen de competencias y por violación de las libertades económicas de las entidades financieras y los derechos de propiedad. La Corte estimó inexecutable las normas, pero en particular por incompetencia del legislador al invadir funciones del Banco de la República.

yecta como una oportunidad para reducir la pobreza, aumentar la competitividad y potenciar el crecimiento económico del país. Con un área potencial para desarrollos forestales y agrícolas de cerca de 4 millones de hectáreas, la región de la Altillanura se perfila como la nueva frontera agrícola de Colombia, por su capacidad, a mediano y largo plazo, para atender la seguridad alimentaria, el autoabastecimiento para la agroindustria y la generación de la bioenergía en el país. Es indudable que la Altillanura, como la última frontera agrícola del país representa una oportunidad inigualable para contribuir a la seguridad alimentaria mundial, pues según la FAO, son pocos los países que reúnen las condiciones para aumentar la frontera agrícola. De hecho, son únicamente 6 los países que cuentan con tales condiciones, no solo climáticas y de composición de suelos, sino principalmente de extensión: Colombia, Angola, Congo, Sudán, Argentina y Bolivia, los cuales contienen cerca del 68% de la tierra que podría ingresar a la producción agrícola mundial bajo esta nueva modalidad de producción.

Igualmente, la FAO ha considerado que, aunque esta región presenta excelentes condiciones de luminosidad, brillo solar, y temperatura, tiene características agrológicas y climáticas que han limitado el aprovechamiento de la tierra para las actividades pecuarias, agrícolas, forestales, acuícolas y pesqueras. En primer lugar, sus suelos presentan baja fertilidad debido a los elevados niveles de acidez, alta saturación de aluminio, bajos contenidos de materia orgánica y muy baja saturación de bases intercambiables como calcio, magnesio y potasio. En segundo lugar, si bien la oferta hídrica de la región presenta un excedente importante entre abril y noviembre, tiene una fuerte temporada seca entre diciembre y marzo que se intensifica a medida que se avanza hacia el oriente de la región. Lo anterior hace que los proyectos productivos agrícolas en la Altillanura deban hacer uso de un complejo paquete tecnológico en temas de pastos, mejoramiento genético, recuperación de suelos, desarrollo de nuevas variedades de semillas, manejo de las plagas, uso eficiente del recurso hídrico y adaptación al cambio climático. El desarrollo y la utilización de este paquete tecnológico es exigente en inversiones de capital, y el retorno de la inversión solamente se garantiza en la medida en que se pueda aplicar en superficies que generen economías de escala para bajar los costos unitarios de producción.

En este sentido, la agroindustria y el agro colombiano tienen un gran potencial de desarrollo y aporte al crecimiento de la economía del país. Este potencial cobra cada día más relevancia, si se tiene en cuenta que los requerimientos en la producción de alimentos para atender las necesidades de la humanidad son cada vez mayores. De acuerdo a la FAO, el mundo necesita incorporar 3,75 millones de nuevas hectáreas por año de aquí hasta el 2030, si se quiere atender la mayor demanda de alimentos.

En Colombia de los aproximadamente 22 millones de hectáreas que son consideradas aptas para el desarrollo agrícola y agroindustrial, solo se está utilizando productivamente cerca del 24%. Mientras que en países como Estados Unidos y en la Unión Europea utilizan el 97% de sus tierras aptas para la agricultura.

Es así como el sector agropecuario tiene mucho camino por recorrer en materia de crecimiento, diversificación de la oferta, productividad, competitividad y

el acceso a nuevos mercados. Desde el año 1990 este sector viene registrando un crecimiento anual de solo 1,5% en producción de alimentos y materias primas. Adicionalmente, por más de una década el 60% de las exportaciones agropecuarias del país han estado concentradas hacia dos zonas del mundo: Estados Unidos y el Reino Unido, y la canasta agroexportadora ha estado limitada solo al café, las flores y el banano, las cuales representan el 61% de las exportaciones de esta industria.

Sin embargo, a pesar de tener un atraso en su crecimiento, y en las condiciones de vida de la población rural, donde el agro es la principal fuente de ingresos, el sector aporta de manera importante al crecimiento del país, y por consiguiente la necesidad de promover su fortalecimiento es urgente. Es así como el agro aportó el 6% del PIB del país y el 17% en la generación de empleo formal a nivel nacional.

Teniendo claro el potencial agroindustrial de Colombia, es importante adentrarse en los principales cuellos de botella, que pueden estar frenando el máximo desarrollo del agro y del campo colombiano; así:

1. Baja productividad y competitividad del campo: la competitividad de este sector comparada con la de otros países es muy baja, por tal motivo es necesario generar modelos agroindustriales sostenibles en los que tanto grandes, como medianos y pequeños productores puedan convivir y crecer.

Es una realidad que el sector agrícola colombiano, actualmente, no está preparado para enfrentar la competencia externa derivada de la globalización y la firma de los tratados de libre comercio con varios países.

2. Falta de infraestructura: la carencia en infraestructura de transporte, producción, comercialización, almacenamiento y manejo de recursos hídricos es uno de los elementos que más ha representado un rezago para la industria del agro. Ya sean grandes o pequeños productores, si no cuentan con la adecuada infraestructura para comercializar sus productos, la competitividad se ve seriamente afectada.

Con base en lo anterior y en el entendido que existen zonas en donde la productividad implica mayores esfuerzos, tanto económicos como de asociatividad, el proyecto de ley que se presenta a consideración del Congreso de la República, busca la creación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), como zonas especiales para el fomento de proyectos productivos que beneficien a los campesinos sin tierra, promuevan la inversión de capital en el agro, y fomenten la conversión de una economía de subsistencia, a la formación de los pequeños y medianos productores como beneficiarios del proyecto, a través de figuras asociativas y su vinculación a una cadena productiva con el fin de superar los esquemas subsidiados por verdaderos modelos emprendedores que logren un impacto económico plausible.

Estas zonas serán delimitadas por el Gobierno nacional mediante documento Conpes, y la aprobación de cada una de ellas se efectuará a través del Consejo de Ministros mediante decreto, previo estudio e informe del ordenamiento social de la propiedad realizado por la UPRA; pretendiendo con lo anterior, que estas zonas hagan parte de la política de planeación y desarrollo, garantizando el compromiso de todo el Gobierno

nacional en el eficaz cumplimiento de los elementos constitutivos de las Zidres.

Atendiendo a la importancia que tienen esta clase de proyectos, para el desarrollo económico del país y el fortalecimiento del sector rural, las alianzas productivas, propenden por vincular a pequeños productores organizados, al sector privado, con el fin de desarrollar proyectos a mediano y largo plazo; definiéndose entonces, como acuerdos o vínculos, entre dos o más actores, que se unen para adelantar objetivos de manera eficiente.

Colombia no escapa al desarrollo de una economía mundial globalizada, donde los competidores se han vuelto más internacionales creando un ambiente de libre competencia e incentivando la expansión de las alianzas económicas, en donde deben tener cabida los trabajadores del sector rural.

Para lograr este objetivo se hace imperiosa la celebración de contratos que le permitan al trabajador agrario la materialización de los referidos acuerdos, por tal razón resulta viable la creación y/o utilización de figuras jurídicas que permitan fomentar la asociatividad en el campo, estableciendo con ello medidas de mejoramiento a las condiciones de acceso de los campesinos a la propiedad de la tierra, siempre que esté asegurada la provisión de servicios como la asistencia técnica, capacitación, generación de capacidades empresariales y seguridad en la comercialización de los productos a precios de mercado. Además garantizando, la rentabilidad y la sostenibilidad de los negocios, al mismo tiempo que fortaleciendo el afianzamiento de los lazos directos que tienen los trabajadores agrarios con la tierra.

El presente proyecto de ley crea incentivos específicos para promover las asociaciones de agricultores, favoreciendo el desarrollo de proyectos productivos que incluyan en su formulación instrumentos específicos para asegurar que grupos de pequeños agricultores tengan acceso asegurado a la tierra y a las demás acciones de apoyo como asistencia técnica, riego y adecuación de tierras, capacitación, crédito y servicios sociales básicos para tener verdaderas opciones de mejorar sus ingresos y elevar el nivel de vida de sus familias, propendiendo por equilibrio y justicia social.

Los criterios de aprobación de estos proyectos serán determinados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con base en los siguientes criterios:

a) Un enfoque territorial que armonice los Plan de Ordenamiento Territorial (POT), Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) con los criterios de ordenamiento productivo y social de la propiedad, definidos por la UPRA, para el área de influencia de las Zidres, en consonancia con el numeral 9 del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012 o la que haga sus veces;

b) Un esquema de viabilidad administrativa, financiera, jurídica y de sostenibilidad ambiental;

c) Un sistema que garantice la compra de la totalidad de la producción a precios de mercado por todo el ciclo del proyecto;

d) Un plan que asegure la compatibilidad del proyecto con las políticas de seguridad alimentaria del país;

e) Un sistema que permita que los recursos recibidos a través de los créditos de fomento, sean administrados a través de fiducias u otros mecanismos que generen transparencia en la operación;

f) Estudio de títulos de los predios que se tengan identificados y se requieran para el establecimiento del proyecto;

g) Identificación de los predios sobre los cuales se va a adelantar el proyecto productivo y, si es el caso, la descripción de la figura jurídica mediante la que se pretende acceder a la tierra requerida para el desarrollo del proyecto productivo.

Cuando se trate de empresas asociativas, adicionalmente deberá cumplir con los siguientes requisitos:

a) La determinación del terreno destinado a ser adquirido por los trabajadores agrarios, sin tierra, asociados;

b) Un sistema que garantice que el grupo de trabajadores agrarios, sin tierra, pueda adquirirla a través de los programas de dotación de tierras adelantados por la entidad competente;

c) Un plan de acción encaminado a apoyar a los trabajadores agrarios en la gestión del crédito ante el sistema bancario, para la compra de la tierra y el establecimiento del proyecto;

d) Un plan que asegure el suministro de servicios permanentes de capacitación empresarial y técnica, formación de capacidades y acompañamiento en aspectos personales y de dinámica grupal;

e) Un mecanismo que asegure la disponibilidad de servicios de asistencia técnica a los trabajadores agrarios por un período igual al ciclo total del proyecto y que garantice la provisión de los paquetes tecnológicos que correspondan.

El Gobierno nacional establecerá una política de apoyo a los proyectos asociativos descritos en el artículo anterior, que fortalezcan los esfuerzos de promoción de alianzas productivas orientadas a asegurar el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios, sin tierra, y que incluya medidas relacionadas con:

a) Líneas de crédito especiales para campesinos, trabajadores agrarios y empresarios;

b) Mecanismos especiales de garantía sobre la producción de los proyectos productivos;

c) Estímulos a la promoción, formación y capacitación de los trabajadores agrarios;

d) Incentivos para las empresas que resulten de las alianzas que se conciben para el desarrollo del proyecto productivo;

e) Respaldo hasta del 100% de los recursos de los proyectos productivos a través del Fondo Agropecuario de Garantías, cuando se requiera. Para establecer el porcentaje de la garantía se tendrá en cuenta el número de pequeños y medianos productores incorporados al proyecto como asociados.

Para efectos de la compra de tierra y para el establecimiento del cultivo, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario aprobará los reglamentos de las líneas de crédito asociativo que pondrán a disposición para el desarrollo de los proyectos productivos. Por su parte el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deter-

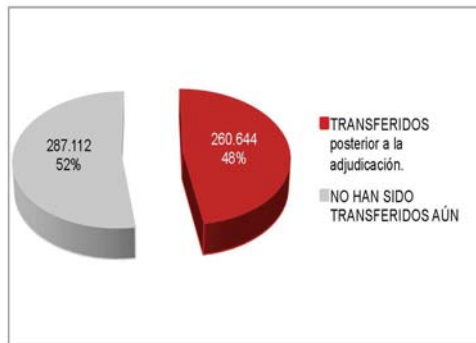
minará las condiciones del Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), las normas del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), los apoyos del Desarrollo Rural con Equidad (DRE) y de los demás instrumentos financieros que el Gobierno apruebe, para que atiendan las necesidades de estos asociados.

Además del cumplimiento indispensable del anterior requisito, quienes promuevan este tipo de proyectos asociativos deberán ejercer el papel de agente de transformación productiva de los trabajadores agrarios, de modo que ellos tengan acceso a la propiedad sobre la tierra y a un negocio productivo que eleve su bienestar y sus estándares de vida, estableciendo para tal efecto en el contrato de asociatividad una cláusula resolutoria de permanencia en el proyecto hasta la finalización del ciclo del mismo; propendiendo lo anterior por asegurar la permanencia del trabajador en el proyecto productivo, garantizando la continuidad en futuras generaciones, en pro de la seguridad alimentaria del país.

La actividad agrícola para los pequeños trabajadores agrarios no tiene siempre la posibilidad de permitir, con la sola propiedad de la tierra, desarrollar proyectos productivos sostenibles que contribuyan al progreso económico y social de su familia, es así, que la falta de incentivos a la productividad de la tierra, genera como única fuente de riqueza la venta de la misma, mas no su explotación y producción, tal como se ve reflejado en estudios realizados por la Superintendencia de Notariado y Registro, donde se detectó que en el caso de la Altillanura, cuyas tierras en su mayoría provienen de predios inicialmente adjudicados como baldíos, el 54% de los predios fueron transferidos por los beneficiarios de este programa.

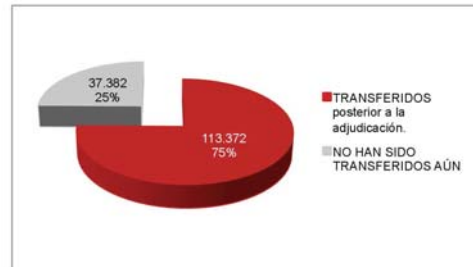
La Superintendencia de Notariado y Registro informó que al año 2014, se han registrado 517.091 predios inicialmente adjudicados como baldíos, de los cuales el 48%, que equivalen a 260.644 predios, han sido transferidos por lo que no se encuentran en cabeza del beneficiario de la adjudicación, tal como se puede ver en la gráfica No. 1. Por su parte, si se analizan los datos a partir de la entrada en vigencia de la Ley 160 de 1994, se han registrado 150.754 predios inicialmente adjudicados como baldíos, de los cuales el 75%, es decir 113.372 predios, no se encuentran en cabeza del beneficiario de la adjudicación, tal como se indica en la Gráfica número 2.

**Gráfica N°. 1.** Histórico de predios registrados, inicialmente adjudicados como baldíos, en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos del País.



Fuente: Sistema de Información Registral (SIR) y Folio Magnético. Superintendencia de Notariado y Registro.

**Gráfica N°. 2.** Predios registrados, inicialmente adjudicados como baldíos en vigencia de la Ley 160 de 1994, en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos del País.



Fuente: Sistema de Información Registral (SIR) y Folio Magnético. Superintendencia de Notariado y Registro.

Adicionalmente, en los diagnósticos registrales desarrollados por dicha entidad, se detectó en la Altillanura casos de adjudicación de grandes extensiones de terrenos baldíos, que de manera individual no superan la medida máxima permitida en la zona para las Unidades Agrícolas Familiares, UAF, pero las mismas, son adjudicadas a integrantes de una misma familia, desvirtuándose el objetivo de estos programas concebidos en la ley agraria. De igual forma, según ha indicado esta entidad, se estima que el número de casos de presuntas acumulaciones de unidades agrícolas familiares en todo el territorio nacional, asciende a 16.855 casos.

Por su parte, según datos del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, actualmente se adelantan 355 procesos de revocatoria directa de resoluciones de adjudicación de baldíos, de los cuales el 65,9% corresponden a casos donde el beneficiario no cumplía los requisitos para ser sujeto de reforma agraria, no efectuaba la explotación directa en el predio como lo exige la ley o existen irregularidades en el procedimiento de titulación o en el archivo de la misma, por lo que se percibe que el actual sistema de dotación de tierras para reforma agraria no cumple su objetivo de beneficiar a la población campesina.

**Gráfica N°. 3.** Procesos de revocatoria directa de resoluciones de adjudicación de baldíos en curso por la Dirección Técnica de Baldíos del Incoder.



Fuente: Dirección Técnica de Baldíos. Subgerencia de tierras Rurales. Instituto Colombiano de Desarrollo Rural. Mayo de 2015.

En este sentido, no son solo problemas jurídicos, relacionados con la propiedad de la tierra, los que en-

frenta el campo colombiano, si se analizan las principales problemáticas que afrontan los pequeños productores cuando actúan solos, se pueden detectar: a) las imperfecciones del mercado de crédito y seguros que les dificulta el acceso a financiación aun con las ayudas que presta el Estado como el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) y el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), b) las imperfecciones en el mercado de insumos que pesa con mayor fuerza sobre los pequeños productores, tanto por el costo de los insumos como porque su capacidad de negociación frente a la empresa que los produce o importa no es la misma que la de los grandes demandantes, c) las imperfecciones en el mercado de tecnología y asistencia técnica, que afecta principalmente a los pequeños productores por los altos costos de incorporación de los avances tecnológicos, y finalmente, d) las imperfecciones en el mercado de la información sobre los precios vigentes en los distintos mercados alternativos, sobre tecnología y sobre los requisitos de distinto orden que plantean los demandantes: calidad, cantidad, químicos permitidos, períodos de apertura y otros, que por lo general se concentra en las grandes empresas.

En los proyectos asociativos mencionados los trabajadores agrarios o pequeños productores cuentan desde un principio con proyectos que tienen viabilidad financiera y jurídica, brindándoles apoyo en la gestión del crédito ante los bancos para la compra de la tierra y para el establecimiento del cultivo, asegurando los servicios de asistencia técnica y la compra de la totalidad de la producción a precios de mercado por un periodo no inferior a veinte (20) años, garantizando servicios de capacitación empresarial y técnica, así como el acompañamiento en aspectos personales y de dinámica grupal, incorporándolos en procesos de empresarización y cadenas de valor ya articuladas que permitan mejorar su productividad y capacidad de negociación, facilitando así su inserción en los mercados.

Con estas alianzas, los proyectos asociativos pueden proporcionar ayuda a los trabajadores agrarios para resolver las imperfecciones del mercado a las que frecuentemente se enfrentan, haciendo que estos logren acceder a la propiedad de la tierra, al mismo tiempo que pueden alcanzar mayores niveles de acceso a créditos en mejores condiciones, economías de escala en la compra de insumos, mayor y mejor acceso a información de mercado, acceso a tecnología y asistencia técnica, comercialización garantizada de la producción a precios de mercado y reducción de la estacionalidad de la oferta.

También pueden quedar vinculados efectivamente a cadenas de producción y comercialización, recibir **know-how**, lograr mayor valor agregado de la producción, reducción de la perfectibilidad de los productos y de las pérdidas poscosecha, y aplicación de estándares de calidad para sus productos.

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

El Incoder, o quien haga sus veces, establecerá los términos que deberán regir los contratos correspondientes en relación con el canon, los plazos, las extensiones

máximas, las condiciones de explotación de la tierra y las causales de terminación de los mismos, con base en el ciclo de los proyectos productivos y las características de las zonas específicas en las cuales se desarrollen. En todo caso, el plazo máximo del contrato será el que se determine de conformidad con el periodo de ejecución del proyecto.

Deberá analizarse dependiendo la zona, la relación entre población y extensión del territorio, dadas la calidad de la tierra, la tecnología y el capital disponible; teniendo en cuenta que los territorios densamente poblados tienden a desarrollar estructuras operativas de tenencia con amplio predominio de fincas de tamaño reducido, puesto que en esos territorios el recurso abundante es la mano de obra y el recurso escaso es la tierra, así las cosas, la extensión óptima será la que maximiza la productividad de la tierra, que es el recurso escaso, antes que la productividad de la mano de obra, que es el recurso abundante. En este sentido, las unidades de producción agrícola eficientes son de pequeña y mediana extensión, y los patrones de uso del suelo tienden hacia cultivos y actividades productivas que hacen una utilización intensiva de mano de obra (p. e, hortalizas, legumbres, frutales y algunos cultivos perennes como el cacao) y que maximizan el valor de la producción por hectárea. Al contrario, en territorios con baja densidad demográfica, el tamaño óptimo es el que maximiza la productividad de la mano de obra, que es el recurso escaso, antes que la productividad de la tierra, que es el recurso abundante, mediante sistemas de producción que incorporan insumos y máquinas que “ahorran” mano de obra y permiten poner en producción mayores cantidades de tierra por trabajador. Estos sistemas de producción maximizan el producto por trabajador y, por lo general, presentan economías de escala.

Esta propuesta, sin duda, busca incrementar el ingreso del sector agrario y generar estabilidad laboral, a través de la participación como asociados, garantizando así, justicia social en el campo, con el aumento de la producción y la productividad del sector agropecuario, asegurando y elevando los ingresos de los trabajadores agrarios para que la tierra constituya la base de su estabilidad económica, fundamento de bienestar y garantía de su desarrollo social.

En síntesis, con la implementación de la nueva ley se incentiva a que los contratos propuestos sean de tipo *asociativo*, que impongan a las dos partes obligaciones y beneficios recíprocos; para que en coordinación con el Gobierno nacional, en cabeza del Incoder, o quien haga sus veces, como entidad encargada de la consolidación económica y social de las áreas de desarrollo rural, y con el acompañamiento de la Procuraduría General de la Nación, se haga control en este proceso respecto a la comunidad participante, garantizando así la eficacia y transparencia durante la ejecución e implementación de este procedimiento.

De igual manera, y en consideración al fenómeno de violencia que imperó en el país, y que se mantiene todavía en algunas zonas del territorio nacional, el proyecto de ley, contempla como circunstancias especiales, las relacionadas con predios ubicados en zonas declaradas como de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), pero que se encuentren en proceso de restitución de tierras, con sentencia de restitución en firme, con declaratoria de desplazamiento forzado a causa de la violencia, y/o con medida de protección individual a causa de la violencia, estableciendo para cada uno de los casos, las correspondientes limitaciones al establecimiento y desarrollo de este tipo de modelo asociativo.

Los beneficios que reporta el proyecto de ley descansan en que para el uso y aprovechamiento del suelo de manera sostenible debe consultar con su vocación y aptitud, para lo cual se precisa que intervenga la UPRA por ser una entidad calificada para establecer lineamientos, criterios e instrumentos para el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, elementos hacia los cuales propende la implementación del instrumento; el supuesto de hecho que genere la intervención de la UPRA precisa definición expresa y clara para el diseño de la estrategia. Se propone que los predios que hagan parte del proyecto productivo sean determinables, con base a la licitud de su adquisición y a la precisión de áreas efectuadas en las recomendaciones y estudios técnicos realizados por la UPRA para la zona.

En un ejercicio preliminar e indicativo, que no corresponde a un estudio en la escala apropiada con las características, las dimensiones e implicaciones que deberá efectuar la UPRA una vez la iniciativa sea ley de la República, cuyo objetivo es identificar las potenciales ZIDRES, la UPRA estima que existen alrededor de 30.850.330 hectáreas, es decir el 27% del territorio nacional, que no presentan ninguna restricción para la declaración de las mismas. Sin embargo es importante tener en cuenta las siguientes consideraciones con relación al ejercicio efectuado:

- Debido a que actualmente no se cuenta con la información geográfica de los resguardos indígenas y de los territorios colectivos que se encuentran en trámite de constitución, esta restricción no se tuvo en cuenta en la construcción del modelo y debe ser verificada con apoyo del Incodec antes de la constitución de la zona.

- Se debe tener en cuenta que en las áreas con declaración de desplazamiento forzado o en riesgo de desplazamiento forzado, para la constitución de una ZIDRES, se deberá obtener un aval del Comité Territorial de Justicia Transicional correspondiente.

- Dentro de las restricciones tenidas en cuenta para la construcción del modelo, no se tuvieron en cuenta los predios que cuentan con protección individual a causa del desplazamiento forzado, esta condición se debe verificar puntualmente en la zona definida.

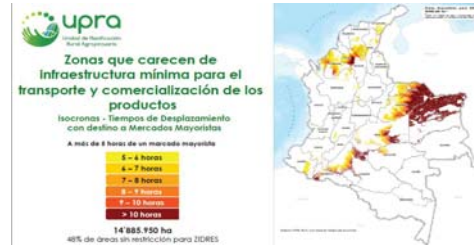
- No se han incluido algunos criterios de tipo ambiental que deben ser identificados como áreas deforestadas, entre otros, por lo que las áreas potenciales podrán aumentar o disminuir una vez la UPRA realice los estudios técnicos para la identificación de las Zidres.

**Mapa No. 1** – Área potencial para declaratoria de Zidres

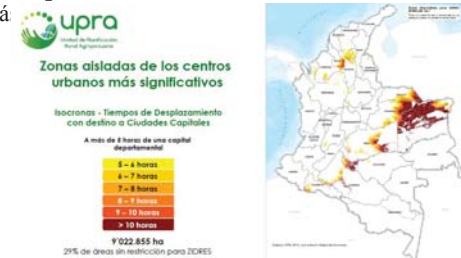


A partir de cada una de las características que definen las Zidres, la UPRA identificó las potenciales zonas, de la siguiente manera:

**Mapa No. 2** – Zonas que carecen de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos.



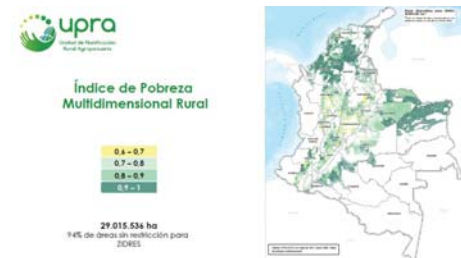
**Mapa No. 3** – Zonas aisladas de los centros urbanos más significativos



**Mapa No. 4** – Densidad de población rural.



**Mapa No. 5** – Índice de pobreza multidimensional rural.



De conformidad con lo anterior, las potenciales ZIDRES se ubicarían en las siguientes áreas:

**Mapa No. 6** – Potenciales ZIDRES a partir de los criterios que las definen.



Adicionalmente y atendiendo que las mencionadas zonas tienen características agrológicas y climáticas, que resultan inapropiadas para desarrollar unidades de producción familiar que fomenten proyectos productivos, el panorama sería el siguiente:

**Mapa No. 7** – Características agrológicas inapropiadas.



**Mapa No. 8** – Zonas especiales de aptitud agropecuaria y demanda elevados costos de adaptación productiva.



**Mapa No. 9** – Características agrológicas V, VI, VII: suelos oxísoles, ultisoles e integrados óxicos.



De esta manera, al cruzar los resultados obtenidos para cada una de las características mencionadas, descritas en el mapa a continuación, las potenciales ZIDRES, en este ejercicio preliminar realizado por la UPRA, se ubicarían de la siguiente manera:



La identificación preliminar de las ZIDRES permitirá: a) saber en dónde están los bienes baldíos y su individualización, intervención de IGAC y Superintendencia de Notariado y Registro; b) apertura de matrícula inmobiliaria, que garantice que no serán sobreadjudicados como en el pasado ha acontecido; c) alimentar el Sistema de Información de Desarrollo Rural (Sider), y el registro de los bienes baldíos y d) viabilizar, hacer

seguimiento y propender por la reconversión de los territorios entregados.

Finalmente, mediante la implementación de la propuesta legislativa, se pretende crear insumos para la estabilización socioeconómica, reparto de las rentas, crecimiento del sector agropecuario, alianzas asociativas entre sujetos de reforma agraria y empresarios, en las zonas priorizadas que sean propuestas por la UPRA, para el aseguramiento de un mercado de tierras, la intervención territorial coordinada intersectorialmente.

### ESCENARIOS DE SOCIALIZACIÓN Y DEBATE DEL PROYECTO DE LEY

En distintos escenarios, se ha generado debate respecto del texto, en donde han participado organizaciones sociales, tales como Oxfam, dignidad campesina, representantes de grupos indígenas, ciudadanos, entre otros, quienes han tenido la oportunidad de manifestar sus puntos de vista sobre la propuesta y el contenido de la misma. Dichos espacios han permitido conocer los principales argumentos de la ciudadanía en general sobre la pertinencia del proyecto de ley y considerar hacer los ajustes necesarios a partir de lo allí expuesto.

#### • Audiencia Pública en el recinto de la Cámara de Representantes

El 13 de mayo de 2015 se realizó en el recinto de la Cámara de Representantes la audiencia pública sobre el proyecto de ley en mención, que contó con la participación de la Sociedad de Agricultores de Colombia, la Sociedad de Agrónomos, Fedegan, Fedemaderas, la Contraloría General de la Nación, la Defensoría para Asuntos Agrarios, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, la Superintendencia de Notariado y Registro y varios Representantes a la Cámara. Entre los puntos discutidos en el marco de la audiencia se destacan:

- El impacto del proyecto en el acceso equitativo a la tierra y la seguridad alimentaria para las comunidades rurales.
- La inseguridad jurídica que afecta a los bienes inicialmente adjudicados como baldíos.
- El saneamiento de los casos de acumulación de unidades agrícolas familiares.
- Los requisitos fijados en el proyecto de ley para presentar los proyectos productivos, podrían ser altamente técnicos y costosos, siendo una dificultad para que las asociaciones de pequeños productores puedan acceder a las Zidres.

#### – Primer foro sobre las Zidres en el municipio de La Primavera (Vichada)

El 21 de mayo de 2015 se efectuó en el municipio de La Primavera, en el departamento del Vichada, el primer foro sobre el proyecto de ley en mención, que contó con la participación de diferentes sectores de la sociedad civil, gremios y entidades. Las principales conclusiones fueron:

- El proyecto debe garantizar la seguridad jurídica y tener reglas claras frente a la tenencia de la tierra.
- Existe la necesidad de un estatuto general de tierras y desarrollo rural para Colombia, que resuelva de manera integral el acceso, gestión, administración, desarrollo y productividad de los territorios rurales.

- El proyecto de ley debe definir claramente los incentivos tributarios y financieros para los inversionistas.

- El proyecto de ley no resuelve el acceso a tierra de los pequeños campesinos.

- Existe el riesgo de expropiación para pequeños productores que no son eficientes desde el punto de vista productivo.

- Se deben modificar las condiciones para que se permitan incluir en formas asociativas a los pequeños productores con los grandes y medianos empresarios, garantizando equidad entre los asociados.

- Se recomienda que el Estado implemente un plan de formalización masivo como condición básica para iniciar la aplicación de la Ley Zidres.

- Se propone la expedición de una norma especial que interprete de manera clara y precisa las cargas y limitaciones de la aplicación de la Ley 160 de 1994, en especial el tema de la retroactividad de la ley.

- Buscar una figura que concilie el acceso a la propiedad de los campesinos sin limitar la productividad y el desarrollo de la tierra.

- Se recomienda definir qué cultivos van a ser los indicados para garantizar la seguridad alimentaria en Colombia, en el marco de la implementación de las Zidres.

- El proyecto de ley es de carácter nacional, no es exclusivo para el Vichada y esto genera un riesgo para los pequeños productores en otras regiones de Colombia. Por estas razones se hace importante definir desde el inicio del Proyecto cuáles van a ser las zonas.

Se reconoce que el Proyecto Zidres es una fuente importante de empleo digno, que asegura mejores ingresos y el acceso por parte de la comunidad a la seguridad social.

Con el Proyecto de ley Zidres se desconoce la limitación de la UAF y puede permitir la acumulación de tierras.

Se recomienda que en la priorización de las Zidres no existan cruces con zonas que estén en procesos de restitución o con la conformación de zona de reserva campesina.

El proyecto de ley debe fomentar la asociatividad, respaldado con fondos de inversión a pequeños productores.

#### – Segundo Foro sobre las Zidres en la ciudad de Villavicencio (Meta)

El 25 de mayo de 2015 se efectuó en la ciudad de Villavicencio, en el departamento del Meta, el segundo foro sobre el proyecto de ley en mención, que, al igual que el primer foro, contó con la participación de diferentes sectores de la sociedad civil, gremios y entidades.

Las principales conclusiones fueron:

- Existe una deuda histórica con el sector agropecuario y el campo colombiano, porque la historia lo que muestra es una especie de alianza voluntaria o involuntaria, para no vincular al proceso a quienes deberían ser vinculados. Siempre se expiden normatividades cuando hay un conflicto de manera específica, generan-

do más conflicto al pretender minimizar el alcance de otras normas.

- Dentro de esta discusión no se observa la inclusión de representantes del sector agrario y del campesinado.

- Dentro del proyecto se debe incluir y desarrollar el tema ambiental.

- Las Zidres en cuanto a la propiedad de la tierra no resuelve los problemas existentes.

- Se considera que el proyecto de ley es incluyente, cuyo objetivo es mejorar los ingresos y la calidad de vida de los campesinos.

- El proyecto promueve la asociatividad. Es necesario ver los incentivos ambientales.

- Dentro de los temas pendientes se requiere un análisis de progresividad y regresividad del proyecto de ley.

- Se propone eliminar los artículos que hacen mención a la expropiación y a la extinción.

- El proyecto es una alternativa para resolver los problemas que se presentan en la altillanura colombiana, pese a que no resuelve todos los inconvenientes que se presentan en el sector rural.

- El proyecto de ley debe hacer referencia a la gobernanza local.

- Se han iniciado procesos de indebida ocupación a llaneros que han colonizado estas tierras y han hecho historia. Exigen que se les resuelva el problema de los títulos de todos los llaneros.

- No se podrán efectuar concesiones o arrendamientos sobre esos predios porque están siendo ocupados de manera legal, por lo que se solicita que se inicien los procesos de adjudicación correspondientes.

- Hay una nueva realidad jurídica, social y económica, por lo que es necesario que exista un nuevo modelo.

- El proyecto de ley debe tener algunos ajustes. El proyecto responde a la función social de la propiedad, pero no establece un uso ordenado del suelo, actualmente no estamos preparados, una lluvia causa inundaciones y una sequía acaba con nuestros animales. Estimula la inversión privada y la asociatividad, sin embargo es necesario incluir la regularización de la propiedad, porque no da seguridad jurídica.

– Tercer foro “**Proyecto de ley 223 de 2016 Cámara**, por la cual se crean y desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres)”

El 26 de mayo de 2015, en un nuevo foro organizado por el Observatorio de Tierras de la Universidad del Rosario y la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes.

Los principales aportes efectuados por los invitados son los siguientes:

- El objetivo de las Zidres es construir una propuesta integral para hacer el campo más productivo.

- El proyecto de ley se vuelve a retomar con el fin de proteger al colombiano, no es fácil que un campesino se vaya a trabajar a la altillanura, por lo que no están siendo productivas dichas tierras.

- El artículo 1° expone todo lo que es el proyecto.



- Busca convertir zonas improductivas y aisladas de los principales centro urbanos, en zonas accesibles y productivas.

- Es inadecuado que los propietarios al interior de las Zidres que no cumpla los requisitos sean sujetos de expropiación.

- El proyecto de ley integra de manera general a los campesinos con tierras, no se ve la inclusión.

- El proyecto de ley eliminaría la Unidad Agrícola Familiar.

- Se abre la posibilidad a empresas particulares a adquirir predios baldíos.

### Proposición

Con fundamento en las consideraciones anteriormente expuestas, nos permitimos solicitar a la honorable Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, darle primer debate al **Proyecto de ley número 223 de 2015 Cámara**, por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), y se adicionan los artículos 31 y 52 de la Ley 160 de 1994.

Atentamente,

 ALFREDO GUILLERMO MOLINA TRIANA Representante a la Cámara Coordinador ponente	 ANGEL MARÍA GAÍTAN PULIDO Representante a la Cámara Coordinador ponente
 CIRO FERNÁNDEZ NÚÑEZ Representante a la Cámara	 CRISANTO PIZO MAZABUEL Representante a la Cámara
 INTI RAÚL ASPRILLA REYES Representante a la Cámara	 FRANKLIN LOZANO DE LA OSSA Representante a la Cámara
 RUBÉN DARIÓ MOLANO PIÑEROS Representante a la Cámara	 ARTURO YÉPES ALZATE Representante a la Cámara

### PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 223 DE 2015 CÁMARA

por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres).

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

#### Disposiciones preliminares

**Artículo 1°.** *Objeto.* Créanse las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, (ZIDRES), como zonas especiales de aptitud agropecuaria, ubicadas en el territorio nacional, aisladas de los centros urbanos más significativos, que demandan elevados costos de adaptación productiva. Tienen baja densidad poblacional y altos índices de pobreza, carecen de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos por sus características agrológicas y climáticas.

**Parágrafo.** Las Zidres se consideran de utilidad pública e interés social.

**Artículo 2°.** *Objetivos.* Las Zidres estarán destinadas a:

a) Aumentar la productividad sostenible de la tierra y la competitividad;

b) Promover el desarrollo social, económico y sostenible de la zona;

c) Mejorar las condiciones agrológicas del suelo;

d) Incentivar la conservación del ambiente;

e) Promover el acceso y la regularización de la propiedad de la tierra a los trabajadores agrarios;

f) Promover el empleo rural y la seguridad alimentaria;

g) Promover la inclusión social de campesinos y trabajadores agrarios como agentes sociales, productivos y emprendedores;

h) Permitir la inversión sin poner en riesgo la seguridad y la autonomía alimentaria de los colombianos.

### CAPÍTULO II

#### De los proyectos productivos

**Artículo 3°.** *Componentes de los proyectos productivos.* Personas jurídicas, naturales o empresas asociativas que decidan adelantar proyectos productivos en las Zidres, deberán inscribir el respectivo proyecto ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y deberán contener, por lo menos, los siguientes elementos:

a) Un enfoque territorial que armonice el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), Plan Básico Ordenamiento Territorial (PBOT) y Esquema Ordenamiento Territorial (EOT) con los criterios de ordenamiento productivo y social de la propiedad, definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria, (UPRA), para el área de influencia de las Zidres, en consonancia con el numeral 9 del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, o la que haga sus veces;

b) Un esquema de viabilidad administrativa, financiera, jurídica y de sostenibilidad ambiental;

c) Un sistema que garantice la compra de la totalidad de la producción a precios de mercado por todo el ciclo del proyecto;

d) Un plan que asegure la compatibilidad del proyecto con las políticas de seguridad alimentaria del país;

e) Un sistema que permita que los recursos recibidos a través de los créditos de fomento, sean administrados a través de fiducias u otros mecanismos que generen transparencia en la operación;

f) Estudio de títulos de los predios que se tengan identificados y se requieran para el establecimiento del proyecto;

g) Identificación de los predios sobre los cuales se va a adelantar el proyecto productivo y, si es el caso, la descripción de la figura jurídica mediante la que se pretende acceder a la tierra requerida para el desarrollo del proyecto productivo.

Cuando se trate de proyectos asociativos, adicionalmente, deberá cumplir con los siguientes requisitos:

a) La determinación del terreno destinado a ser adquirido por los trabajadores agrarios, sin tierra, asociados;

b) Un sistema que garantice que el grupo de campesinos y trabajadores agrarios, sin tierra, puedan adquirirla a través de los programas de dotación de tierras adelantados por la entidad competente;

c) Un plan de acción encaminado a apoyar a los trabajadores agrarios en la gestión del crédito ante el sistema bancario, para la compra de la tierra y el establecimiento del proyecto;

d) Un plan que asegure el suministro de servicios permanentes de capacitación empresarial y técnica, formación de capacidades y acompañamiento en aspectos personales y de dinámica grupal;

e) Un mecanismo que asegure la disponibilidad de servicios de asistencia técnica a los trabajadores agrarios por un período igual al ciclo total del proyecto y que garantice la provisión de los paquetes tecnológicos que correspondan.

**Parágrafo 1°.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo técnico del Departamento Nacional de Planeación, reglamentará el procedimiento para la inscripción, aprobación y seguimiento de estos proyectos en un término no mayor a 120 días contados a partir de la promulgación de la presente ley.

**Parágrafo 2°.** El pequeño y mediano productor que decida adelantar proyectos productivos en las Zidres, contará con el apoyo técnico de las entidades prestadoras del servicio de asistencia técnica directa rural para el diseño y presentación de las propuestas, de conformidad con los requisitos exigidos en el presente artículo.

**Artículo 4°. Instrumentos para el fomento de proyectos productivos.** El establecimiento de las Zidres habilita al Gobierno nacional, a través de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, para crear estímulos especiales a los proyectos productivos que se suscriban en esta.

El fomento de los proyectos productivos tendrá en cuenta los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que preside las relaciones entre los distintos niveles territoriales, previstos en el artículo 288 de la Constitución Política de 1991.

**Artículo 5°. De los incentivos y estímulos.** Los proyectos productivos aprobados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en las Zidres recibirán, como mínimo, los siguientes incentivos y estímulos:

a) Líneas de crédito especiales para campesinos, trabajadores agrarios y empresarios;

b) Mecanismos especiales de garantía sobre la producción de los proyectos productivos;

c) Estímulos a la promoción, formación y capacitación de los trabajadores agrarios;

d) Incentivos para las empresas que resulten de las alianzas que se conciben para el desarrollo del proyecto productivo;

e) Respaldo hasta del 100% de los recursos de los proyectos productivos a través del Fondo Agropecuario de Garantías, cuando se requiera. Para establecer el porcentaje de la garantía, se tendrá en cuenta el número

de pequeños y medianos productores incorporados al proyecto como asociados.

**Parágrafo 1°.** Solo resultarán beneficiarios de la política de incentivos o estímulos a los proyectos asociativos, siempre y cuando integren como asociados al pequeño o al mediano productor.

**Parágrafo 2°.** Los proyectos asociativos que asocian a los campesinos o trabajadores agrarios, sin tierra, resultarán beneficiarios de la política de incentivos o estímulos, solo si garantizan que estos trabajadores en desarrollo del proyecto pueden adquirir un determinado porcentaje de tierra agrícola, calculado con base en la tierra productiva del proyecto.

**Parágrafo 3°.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural determinará las condiciones para que los instrumentos financieros aprobados por el Gobierno nacional y los programas de estímulo gubernamental atiendan las necesidades de los trabajadores agrarios vinculados a los proyectos asociativos.

**Artículo 6°. Indemnidad del trabajador agrario.** Cuando el campesino o trabajador agrario cumpla con los requisitos que distinguen al pequeño productor y no cuente con título que acredite la propiedad de la tierra sobre la que este desempeña sus labores agrarias, el Gobierno nacional definirá un plan de formalización de la propiedad de la tierra dentro de las Zidres.

### CAPÍTULO III

#### De los bienes para la ejecución de proyectos productivos

**Artículo 7°. De los baldíos.** Para la ejecución de los proyectos productivos se podrá solicitar al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) o quien haga sus veces, la entrega en concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslativa de dominio, de baldíos ubicados en las Zidres, con el fin de ejecutar los proyectos productivos que hace referencia el artículo 3° de esta ley. En todo caso la entrega de baldíos solo tendrá lugar, cuando se trate de proyectos productivos que integren como asociados al pequeño o al mediano productor.

La determinación de las condiciones del contrato se hará de acuerdo con las características y aptitud de las zonas específicas en las cuales se desarrollen y de conformidad con la reglamentación especial que expida para tal efecto el Gobierno nacional. La duración de los contratos se determinará según los ciclos productivos del proyecto. También, se establecerán las condiciones óptimas en que la tierra debe ser devuelta tras la culminación del contrato, en estudio técnico que hará parte integral del negocio jurídico suscrito.

Los contratos establecerán, además, las garantías correspondientes y las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones del contratista, que podrán incluir la terminación del contrato y la devolución de los terrenos en óptimas condiciones de aprovechamiento, sin pago de mejoras por parte del Estado.

**Parágrafo 1°.** Las personas que se encuentren ocupando predios baldíos y que, a la fecha de la declaratoria de las Zidres, no cumplan con los requisitos establecidos en la Ley 160 de 1994, para ser beneficiarios de

titulación, podrán vincularse a los proyectos productivos que tengan el carácter de asociativos.

**Parágrafo 2°.** Una vez fenecido el contrato, los elementos y bienes directamente afectados para el desarrollo del proyecto productivo pasarán a ser propiedad del Estado, sin que por ello este deba efectuar compensación alguna.

**Parágrafo 3°.** No se permitirá la existencia de pacto arbitral con el fin de dirimir, cuando haya lugar a ello, las diferencias surgidas por causa o con ocasión del contrato celebrado. Los conflictos jurídicos surgidos serán debatidos y resueltos ante la jurisdicción competente.

**Parágrafo 4°.** Si dentro de los tres (3) años siguientes a la entrega del baldío, bajo concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslaticia de dominio, no se ha dado inicio al proyecto productivo, será causal de terminación del contrato, devolviendo al Incoder, o a quien haga sus veces, el respectivo predio.

**Artículo 8°. De la retribución por el uso y goce de bienes baldíos.** La entrega de los predios baldíos de la Nación, bajo concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslaticia de dominio, dará lugar al pago de una contraprestación dineraria, que será definida por el Gobierno nacional, atendiendo las variables relacionadas con el área del terreno y los volúmenes de producción.

El valor de la contraprestación recibida por el Estado, a través del Incoder o quien haga sus veces, a cambio de la entrega de los predios baldíos de la Nación, será destinado al Fondo de Desarrollo Rural, Económico e Inversión.

**Parágrafo.** También para la explotación de los terrenos baldíos de la Nación se podrá hacer uso de las alianzas público privadas, para el desarrollo de infraestructura pública y sus servicios asociados, en beneficio de la respectiva zona, y de conformidad con la Ley 1508 de 2012 o la que haga sus veces.

**Artículo 9°. De los aportes.** En las Zidres, el ejecutor del proyecto aprobado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá: arrendar, utilizar, explotar, adquirir, recibir en aporte predios obtenidos lícitamente o asociarse con los propietarios que no deseen desprenderse del derecho del dominio, hasta completar el área requerida para el proyecto productivo.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en compañía del Ministerio Público, vigilarán el proceso de adquisición, aporte de los predios o la vinculación del trabajador agrario al proyecto.

**Parágrafo 1°.** Sobre aquellos predios que se encuentren en las Zidres y cuyos propietarios no presenten proyectos asociativos, individuales o no exploten el predio de conformidad con los criterios técnicos establecidos por la UPRA, los municipios podrán cobrar la tasa impositiva más alta a título de sanción.

Para tal fin, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural efectuará el respectivo seguimiento a la explotación de los predios dentro de las Zidres, realizando el reporte correspondiente a los municipios de aquellos predios cuya explotación no se ajuste a los lineamientos técnicos establecidos por la UPRA para la zona.

**Parágrafo 2°.** Teniendo en cuenta que los aportantes de los predios para el desarrollo del proyecto productivo tienen la característica de campesinos o trabajadores agrarios, no se permitirá la existencia de pacto arbitral con el fin de dirimir diferencias o conflictos, cuando haya lugar a ello.

**Artículo 10. Condición especial para los proyectos productivos que vinculen trabajadores agrarios sin tierra.** Además de los requisitos generales previstos en el artículo 4°, los proyectos asociativos que vinculen trabajadores agrarios sin tierra deberán establecer un mecanismo que permita que, antes de los tres (3) primeros años de iniciado el proyecto, estos se hagan propietarios de un porcentaje de tierra, fijado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de acuerdo al proyecto productivo y la capacidad financiera de quien adelante el proyecto productivo. Para tal efecto, en el contrato de asociatividad se establecerá una cláusula resolutoria de permanencia en el proyecto hasta la finalización del ciclo del mismo.

Este beneficio no será aplicable a los trabajadores agrarios que se hayan vinculado al proyecto asociativo sin desprenderse de la titularidad de la tierra.

#### CAPÍTULO IV

##### De las competencias y de las obligaciones

**Artículo 11.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, previo el cumplimiento de requisitos establecidos en la reglamentación pertinente, aprobará los proyectos presentados, atendiendo a criterios de generación de inversión, empleo, aporte a la innovación, productividad, transferencia de tecnología y vinculación de capital rural.

La Procuraduría General de la Nación ejercerá la vigilancia de los proyectos con el fin de garantizar la protección de los derechos de los trabajadores agrarios.

**Artículo 12.** La UPRA, es la entidad competente para identificar las áreas potenciales para declarar una Zidres según lo establecido en el artículo 1°, de acuerdo con criterios de planeación territorial, desarrollo rural y a partir de los estudios de suelo a la escala apropiada, la información catastral actualizada y los estudios de evaluación de tierras de conformidad a la metodología establecida por la UPRA. La delimitación de las Zidres será establecida por el Gobierno nacional mediante documento Conpes, y la aprobación de cada una de las zonas se efectuará a través del Consejo de Ministros mediante decreto, previo estudio e informe del ordenamiento social de la propiedad realizado por la UPRA.

Producto del informe se elaborará un plan de ordenamiento productivo y social de la propiedad con las entidades que tienen competencia para la regularización de la misma y se procederá a sanear las situaciones imperfectas garantizando la seguridad jurídica, previa a la aprobación del área.

El Gobierno nacional destinará a la UPRA los recursos requeridos para la planificación e identificación de las ZIDRES.

Para la delimitación de las Zidres será indiferente que los predios cobijados sean de propiedad privada o pública.

**Parágrafo.** La UPRA deberá remitir a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente, el acto administrativo de delimitación de las Zidres, para

que se realice la respectiva anotación y publicidad en los folios de matrícula inmobiliaria, que identifiquen a todos los predios que comprenden dicha actuación.

CAPÍTULO V

**Del Fondo de Desarrollo Rural, Económico e Inversión**

**Artículo 13. Fondo de Desarrollo Rural, Económico e Inversión de los recursos obtenidos de los contratos de concesión.** Créase el Fondo de Desarrollo Rural, Económico e Inversión (FDREI), como una cuenta especial del Incoder, o quien haga sus veces, cuyos recursos están constituidos por los ingresos obtenidos de los contratos a que hace referencia el artículo 8° de la presente ley.

Los recursos del fondo serán invertidos preferencialmente en la adquisición de tierras para campesinos y trabajadores agrarios susceptibles de ser adjudicatarios, de acuerdo a lo estipulado en la Ley 160 de 1994, por fuera de las Zidres y obligatoriamente en el sector agropecuario.

CAPÍTULO VI

**Disposiciones generales**

**Artículo 14. Garantía para la implementación del proyecto productivo en Zidres.** La persona natural, jurídica o la empresa asociativa a quien se le apruebe la ejecución del proyecto productivo en las Zidres, deberá constituir una garantía de cumplimiento en favor del Estado sobre el monto de inversión del proyecto aprobado, donde se respalde el inicio de la ejecución del proyecto productivo en el área autorizada, de conformidad con los parámetros fijados por la UPRA, dentro de los tres (3) años siguientes a partir de la autorización por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

**Artículo 15. Predios en proceso de restitución de tierras.** Mientras no exista una decisión definitiva en firme por parte del Juez o Magistrado Civil Especializado en Restitución de Tierras, en las Zidres no podrán adelantarse proyectos en predios sometidos a este tipo de procesos.

**Artículo 16. Predios con sentencia de restitución en firme.** Los predios ubicados en las Zidres que hayan sido restituidos en el marco de la Ley 1448 de 2011, no podrán enajenarse durante los dos (2) años siguientes a la fecha de ejecutoria del fallo de restitución o de entrega, pero podrán vincularse a los proyectos a que se refiere esta ley.

**Artículo 17. Zonas afectadas por declaración de desplazamiento forzado.** La declaratoria de una Zidres sobre un área en la que pesa una declaración de desplazamiento forzado o en riesgo de desplazamiento forzado no podrá efectuarse sin el aval del Comité Territorial de Justicia Transicional correspondiente.

El Comité evaluará las condiciones de violencia y desplazamiento, luego autorizará el levantamiento de la declaración, si las condiciones de seguridad lo permiten.

**Artículo 18. Predios afectados por medidas de protección contra el desplazamiento forzado.** No podrán adelantarse proyectos en predios ubicados en una Zidres que sean objeto de medidas de protección individual a causa del desplazamiento forzado, salvo que medie la voluntad y el levantamiento previo de la medida por parte del respectivo propietario.

**Artículo 19. Restricciones a la constitución de las Zidres.** No podrán constituirse las Zidres en territorios que comprendan, siquiera parcialmente, zonas de reserva campesina, resguardos indígenas y territorios colectivos titulados o en trámite de constitución. Tampoco podrán constituirse en territorios que, de conformidad con la ley, no pueden ser objeto de explotación económica.

**Artículo 20.** La presente ley rige a partir de su promulgación.

Atentamente,

**CONTENIDO**

Gaceta número 338 - miércoles 27 de mayo de 2015

CÁMARA DE REPRESENTANTES

	Págs.
<b>PONENCIAS</b>	
Ponencia para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al proyecto de ley número 208 de 2015 Cámara, por medio de la cual se crea el Registro Nacional de Pescadores Artesanales (RNPA), y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia para primer debate y pliego de modificaciones al proyecto de ley número 223 de 2015 Cámara, por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), y se adicionan los artículos 31 y 52 de la Ley 160 de 1994.....	4