

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY
133 DE 2014 CÁMARA.**

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

Bogotá, D. C., noviembre 11 de 2014

Doctor
MARCO SERGIO RODRÍGUEZ MERCHAN
Presidente
Comisión Quinta Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
E. S. D.

Referencia: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 133 de 2014 Cámara, por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico, y se adicionan los artículos 31 y 52 de la Ley 160 de 1994.

De conformidad con lo preceptuado en la Constitución Política artículos 157.2 y 160 inciso 4° 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 artículo 58 de la Constitución Política de 1991, garantiza la propiedad privada y los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, que no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Sin embargo, es importante resaltar que su ejercicio está limitado por la función social y ecológica de la propiedad; adicionalmente en materia de propiedad agraria los inmuebles rurales, exigen que su aprovechamiento y explotación deban orientarse al bienestar de la sociedad con sujeción a la normatividad agraria. El respeto a la propiedad privada y los demás derechos adquiridos consagrados en la Constitución, imprime seguridad jurídica a las transacciones entre los asociados, sin desconocer la prevalencia del interés público sobre el particular.

Bajo este entendido y teniendo en cuenta que es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de la población campesina, se expidió la Ley 160 de 1994, que estableció diferentes procedimientos para que los sujetos de reforma agraria puedan acceder a los sistemas de dotación de tierras, ofrecidos por el Estado.

La reforma agraria y el Desarrollo Rural son dos postulados orientadores a partir de los cuales debe comprenderse y leerse la real dimensión de la Ley 160 de 1994. Para ello consideramos pertinente definir una y otra respectivamente.

El término de reforma agraria encuentra múltiples definiciones, cada una ajustada a distintas disciplinas de análisis de contexto (político, social, sociológico, económico, antropológico, entre otros). Empero cuatro ejes permiten articular la *ratio escendi* de la figura, independientemente de su inclinación, *lato sensu*:

1. La distribución de tierras entre las respectivas explotaciones;
2. Los sistemas de la tenencia de la tierra;
3. Las formas de economía agraria y del uso de la tierra;
4. Las condiciones de vida de la población campesina.

La forma y el marco de solución de las dos primeras cuestiones enlistadas señalan el carácter de la reforma. Estos elementos permiten definir dos vertientes de la reforma agraria: la *reforma agraria radical*, cuando su resultado sea la eliminación del fenómeno de concentración de las explotaciones de la tierra; la liquidación de las pequeñas explotaciones que no aseguren a las familias usuarias ni los medios suficientes para su manutención ni un completo empleo; así como la regulación de los sistemas de la tenencia de la tierra, ante todo a través de la adjudicación de títulos de propiedad a quienes trabajan la tierra, propia de modelos emergentes[1][1]. La *reforma agraria atenuada* cuando esta tiene como propósito la modernización de la agricultura y deje al margen el tratamiento de la cuestión de la transformación de las relaciones agrarias y se encuentra presente en modelos desarrollados de estructura social y de la tenencia de la tierra.

Más allá de una u otra especie, por *reforma agraria* entendemos un conjunto de instituciones, normas, procedimientos y medidas de carácter económico, político y social orientadas a abarcar la totalidad de los territorios propios de un Estado mediante programas de colonización y posicionamiento de la extensión geográfica en procura de asegurar presencia estatal y cobertura geográfica (en Estados en Desarrollo) y modificar la estructura de la propiedad y de la producción de la tierra, precavido las consecuencias históricas de su desempeño con propósitos de corto, mediano y largo plazo tendientes a la democratización de la propiedad, consecuente ausencia de concentración de tierras rurales, previniendo ejercicios especulativos sobre los factores rurales (en sentido estricto la tierra) y no fomentan necesariamente su uso productivo (ámbito que corresponde al desarrollo rural).

El propósito social, pretende, bajo la definición construida la sustitución de los niveles sociales de la clase social latifundista por una clase de medianos y pequeños agricultores, cada uno dueño de su propia porción de tierra para trabajarla.

Normalmente para estos propósitos se acude a instrumentos jurídicos tales como la expropiación (administrativa o judicial, ambas presentes en nuestro ordenamiento jurídico), mediante compra directa de tierras con fines de redistribución mediante figuras asociadas al mercado asistido de tierras (cuyo ejemplo se enmarca en el Subsidio Integral de Tierras y sus mutaciones normativas-Subsidio Integral Directo de reforma Agraria- y Subsidio Integral de Reforma Agraria).

La reforma agraria precisa de un ejercicio de planificación de fases para su arraigo institucional y material. La ductilidad de las sociedades y sus profundos cambios sociales gracias a la relevancia del factor económico y sociológico han conllevado a la procura de igualdad en el acceso a tierra, cuando la tierra significó un factor de riqueza a la cual quisieron acceder las clases no burguesas, ausentes al ejercicio industrial o de producción de gran escala, para asirse a oportunidades de crecimiento o cuando menos a consolidar propiedad sobre fundos rurales.

En otros casos, descubierta la vocación nacional, los Estados cuyo potencial no industrializado y sí productor entendieron en sus procesos históricos que la línea de tiempo y las medidas de políticas estatales debían enfocarse en presencia en el campo más que en las urbes, para evitar la iniquidad de la pobreza en los centros urbanos, desbordando su capacidad de ocupación con modelos de arraigo rural, diferencial por sus características físicas, pero equitativo en condiciones de oportunidades.

En un segundo nivel la planificación del Estado debe considerar dos componentes dentro del sistema económico interno: un sector productor y un sector consumidor, para trascender en la balanza económica a la exportación e importación de productos, bienes y servicios que permitieren la sostenibilidad del modelo económico, de las transacciones inmobiliarias (de inmuebles no urbanos) y el aseguramiento del acceso a la propiedad mediante instrumentos jurídicos privados y públicos de negociación y adjudicación que proyectaren igualdad de acceso al factor tierra.

Conclúyase entonces que el propósito de la reforma agraria es propender por el acceso a la tierra, con independencia de su explotación económica con fines de crecimiento o no desde la perspectiva económica: la neutralidad económica encuentra un basamento de ocupación y seguridad de los derechos sobre la tierra en los distintos niveles sociales con fines de justicia material, permeados por la intervención del Estado en las clases menos favorecidas catalogadas como sujetos de reforma agraria o destinatarios de aquella.

Él por su parte, el *desarrollo Rural* es la política, acciones iniciativas e instrumentos concebidos para mejorar la calidad de vida de las comunidades no urbanas consultando factores como el tipo de sujeto explotador de los factores productivos rurales, la cultura tradicional local, el modelo económico propugnado por el Estado con las asimetrías o condiciones propias del entorno local, mediante la intervención de distintos actores, públicos y privados, más o menos intensa según las contingencias y conveniencias definidas por el Estado en distintos niveles escalares (local, regional, nacional, continental, internacional) según el ámbito rural que se tenga en cuenta.

Si bien el desarrollo rural es 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 el elemento económico es la razón

fundamental, aun cuando no aislada de factores ambientales, de administración de los territorios, modelo social, 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, de la calidad de vida de los habitantes del medio rural, la mejora en la producción, el incremento de los niveles de renta, la mejora en las condiciones de vida y de trabajo y la conservación del medio ambiente.

Coexisten dentro del mismo ámbito del desarrollo rural dos esquemas para muchos contrapuestos, para nosotros armonizables: la agricultura familiar y el modelo agrario industrial; particularmente en el caso colombiano el esquema UAF y el esquema de producción agroindustrial.

La Constitución Económica como punto de partida, enfocado al tema agrario se 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 Apropriaciones¿ [del presupuesto] deberá tener un componente denominado gasto público social¿[2][2].

Significa lo anterior que el enfoque económico sustentable desde las aristas ambiental, económica y social 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 im pacto sectorial y económico.

La propiedad es un derecho que el constitucionalismo colombiano desde la primera república liberal ha reconocido[3][3] con las limitaciones y restricciones propias de su función social y ecológica. Si bien el derecho a la propiedad de la tierra es de carácter universal, la realidad impone obstáculos para garantizarla a todos los conciudadanos, convirtiéndolo en un derecho al cual es posible acceder pero de manera gradual y progresiva. De otra parte debe precisarse que todos aquellos elementos que definen el contenido específico del derecho de propiedad como sus atributos, alcances, disponibilidad plena o restringida, son de libre configuración legislativa.

Más allá del claro enunciado del deber general de promoción del acceso a la propiedad que contempla el artículo 60 superior, es el artículo 64 de la Carta el que contempla como deber del Estado garantizar el acceso a la propiedad de la tierra de los

trabajadores agrarios, mandato que no sólo 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 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 contenidos en tales artículos son de carácter programático, así[4][4]:

¿(¿) 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).

La Ley 160 de 1994 tiene como propósito crear un sistema normativo e institucional para cumplir con los mandatos constitucionales destinados a proteger la población campesina, tanto en lo que se refiere al acceso a la propiedad de la tierra, como a los demás derechos y bienes jurídicos que mejoren sus condiciones de vida, su capacidad productiva y su patrimonio (artículo 1º). Por tal razón, los campesinos de escasos recursos aparecen como beneficiarios directos y principales de la Reforma Agraria y en ese marco de carácter subjetivo se estructuran medidas específicas dispuestas para asegurar a estos la propiedad (artículo 24). De allí que la ley desarrolle quiénes pueden ser adjudicatarios de baldíos (artículos 69-72), el régimen de subsidios y sus beneficiarios (Capítulo IV), la política de Estado dirigida a buscar y negociar tierras aptas para la reforma agraria (Capítulos VI y VII) y, la definición de aspectos dirigidos a evitar el uso improductivo de la tierra a través de la regulación de las unidades agrícolas familiares y el sistema de parcelaciones (Capítulo IX) y finalmente se adoptan medidas de apoyo a la actividad empresarial campesina (artículo 40).

El sustento constitucional de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico es para nosotros claro en tanto la comprensión conjunta de los artículos 65, 333 y 334 de la Constitución, 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.

Así las cosas, de conformidad con el artículo 65 de la Constitución Política la producción de alimentos gozan 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 UPRA, 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 se fundamenta en la figura del contrato de concesión, u otras modalidades contractuales que no implique 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 reforma agraria (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 contrato 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 precaver 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 protectoras o forestales que tengan algunos predios, como se señala en la actual Ley 160 de 1994.

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 maximizan la productividad de la mano de obra y permiten reducir los costos unitarios de producción a niveles que

garantizan 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 una escala pequeña.

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 proyecta 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 retomo a 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.

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 busca la creación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social, 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 del sujeto de reforma agraria beneficiario del proyecto como empresario, en esquemas asociativos 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.

Atendiendo a la importancia que tienen esta clase de proyectos, para el desarrollo económico del país y el fortalecimiento del sector rural, por medio de la que se materialice la mencionada política y se reglamenten las alianzas productivas sugeridas a través de la expedición de los correspondientes decretos, siendo posible continuar con el desarrollo agropecuario y forestal.

Dichas 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 a los procesos y 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 permitan al campesino, 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. Garantizando además, la rentabilidad y la sostenibilidad de los negocios, al mismo tiempo que fortaleciendo el afianzamiento de los lazos directos que tienen los campesinos con la tierra.

El presente proyecto de ley crea incentivos específicos para promover las asociaciones de agricultores para 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.

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

a) Que los proyectos productivos tengan un enfoque territorial que corresponda a los lineamientos y criterios definidos por la UPRA para la respectiva región;

b) Que la asociación que promueve el proyecto productivo haya presentado al Incoder la estructuración financiera y jurídica, asumiendo los costos y gastos que ellos implique;

c) Que dicha formulación incluya acciones encaminadas a apoyar a los campesinos en la gestión del crédito ante el sistema bancario para el establecimiento del sistema productivo;

d) Que el proyecto asegure la disponibilidad de servicios de asistencia técnica a los pequeños productores por un período igual al ciclo total del proyecto;

e) Que en el mismo se garantice la compra de la totalidad de la producción a precios de mercado a los asociados por todo el ciclo productivo del proyecto;

f) Que se prevean los servicios de capacitación empresarial y técnica, así como el acompañamiento en aspectos personales y de dinámica grupal. En caso de que la persona natural, cooperativa, asociación o sociedad no esté en capacidad de dar estas capacitaciones de forma directa o a través de contratistas o gremios, deberá establecer alianzas con el Estado para este fin.

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 campesinos sin tierra, y que incluya medidas relacionadas con:

a) La creación de líneas de crédito especiales para estos modelos de asociación;

b) La creación de mecanismos especiales de garantía para el acceso de estos campesinos sin tierra al crédito productivo y a la financiación de la tierra;

c) Estímulos a la promoción, formación, capacitación y empresarización de alianzas productivas para el acceso a la tierra;

d) La creación de incentivos para las empresas que resulten de las alianzas así concebidas.

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 de los campesinos que hagan parte de estos proyectos asociativos.

El Ministerio de Agricultura determinará las condiciones del Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), las normas del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), los apoyos del 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, los gestores que promuevan este tipo de proyectos asociativos deberán ejercer el papel de agente de transformación productiva de los campesinos 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.

La actividad agrícola para los pequeños campesinos 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, más no su explotación y producción, tal como se ve reflejado en

estudios realizados por la Superintendencia de Notariado y Registro, donde se detectaron que en el caso de la altillanura, cuyas tierras en su mayoría provienen de predios inicialmente adjudicados como baldíos, el 54% de los predios adjudicados fueron transferidos por los beneficiarios de este programa de reforma agraria.

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, a varios integrantes de una misma familia, desvirtuándose el objetivo de estos programas concebidos en la ley agraria.

Las principales problemáticas que enfrentan los pequeños productores cuando actúan solos son: a) las imperfecciones del mercado de crédito y seguros que les dificulta el acceso a financiación aún con las ayudas que presta el Estado como el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) y el Fondo Agropecuario de Garantía (FAG); b) Las imperfecciones en el mercado de insumos que pesa con mucho 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 campesinos o pequeños productores cuentan desde un principio con proyectos que tienen viabilidad financiera y jurídica, que los apoye en la gestión del crédito ante los bancos para la compra de la tierra y para el establecimiento del cultivo, les asegure 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, y les garantice los servicios de capacitación empresarial y técnica, así como el acompañamiento en aspectos personales y de dinámica grupal, se garantiza que los campesinos colombianos tengan propiedad plena sobre la tierra a través del acceso al crédito y se incorporen en procesos de empresarización y cadenas de valor ya articuladas que permiten mejorar su productividad y capacidad de negociación, facilitando su inserción en los mercados.

Con estas alianzas, los gestores de los proyectos asociativos pueden proporcionar ayuda a los campesinos 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 crédito y en mejores condiciones, economías de escala en la compra de insumos, mayor y mejor acceso a información de mercado, mejor acceso a tecnología y asistencia técnica, y 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 pos cosecha, 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 campesinos colombianos, el presente proyecto de ley deja el camino abierto para que los pequeños 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 mejor, y comercializar sus productos a precios que les permitan asegurar unos activos y un ingreso que los saque finalmente de la pobreza.

El Consejo Directivo del Incoder 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; con base en que por ejemplo, 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 campesino y asegurar al mismo tiempo, estabilidad laboral en el sector, 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 campesinos para que la tierra constituya para el campesino que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de bienestar y garantía de su desarrollo social.

Con base en lo expuesto en líneas precedentes, esta figura jurídica, representaría grandes ventajas desde el punto de vista socio-político, toda vez que se contempla la figura del asociado quien participa en esa empresa haciendo aportes y ejecutando

labores en virtud del proyecto a desarrollar, cuando ya es propietario, y cuando no lo es, podrá acceder a la propiedad de la tierra, a través de lo que evidencia la existencia de un reparto de los beneficios y cooperación, así mismo una comunión de riesgo con respecto al asociante.

En síntesis con la implementación de la nueva ley en esta materia se busca que los contratos propuestos, sean de tipo *asociativo*, es decir que imponga a las dos partes obligaciones y beneficios recíprocos; para que en coordinación con el Consejo Directivo del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incode), como entidad encargada de la consolidación económica y social de las áreas de desarrollo rural, se realice el acompañamiento y control en este proceso respecto a la comunidad campesina, 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 de territorio nacional, el proyecto de ley, contempla como circunstancias especiales, las relacionadas con predios ubicados en zonas declaradas como de Interés de Desarrollo Rural y Económico, 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:

1. 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 Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (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 consultando la función misional de la entidad y el diseño de la estrategia de manera consultada y concertada con ella.

2. Se propone que los predios que harán parte del proyecto productivo sean determinables, con base a la licitud de su adquisición; la precisión de áreas consultará las recomendaciones y estudios técnicos de evaluación de tierras realizada por la UPRA para la zona.

3. Ello 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 sobre-adjudicados como en el pasado ha acontecido, así como alimentar el SIDER y el registro de los bienes baldíos, viabilizar, hacer seguimiento y propender por la reconversión de los territorios entregados.

4. Crea 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 UPRA, para el aseguramiento de un mercado de tierras, la intervención territorial coordinada

intersectorialmente; en este punto existe vacío de regulación e interoperabilidad en el proyecto de ley que requiere desarrollo, no exhaustivo, aun cuando sí precisiones generales que sean desarrolladas en ejercicio de potestad reglamentaria.

En audiencia pública celebrada el 10 de noviembre del 2014 en el recinto de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, se debatió la pertinencia del Proyecto de ley número 133 de 2014, en donde participaron organizaciones sociales tales como Oxfam, dignidad campesina, representantes de grupos indígenas, ciudadanos, entre otros, quienes manifestaron sus puntos de vista sobre el articulado del mismo, al igual que entidades como la Superintendencia de Notariado y Registro y la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC). Dicho espacio, permitió a los ponentes conocer los principales argumentos de la ciudadanía en general sobre la pertinencia del proyecto de ley y considerar realizar algunos ajustes al articulado a partir de los allí expuestos.

Por las consideraciones anteriores, y por las facultades que nos confiere el Reglamento del Congreso o Ley 5ª de 1992 de presentar las modificaciones necesarias a la iniciativa presentada en primer debate siempre y cuando se conserve el Principio de Identidad y el Principio de Unidad de Materia en su discusión y aprobación e incluso aún se nos permite que en la ponencia para segundo debate con base en el Principio de Identidad Flexible se le puedan introducir al proyecto de ley presentado las modificaciones, adiciones y supresiones que el legislador juzgue necesarias.

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 133 DE 2014 CÁMARA**

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

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones preliminares

Artículo 1°. *Objeto.* Créanse las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico (ZIDRE), 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, y, por sus características agrológicas y climáticas, resultan inapropiadas para desarrollar unidades de producción familiar, que fomenten proyectos productivos que beneficien a los trabajadores agrarios sin tierra y que promueva la inversión de capital en el agro.

Parágrafo. Las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico se consideran de utilidad pública e interés social.

Artículo 2°. *Objetivos.* Las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico estarán destinadas a:

- a) Promover la inclusión social del trabajador agrario como agente social productivo;
- b) Aumentar la productividad sostenible de la tierra;
- c) Promover el desarrollo social y económico de la zona;
- d) Mejorar las condiciones agrológicas del suelo;
- e) Incentivar la conservación del medio ambiente;
- f) Promover el acceso y la regularización de la propiedad de la tierra a los trabajadores agrarios, y
- g) Promover el empleo rural y la seguridad alimentaria.

Artículo 3°. *Indemnidad del trabajador agrario.* Cuando el 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 la Zona de Interés de Desarrollo Rural y Económico.

Artículo 4°. *Definiciones.* Para efectos de la aplicación de la presente ley se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

a) **Trabajador agrario:** Trabajador del campo o de la zona rural a través de los medios de producción agrícolas, quien desempeña labores agrarias. Dentro de las labores agrarias se contemplan las agrícolas (cultivo de la tierra), las pecuarias (ganadería bovina, ovina, caprina, avícola, porcícola, entre otras especies), los forestales (cultivo de árboles), las acuícolas (cultivo de especies), pesqueros (captura continental y marítima con artes convencionales);

b) **Pequeño Productor:** Es toda persona cuyos activos totales no superen 200 smlmv incluidos los del cónyuge, según balance comercial aceptado por el intermediario financiero y que por lo menos 75% de sus activos estén invertidos en el sector agropecuario o que no menos de las dos terceras partes de sus ingresos provengan de la actividad agropecuaria y que explote personalmente su(s) unidad(es) de producción utilizando en esto mano de obra familiar en mayor proporción que mano de obra contratada.

También se entenderá por pequeño productor cualquier modalidad de asociación de productores cuando todos sus miembros califiquen individualmente como pequeños productores, certificados por el revisor fiscal o representante legal.

En proyectos de Plantación y Mantenimiento de Cultivos de Tardío Rendimiento, que se ejecuten por asociaciones, agremiaciones y/o colectivos conformados en su totalidad por pequeños productores, para la calificación de pequeño productor se considerará al productor junto con su cónyuge, cuando según información financiera aceptada por el intermediario financiero, cuenten con activos que no excedan el equivalente a una y media (1.5) vez el valor definido para el pequeño productor, y que tengan por lo menos el setenta y cinco por ciento (75%) de los activos invertidos en el sector agropecuario o que no menos de las dos terceras partes (2/3) de sus ingresos provengan de la actividad agropecuaria.

En el caso de los usuarios de reforma agraria, el valor de la tierra no será computable dentro de los activos totales;

c) **Mediano Productor:** Es toda persona natural o jurídica no comprendida en las calificaciones de pequeño productor y cuyos activos totales según balance comercial aceptado por el intermediario financiero sean inferiores o iguales a 5.000 smlmv;

d) **Gran Productor:** Es toda persona natural o jurídica cuyos activos totales, según balance comercial aceptado por el intermediario financiero, sean superiores a 5.000 smlmv;

f) **Enfoque Territorial:** Integración de los territorios rurales con el resto de la economía nacional, propendiendo por la revitalización y reestructuración progresiva y la adopción de nuevas funciones y demandas a partir de la integración de espacios, agentes, mercados y políticas públicas, trascendiendo lo espacial;

h) **Interés Social:** Para efectos de la presente ley, se entenderá por interés social, las labores pecuarias, agrícolas, forestales, acuícolas y pesqueras, y de infraestructura que promueva el desarrollo rural de la zona declarada por la UPRA como ZIDRE;

i) **Empresa Asociativa:** Organizaciones económicas productivas, que resultan de la asociación de empresas agrícolas, forestales, pecuarias, acuícolas o pesqueras con

productores o trabajadores agrarios. La asociación entre estos actores se realiza con el fin de adelantar proyectos de desarrollo rural y económico, como eje para la mejora de oportunidades de desarrollo de las comunidades productoras ubicadas en zonas rurales, en los términos de la presente ley;

j) **Proyecto Productivo:** Es el formulado por una empresa asociativa para adelantar actividades productivas agrícolas, pecuarias, acuícolas, pesqueras y/o forestales, o cualquier combinación de las mismas, sustentables en el tiempo, que permitan satisfacer las necesidades de una comunidad, mediante el uso eficiente de los factores de producción, respetando el medio ambiente, con el fin de fortalecer los encadenamientos productivos (producción primaria, transformación y valor agregado, comercialización, intercambio y distribución), mejorar la capacidad de gestión y aumentar el nivel de ingresos ejecutadas en Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico en el marco de la presente ley.

CAPÍTULO II

De los proyectos productivos

Artículo 5°. *Componentes de los proyectos productivos.* Las empresas asociativas, que decidan adelantar proyectos productivos en las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico, 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 los POT, PBOT y EOT con los criterios de ordenamiento productivo y social de la propiedad definidos por la UPRA para el área de influencia de la ZIDRE, en consonancia con el numeral 9, del artículo 3° de la Ley 1551 de 2012;

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

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 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;

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

f) 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;

g) Un sistema que garantice que el grupo de trabajadores agrarios sin tierra pueda adquirirla con la producción y los créditos otorgados, o a través de los programas de dotación de tierras;

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

i) Un sistema que permita que los recursos recibidos a través de los créditos, así como los aportes que la empresa asociativa pudiera hacer al proyecto por cualquier concepto o por la compra de producción, sean administrados a través de fiducias u otros mecanismos que generen transparencia en la operación,

j) La determinación del terreno destinado a ser adquirido por los trabajadores agrarios asociados;

k) Estudio de títulos de los predios requeridos para el establecimiento del proyecto;

l) Figura jurídica mediante la que se pretende acceder a la tierra;

m) Plan de negocios, cuando se trate de predios baldíos de la Nación.

Parágrafo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo técnico del Departamento Nacional de Planeación, reglamentarán 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.

Artículo 6°. *Instrumentos para el fomento de proyecto asociativos.* El establecimiento de una Zona de Interés de Desarrollo Rural y Económico 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 ella.

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.

Artículo 7°. *De los incentivos y estímulos.* Los proyectos productivos aprobados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico recibirán, como mínimo, los siguientes incentivos y estímulos:

a) Líneas de crédito especiales para trabajadores rurales 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 así concebidas;

e) FAG agropecuario del 100% a los proyectos productivos.

Parágrafo 1°. Los proyectos productivos promovidos por empresas asociativas solo resultarán adjudicatarios de la política de incentivos o estímulos cuando integren como asociado al pequeño o al mediano productor.

Parágrafo 2°. 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.

CAPÍTULO III

De los bienes para la ejecución de proyectos productivos

Artículo 8°. *De los baldíos.* Las empresas asociativas podrán solicitar al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, o quien haga sus veces, la entrega en concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslativa de dominio, de baldíos ubicados en Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico, con el fin de ejecutar los proyectos productivos a que se refiere el literal j) del artículo 4° de esta ley.

Los contratos se celebrarán entre la empresa asociativa y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural o quien haga sus veces. 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 y serán prorrogables hasta por la mitad del tiempo inicialmente pactado. 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°. A los trabajadores agrarios que se encuentren ocupando los predios baldíos objeto de estos contratos se les aplicarán las disposiciones pertinentes de la Ley 160 de 1994, de acuerdo con las condiciones jurídicas particulares de la ocupación.

Parágrafo 2°. Los elementos y bienes directamente afectados a la consecución del contrato suscrito, una vez fenecido aquel 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 y en caso de no arreglo sean debatidos los conflictos intersubjetivos de intereses jurídicos surgidos por causa o con ocasión del contrato de explotación y aprovechamiento ante la jurisdicción.

Parágrafo 4°. Si dentro de los 3 años siguientes a la entrega del baldío, bajo cualquiera de las modalidades contractuales referidas anteriormente, la empresa asociativa no 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 9°. *De la retribución por el uso y goce de bienes baldíos.* La entrega de los predios baldíos de la Nación, bajo cualquiera de las modalidades contractuales establecidas, dará lugar al pago de una contraprestación dineraria, que será definida por el Gobierno Nacional en todo caso 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 Instituto Colombiano de Desarrollo Rural o quien haga sus veces, a cambio de la entrega de los predios baldíos de la Nación bajo cualquiera de las modalidades contractuales establecidas, será destinado al Fondo de Desarrollo Rural y Económico e inversión de los recursos obtenidos de los contratos.

Artículo 10. *De los aportes.* En las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico, la empresa asociativa ejecutora del proyecto aprobado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, podrá adquirir, recibir en aporte predios adquiridos lícitamente o asociarse con los propietarios que no deseen desprenderse del derecho del dominio hasta completar el área requerida para el proyecto productivo. En caso de que el titular del derecho de dominio no quiera asociarse, deberá cumplir con los lineamientos productivos fijados por la UPRA de conformidad con las características de la zona, so pena de ser objeto de compra directa o expropiación de conformidad con el artículo 16 de la presente ley.

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

Los propietarios que se desprendan de la titularidad de los predios que les hubiesen sido adjudicados como baldíos no podrán ser beneficiarios de los programas de dotación de tierras por el término de quince (15) años.

Parágrafo 1°. En aquellos casos en los cuales el bien se aporte a título precario a la empresa asociativa beneficiaria de la Zona de Interés de Desarrollo Rural y Económico, los elementos y bienes directamente afectados a la misma pasen a ser propiedad del aportante, sin que por ello esta deba efectuar compensación alguna.

Parágrafo 2°. Teniendo en cuenta que los aportantes de los predios para el desarrollo del proyecto productivo, tienen las característica de trabajadores agrarios, 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 y en caso de no arreglo sean debatidos los conflictos intersubjetivos de intereses jurídicos surgidos por causa o con ocasión del contrato de explotación y aprovechamiento ante la jurisdicción.

Artículo 11. *Condición especial para los proyectos productivos que se realizan con adquisición o aporte de predios de los trabajadores rurales.* Además de los requisitos generales previstos en el artículo 5°, los proyectos asociativos que pretendan realizarse mediante la adquisición o aporte de predios a que hace referencia el artículo 10 deberán establecer un mecanismo que permita que, antes de los dos primeros años de iniciado el proyecto, los trabajadores agrarios asociados 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 la empresa asociativa.

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 12. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, previo el cumplimiento de requisitos establecidos en la reglamentación pertinente, aprobará proyectos presentados por las empresas asociativas, atendiendo criterios de generación de

inversión y empleo, aporte a la innovación, productividad, transferencia de tecnología y vinculación de capital rural.

Artículo 13. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ejercerá la vigilancia de los proyectos con el fin de garantizar la protección de los derechos de los trabajadores agrarios.

Artículo 14. La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), o quien cumpla sus funciones, es la entidad competente para identificar las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico según los criterios de caracterización señalados en el artículo 1°, de acuerdo con criterios de planeación territorial y 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 acuerdo a la metodología establecida por la UPRA. La delimitación de cada Zona de Interés de Desarrollo Rural y Económico será establecida por el Gobierno Nacional a través del Consejo de Ministros que se acogerá mediante decreto, previo estudio e informe del ordenamiento social de la propiedad realizado por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria de conformidad con sus funciones misionales.

Producto del informe se elaborará un plan de ordenamiento 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 declaratoria del área.

El Gobierno Nacional destinará a la UPRA los recursos requeridos para la planificación y delimitación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico.

Podrán definirse varias Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico en el mismo decreto.

Para la definición de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico será indiferente que los predios cobijados sean de propiedad privada o pública.

Parágrafo. Una vez identificada y creada la Zona de Interés de Desarrollo Rural y Económico, la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) deberá remitir a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente, el acto administrativo de creación para que se realice la respectiva anotación y publicidad de dicha situación en los Folios de Matrícula Inmobiliaria que identifiquen en to dos los predios que se encuentren dentro de la Zona de Interés de Desarrollo Rural y Económico.

CAPÍTULO V

Del Fondo de Desarrollo Rural y Económico

Artículo 15. *Fondo de Desarrollo Rural y Económico e Inversión de los recursos obtenidos de los contratos de concesión.* Créase el Fondo de Desarrollo Rural y Económico (FDRE), como una cuenta especial del Instituto Colombiano Desarrollo Rural, 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 en proyectos de desarrollo rural y disminución de pobreza vinculada con el sector agropecuario o en los proyectos asociativos de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico. Los proyectos de desarrollo rural y disminución de pobreza vinculada con el sector agropecuario podrán ser desarrollados en áreas ubicadas por fuera de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico, siempre que se trate del sector rural.

CAPÍTULO VI

Disposiciones generales

Artículo 16. A fin de estimular el mejoramiento de la productividad y la estabilidad de la producción agropecuaria, el Estado, a través del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, o quien haga sus veces, podrá comprar los bienes inmuebles rurales improductivos de propiedad privada, por el valor que aparezca registrado en el avalúo catastral del respectivo predio empleado como base para la liquidación del impuesto predial correspondiente al año inmediatamente anterior a la creación de la ZIDRE, ajustado en el momento de la compra con el incremento anual decretado por el gobierno nacional para los predios que no tuvieron procesos de formación o actualización catastral.

El procedimiento para establecer la calificación del ¿predio improductivo¿, lo adelantará el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, o quien haga sus veces, atendiendo los siguientes criterios:

A. Aptitud productiva agrícola, pecuaria, pesquera, acuícola o forestal del predio definido para la Zona de Interés de Desarrollo Rural y Económico.

B. Existencia de indicios verificables por parte del Incoder, o de quien haga sus veces, del aprovechamiento deficiente del inmueble en relación con los estándares productivos de la Zona de ubicación del predio definida por la UPRA.

C. Que no se trate de predios ubicados en zonas de reserva forestal, ambiental o ecológica y/o bosques naturales, previamente constituidos por la autoridad competente.

Lo anterior, sin perjuicio de la declaratoria de extinción de dominio en los casos a que haya lugar.

Cuando el propietario no acepte expresamente la oferta de compra, cuando el propietario renuncia a la negociación directa y rechaza la oferta de compra, cuando no manifiesta su aceptación expresa dentro del término previsto para contestarla, o cuando su aceptación sea condicionada, salvo que la entidad competente considere atendible la contrapropuesta de negociación, o el propietario no suscriba la promesa de compraventa, o la escritura pública que perfeccione la enajenación, dentro de los plazos previstos; el Incoder, o quien haga sus veces, procederá a ordenar que se adelante el proceso de expropiación mediante el procedimiento previsto en el artículo 33 de la Ley 160 de 1994, salvo lo relativo al valor de la indemnización, la cual corresponderá al avalúo catastral del respectivo predio como base para la liquidación del impuesto predial correspondiente al año inmediatamente anterior a la declaratoria de la ZIDRE, ajustado en el momento de la compra con el incremento anual decretado por el gobierno

nacional para los predios que no tuvieron procesos de formación o actualización catastral.

No serán objeto de compra directa aquellos predios ubicados en zonas de reserva forestal protectora, ambiental o ecológica, Parques Nacionales Naturales, resguardos indígenas, propiedades colectivas, previamente constituidos por la autoridad competente y los demás prohibidos por la ley.

Artículo 17. El acto administrativo de declaratoria de ¿predio improductivo¿ de que trata el artículo 16 de la presente ley será causal suficiente para que las administraciones municipales incrementen la tasa impositiva predial respectiva al predio cuya calidad de improductivo ha sido definida en instancia administrativa.

Artículo 18. Adiciónese el artículo 31 de la Ley 160 de 1994 así: **Literal D.** Cuando un predio de propiedad privada que se encuentre dentro de una Zona de Desarrollo Rural y Económico, sea declarado ¿improductivo¿ mediante acto administrativo emitido por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, o quien haga sus veces.

Artículo 19. Adiciónese el artículo 52 de la Ley 160 de 1994 así: **Parágrafo:** Para las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico, si contados 3 años a partir de la autorización por parte del Ministerio para llevar a cabo el proyecto, la empresa asociativa no ha dado inicio en todo o en parte del área autorizada para la ejecución del mismo de conformidad con los parámetros fijados por la UPRA, será causal para que la entidad competente dé inicio a la extinción del derecho de dominio, salvo caso fortuito y fuerza mayor con fundamento en la ley vigente.

Artículo 20. *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 Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico no podrán adelantarse proyectos asociativos en predios sometidos a este tipo de procesos.

Artículo 21. *Predios con sentencia de restitución en firme.* Los predios ubicados en las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico que hayan sido restituidos en procesos de restitución de tierras 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 asociativos a que se refiere esta ley.

Artículo 22. *Zonas afectadas por declaración de desplazamiento forzado.* La declaratoria de Zona de Interés de Desarrollo Rural y Económico de un área sobre la que pesa una declaración de desplazamiento forzado o en riesgo de desplazamiento forzado no podrá adoptarse sin el aval del Comité Territorial de Justicia Transicional correspondiente.

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

Artículo 23. *Predios afectados por medidas de protección contra el desplazamiento forzado.* No podrán adelantarse proyectos asociativos en predios ubicados en Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico 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 24. *Restricciones a la constitución de Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico.* No podrán constituirse Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico en territorios que comprendan, siquiera parcialmente, zonas de Reserva Campesina, Resguardos Indígenas y territorios colectivos titulados o solicitados.

Tampoco podrán constituirse en territorios que, de conformidad con la ley, no pueden ser objeto de explotación económica.

Artículo 25. La presente ley rige a partir de su promulgación.

CONSULTAR NOMBRES Y FIRMAS EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

Proposición

Con fundamento en las consideraciones anteriormente expuestas, de manera muy respetuosa me permito rendir informe de ponencia positiva al Proyecto de ley número 133 de 2014 Cámara, *por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico, y se adicionan los artículos 31 y 52 de la Ley 160 de 1994.*

CONSULTAR NOMBRES Y FIRMAS EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

[1][1] Al respecto, ONU - FAO-ILO; Progress in Land Reform.Fifth Report, New York 1970, P. 303.

[2][2] SILVA COLMENARES, Julio. *La Economía en la Constitución del 91: La contradicción entre Estado y Mercado.* obdehumano@fuac.edu.co; Publicado en www.fuac.edu.co/download/AREAS/8ppc.doc

[3][3] Tesis doctoral Héctor Santaella Quintero. El régimen constitucional de propiedad. UAM. Carlos Restrepo Piedrahíta. Constituciones de la primera república liberal. Constituciones de Colombia 1996.

[4][4] En efecto, se juzgaban el artículo 3º de la Ley 34 de 1993, por la cual se ordena la refinanciación de la deuda de los cafeteros, algodóneros, arroceros y demás sector agrario se dictan las normas y los

critérios 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.