

PROYECTO DE LEY 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

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 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 ZIDRES se consideran de utilidad pública e interés social.

Artículo 2°. *Objetivos.* Las ZIDRES 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;
- g) Promover el empleo rural y la seguridad alimentaria.

CAPÍTULO II

De los proyectos productivos

Artículo 3°. *Componentes de los proyectos productivos.* Las empresas asociativas, personas jurídicas o naturales, 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 los POT, PBOT y 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;

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 el suministro de servicios permanentes de capacitación empresarial y técnica, formación de capacidades y acompañamiento en aspectos personales y de dinámica grupal;

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

f) Un sistema que permita que los recursos recibidos a través de los créditos, así como los aportes que se pudieran 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;

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

h) 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 asociados;

b) 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;

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.

Parágrafo. 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.

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 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 del 100% de los recursos de los proyectos productivos a través del Fondo Agropecuario de Garantías, cuando se requiera.

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 asocien a trabajadores agrarios, sin tierra, solo resultarán beneficiarios de la política de incentivos o estímulos, solo si garantizan que estos trabajadores en desarrollo del proyecto pueden adquirir un determinado porcentaje sobre la propiedad de la tierra que hace parte del proyecto productivo.

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 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.

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 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 cualquiera de las modalidades contractuales referidas anteriormente, 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 cualquiera de las modalidades contractuales establecidas en el artículo anterior, dará lugar al pago de una contraprestación dineraria, que será definida por el Gobierno nacional, atendiendo las variables relacionadas con el proyecto productivo.

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 bajo cualquiera de las modalidades contractuales establecidas, 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.

Artículo 9°. *De los aportes.* En las Zidres, el ejecutor del proyecto aprobado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá: 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.

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, contados a partir del registro de venta.

Parágrafo 1°. El trabajador agrario o titular de derecho de dominio podrá optar por no asociarse a los proyectos asociativos y continuar ejerciendo la explotación de su predio de manera individual, de acuerdo con los lineamientos productivos fijados por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), de conformidad con las características de la zona, so pena de ser objeto de compra directa o expropiación de conformidad con el artículo 14 de la presente ley.

Parágrafo 2°. Teniendo en cuenta que los aportantes de los predios para el desarrollo del proyecto productivo tienen la característica de trabajadores agrarios, no se permitirá la existencia de pacto arbitral con el fin de dirimir, cuando haya lugar a ello. Las diferencias y conflictos jurídicos por causa o con ocasión del contrato celebrado, y en caso de no arreglo, serán debatidos y resueltos ante la jurisdicción competente.

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 la tierra, fijado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de acuerdo al proyecto productivo y la capacidad financiera de la empresa asociativa. 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 Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), o quien cumpla sus funciones, es la entidad competente para identificar las 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 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 Zidres.

Para la definición 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 creación 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 en proyectos de desarrollo rural y disminución de pobreza vinculada con el sector agropecuario o en los proyectos asociativos de las Zidres. Dichos proyectos podrán ser desarrollados en áreas ubicadas por fuera de las Zidres, siempre que se trate del sector rural.

CAPÍTULO VI

Disposiciones generales

Artículo 14. A fin de estimular el mejoramiento de la productividad y la estabilidad de la producción agropecuaria, el Estado, a través del Incoder, 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 declaración de las Zidres, 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 Incoder, o quien haga sus veces, atendiendo a los siguientes criterios:

A. Aptitud productiva agrícola, pecuaria, pesquera, acuícola o forestal del predio definido para las Zidres.

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, renuncie a la negociación directa y rechace la oferta de compra, no manifieste 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 las Zidres, 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 15. El acto administrativo de declaratoria de *¿predio improductivo¿* de que trata el artículo 14 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 16. *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 Zidres, sea declarado *¿improductivo¿* mediante acto administrativo emitido por el Incoder, o quien haga sus veces.

Artículo 17. *Adiciónese el artículo 52 de la Ley 160 de 1994 así: Parágrafo.* Para las ZIDRES, si contados tres (3) años a partir de la autorización por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para llevar a cabo el proyecto, la empresa asociativa, la persona jurídica o natural 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.

Artículo 18. *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 19. *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 20. *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 21. *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 22. *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 23. La presente ley rige a partir de su promulgación.

CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

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 se oriente 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 *reforma agraria* tiene 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 essendi* de la figura, independientemente de su inclinación: < /span>

- ¿ La distribución de tierras entre las respectivas explotaciones.
- ¿ Los sistemas de la tenencia de la tierra.
- ¿ Las formas de economía agraria y del uso de la tierra.
- ¿ 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 tiene como propósito la modernización de la agricultura, dejando 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 unas u otras especies, 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, precaviendo 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 latifundistas 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).

En este sentido, la Corte Constitucional en diversos pronunciamientos jurisprudenciales ha reconocido el carácter relativo y no absoluto del derecho de propiedad, en donde se habilita al legislador y excepcionalmente a las autoridades administrativas para establecer restricciones a dicho derecho cuando median razones de interés general que razonablemente las justifiquen.

Caso de la reciente sentencia de la Corte Constitucional C-306 de 2013, que estableció que: *¿El régimen de propiedad privada en el nuevo orden constitucional se aleja decididamente de las tendencias individualistas del derecho, que únicamente lo tienen como fuente de prerrogativas jurídicas subjetivas, para inclinarse por la visión del derecho-deber, en la que su ejercicio sólo se legitima cuando persigue la promoción del bienestar social¿.*

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 esta 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.

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 permitan la sostenibilidad del modelo económico.

Por lo anterior, el propósito de esta reforma es propender por el acceso a la tierra, con mejores niveles de productividad y crecimiento económico. 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.

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, 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, 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 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 de Unidad Agrícola Familiar (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 apropiaciones; [del presupuesto] deberá tener un componente denominado gasto público social;[2][2].

Según lo anterior, el enfoque económico sustentable desde las aristas ambientales, económicas y sociales demanda 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.

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 de la Constitución Nacional, es el artículo 64 de la Carta Constitucional el 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 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 1°). 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), finalmente se adoptan medidas de apoyo a la actividad empresarial campesina (artículo 40).

Con base en lo anterior, el sustento constitucional de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), es para nosotros claro, en tanto la comprensión conjunta de los artículos 65, 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.

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 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 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 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 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 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 agro-industria 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 de 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 las de Zidres.

Atendiendo a la importancia que tiene 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. Garantizando además, 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, entre otros, los siguientes criterios:

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 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;

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 el suministro de servicios permanentes de capacitación empresarial y técnica, formación de capacidades y acompañamiento en aspectos personales y de dinámica grupal;

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

f) Un sistema que permita que los recursos recibidos a través de los créditos, así como los aportes que se pudieran 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;

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

h) 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:

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

j) 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;

k) 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;

l) 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 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 del 100% de los recursos de los proyectos productivos a través del Fondo Agropecuario de Garantías, cuando se requiera.

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 y Desarrollo Rural determinará 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.

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 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 e incorporándolos en procesos de empresarización y cadenas de valor ya articuladas que permitan mejorar su productividad y capacidad de negociación, facilitando 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 mejor, y comercializar sus productos a precios que les permitan asegurar unos activos y un ingreso que los saque finalmente 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 de 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 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 realice 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 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 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 efectuada en las recomendaciones y estudios técnicos realizados por la UPRA para la zona.

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 sobreadjudicados como en el pasado ha acontecido; c) alimentar el 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 UPRA, para el aseguramiento de un mercado de tierras, la intervención territorial coordinada intersectorialmente.

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 realizar los ajustes necesarios a partir de lo allí expuesto.

CONSULTAR NOMBRE Y FIRMA EN ORIGINAL IMPRESO O EN FORMATO PDF

CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 16 de abril de 2015 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 223 con su correspondiente exposición de motivos, por doctor *Juan Fernando Cristo Bustos*, Ministro del Interior.

El Secretario General,
Jorge Humberto Mantilla Serrano

- [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 juzgaba el artículo 3° 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.