



Instituto de Ciencia Política
Hernán Echavarría Olózaga



Con el apoyo de la fundación



Konrad
Adenauer-
Stiftung



Desarrollo Rural

Contexto

La legislación colombiana en materia de desarrollo rural ha sufrido cambios significativos durante los últimos 15 años. La preocupación por lograr el desarrollo económico y social de las áreas rurales en un contexto económico globalizado se ha materializado en ajustes de las políticas internas y en la reorientación del papel de las instituciones del Estado, lo que ha dado como resultado catorce leyes, cinco decretos-ley y veintisiete decretos reglamentarios, todas normas vigentes en materia de desarrollo rural. Sin embargo, un estudio realizado por el Banco Mundial en el año 2004¹ puso en evidencia que Colombia aún tiene debilidades en la implementación de sus políticas públicas para el desarrollo rural.

El estudio demostró que la política nacional de tierras² ha limitado el acceso y la propiedad de la tierra, lo que ha incidido en el aumento de los niveles de violencia y en la disminución de la productividad agrícola. En cuanto a la ley 160 de 1994, que crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, el Banco Mundial manifestó que los programas de subsidios para la compra de tierras y la exclusividad del **INCODER** para otorgarlos, iban en contra de la descentralización y eran vulnerables a la interferencia política. Finalmente, el estudio también se refirió a que gran parte de las políticas del Gobierno Nacional se dirigían a un apoyo limitado en el tiempo a las zonas receptoras de población desplazada, y no a permitir el acceso a tierras como elemento indispensable para facilitar el retorno de esas personas. Además de estas consideraciones, el Banco Mundial hizo una serie de recomendaciones que podrían conducir a una política agraria satisfactoria en pro de la igualdad y a permitir la reducción de los niveles de violencia, pobreza y la subutilización de los recursos productivos. Así mismo, resaltó como primordial el papel activo de los mercados en el mejoramiento

de la competitividad y en la diversificación y crecimiento rural en beneficio de los pequeños agricultores.

En este contexto, iniciada la legislatura, el Gobierno Nacional, en cabeza del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Andrés Felipe Arias, radicó en el Congreso un Proyecto de Ley que busca crear un estatuto único de desarrollo rural con el objeto de resolver la dispersión normativa que caracteriza la legislación agropecuaria, la reforma agraria y el desarrollo rural actual; y determinar las funciones que son responsabilidad exclusiva del INCODER. Con este proyecto se espera que el sector rural colombiano logre un crecimiento oportuno, socialmente sostenible y competitivo frente a otros países de tradición agrícola, pecuaria y forestal de la región, en el marco del actual proceso de globalización económica, especialización productiva y competitividad.³

El proyecto acaba de ser aprobado en primer debate y promete seguir generando controversias, pues en él se discuten temas fundamentales para el futuro del país tales como la situación de los desplazados por la violencia, la **posesión agraria** y la concesión de tierras baldías. Asimismo, las comunidades indígenas y campesinas argumentan que se quiere legislar sobre sus tierras sin su participación y con oscuros intereses.⁴ Esperemos que la iniciativa obtenga resultados positivos en su trámite legislativo, pues en las actuales circunstancias Colombia necesita una verdadera reforma que impulse el desarrollo del sector rural y brinde soluciones reales.

1 *Colombia: una política de tierras en transición*. Banco Mundial. 2004.

2 Ley 200 de 1936, sobre régimen de tierras.

3 Exposición de motivos. Proyecto de Ley N° 30 de 2006.

4 "¿'Mico' en ley de tierras?". Política. *El Espectador*. 14 de octubre de 2006.



Objetivo del Observatorio Legislativo

En el Instituto de Ciencia Política se considera que la efectiva participación ciudadana tiene como requisito esencial el acceso a una información adecuada y oportuna. Por este motivo, el Observatorio Legislativo busca: I) generar espacios donde diversos sectores puedan debatir y reflexionar sobre el contenido de los proyectos, II) brindar información acerca del trámite de los principales proyectos que se discuten en el Congreso, y III) contribuir con el debate generando propuestas que desde la sociedad civil enriquezcan los proyectos.



Hoja de vida del proyecto

- **Nombre del proyecto:** "Por la cual se dicta el estatuto de desarrollo rural, se reforma el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER y se dictan otras disposiciones".
- **Número del Proyecto:** 30 de 2006 de Senado.
- **Autor:** Andrés Felipe Arias Leiva, Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.
- **Ponentes:** Julio Alberto Manzur, Manuel Guillermo Mora, Luis Carlos Torres y Ernesto Ramiro Estacio.
- **Gaceta del Congreso:** 246, 397 y 449 de 2006.
- **Estado actual:** Aprobado en primer debate.

Fecha de publicación: Octubre 31 de 2006

Los grandes temas del Proyecto

1

Estatuto de Desarrollo Rural

Este proyecto de ley tiene por objeto organizar, actualizar y armonizar en un estatuto único las normas relacionadas con el desarrollo agropecuario en el medio rural, bajo los principios de promoción de la paz y protección de la diversidad geográfica, económica, étnica, cultural y de género del país; normas que permitan al Estado colombiano promover las acciones necesarias para lograr desarrollo humano sostenible y bienestar del sector rural, en condiciones de equidad, competitividad y sostenibilidad.

2

Sistema Nacional de Desarrollo Rural

El Proyecto de Ley crea el Sistema Nacional de Desarrollo Rural como mecanismo obligatorio de planeación, coordinación, ejecución y evaluación de las actividades dirigidas a mejorar el ingreso, la seguridad alimentaria y la calidad de vida de los pobladores rurales. El sistema estará integrado por los organismos y entidades del sector central, descentralizado y territorial que realicen actividades del medio rural.

3

Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER)

- ❖ El INCODER será la entidad responsable de la ejecución de todas las actividades relacionadas con la promoción y el apoyo al desarrollo productivo agropecuario en el medio rural. Deberá además facilitar a la población campesina el acceso a los factores productivos, estableciendo para ello mecanismos que garanticen la coordinación, la concurrencia y la subsidiariedad entre las distintas instituciones y entidades territoriales en el medio rural.
- ❖ El Instituto tendrá a su cargo la administración de las **tierras baldías** de la Nación y, en tal virtud, podrá adjudicarlas, celebrar contratos y establecer **zonas de reserva campesina** y de desarrollo empresarial, de acuerdo con los criterios de ordenamiento territorial y la función social de la propiedad rural.
- ❖ El INCODER tendrá la facultad de adquirir tierras mediante negociación directa, o decretar la **expropiación** de predios de propiedad privada o que formen parte del patrimonio de entidades públicas, en los siguientes casos:



- ▶ Para las comunidades indígenas y negras que no las posean, o cuando la superficie donde estuvieren establecidas fuere insuficiente de acuerdo a los criterios de ordenamiento territorial y a la función social y ecológica de la propiedad rural,
 - ▶ Para dotar de tierras a los campesinos habitantes de regiones afectadas por calamidades naturales,
 - ▶ Para beneficiar a las personas o entidades respecto de las cuales el Gobierno Nacional establezca programas especiales de dotación de tierras,
 - ▶ Para su adjudicación en las zonas de expulsión y de recepción en favor de la población afectada por el desplazamiento forzado.
- ❖ Estos procesos de negociación directa o de expropiación no podrán ser desarrollados si los predios rurales se hallan invadidos o su posesión es alcanzada por medio de violencia; casos en los cuales la propiedad pasará a ser de los legítimos dueños de la tierra.

4

Desarrollo productivo y tecnológico

- ❖ En el estatuto se propone que las entidades responsables de la generación y transferencia tecnológica programen actividades de investigación, adaptación y validación de tecnologías que permitan la modernización tecnológica en las zonas rurales. Estas entidades serían COLCIENCIAS, CORPOICA, ICA, SENA y los centros especializados de investigación agropecuaria, forestal y pesquera.
- ❖ Esta medida está orientada a optimizar el uso de los factores productivos y generar valor agregado que garantice sostenibilidad ambiental, económica y social de las actividades productivas, y que contribuya a elevar la rentabilidad y los ingresos de los productores rurales.

5

Subsidios

Para la compra de tierras

- ❖ El proyecto de ley propone establecer un subsidio único para compra de tierras por **Unidad Agrícola Familiar (UAF)**. El subsidio se fijará con un valor único por hectárea y su asignación será por iniciativa de los beneficiarios directos que sustenten proyectos productivos congruentes con los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y con el Plan de Desarrollo Municipal.
- ❖ Los beneficiarios del subsidio podrán ser los campesinos y las mujeres cabeza de familia, que i) tengan tradición en las labores rurales, ii) estén en condiciones de pobreza o marginalidad, iii) deriven de la actividad agropecuaria la mayor parte de sus ingresos, iv) carezcan de tierra propia, o v) requieran ampliar el tamaño de sus explotaciones pero no tengan los medios suficientes para hacerlo.
- ❖ El financiamiento de los subsidios y la compra directa de tierras podrán realizarse en dinero efectivo o en **bonos agrarios** asignados al INCODER. El pago de los subsidios y las adquisiciones de tierras deberán someterse al **Programa Anual de Caja (PAC)** de la entidad, y podrán hacerse efectivo en todo el territorio nacional.

Para la adecuación de tierras

- ❖ En materia de adecuación de tierras, se establece un subsidio que será otorgado por una sola vez y con un valor único por hectárea, con el fin de que incentive a los pequeños propietarios para que pongan a producir sus tierras y permitan el pago de un impuesto real sobre el verdadero valor en el mercado de tierras. Los beneficiarios serán los pequeños productores que libremente se postulen y busquen mejorar las condiciones de riego, drenaje o control de inundaciones, o ampliar, rehabilitar o transformar obras ya existentes.
- ❖ También podrán beneficiarse del subsidio las **Asociaciones de Usuarios** que adelanten proyectos colectivos de adecuación de tierras, que cumplan con las condiciones técnicas, económicas, sociales y ambientales establecidas por el INCODER, y que tengan como propósito fundamental el incremento de la productividad y la rentabilidad de las explotaciones productivas.

6

Clarificación de la propiedad y deslinde de tierras

- ❖ En el proyecto se proponen calidades que permitirán acreditar la propiedad privada sobre una extensión territorial, tales como:
 - ▶ El **título originario expedido por el Estado**,
 - ▶ Cualquier otra prueba que declare la propiedad, como un pronunciamiento judicial o administrativo del INCODER.¹
 - ▶ Los títulos debidamente inscritos, otorgados con anterioridad a la vigencia de esta ley, en los que conste la propiedad privada por un lapso no menor al término que señalan las leyes para la **prescripción extraordinaria**. Lo anterior no es aplicable a los terrenos que no sean adjudicables o estén reservados o destinados para cualquier servicio o uso público, como por ejemplo los terrenos que recibe el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como **bienes vacantes**.
- ❖ La posesión agraria se podrá extender a las tierras no aprovechadas, con presencia de ganado o pastos naturales, en las cuales se demuestre que su existencia es necesaria para la explotación económica del predio, o como complemento para el mejor aprovechamiento de mismo. Las porciones de tierra tendrán una extensión igual a la mitad de la explotada y contarán con un proyecto productivo en el marco del Programa de Desarrollo Rural, el cual debe incorporar un plan de uso y manejo adecuado de los recursos naturales y del ambiente.



Población desplazada en Colombia

Casi tres años han transcurrido desde que la Corte Constitucional profirió la sentencia de tutela T 025 de 2004 sobre la situación de la población desplazada en Colombia, y por la cual se dictaron medidas para garantizar los derechos humanos de las personas que se encuentran en esta situación por causa del conflicto armado. La Corte consideró que si bien el Gobierno Nacional ha realizado esfuerzos presupuestales para atender la crisis humanitaria que soportan los desplazados internos, estos no han sido suficientes. Los derechos humanos de los desplazados en Colombia continúan siendo vulnerados y desconocidos por las instituciones del Estado y sólo el 4% de los desplazados entre 1996 y 2004 ha regresado a sus tierras.

7

Extinción de dominio

- ❖ El proyecto de ley busca establecer mecanismos que permitan agilizar la entrega definitiva al INCODER de las tierras de extinción de dominio por procesos judiciales de expropiación por enriquecimiento ilícito, narcotráfico, entre otros.
- ❖ La Dirección Nacional de Estupefacientes informará al INCODER acerca de los bienes rurales que sean objeto de medidas cautelares y que hayan sido incorporados al inventario de bienes objeto de procesos de extinción de dominio, para que éste emita su concepto y permita que sobre estos recaigan actividades de producción agropecuaria o pesquera, con el objeto de adelantar programas de desarrollo rural.
- ❖ Cuando se trate de predios que carezcan de aptitud para la producción agropecuaria o pesquera, el INCODER procederá a venderlos mediante subasta a través de entidades de derecho público o privado autorizadas para ello, consignando las ganancias respectivas al **Fondo Nacional Agrario (FNA)**.

8

Tierras para comunidades indígenas y demás minorías étnicas

- ❖ Los programas de ampliación y reestructuración de los resguardos indígenas estarán dirigidos a facilitar el cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad por parte de las comunidades nativas, conforme a sus usos y costumbres, a la preservación del grupo étnico y al mejoramiento de la calidad de vida de sus integrantes.
- ❖ Las solicitudes de constitución, reestructuración o ampliación de resguardos indí-

genas serán articuladas a los procesos y decisiones de las Entidades Territoriales Indígenas y no al Plan de Ordenamiento Territorial –POT– que adopten los respectivos municipios. Los predios y mejoras que se adquieran para la ejecución de los programas de ampliación de resguardos y dotación de tierras a las Comunidades Indígenas serán entregados a los Cabildos.

- ❖ Los territorios tradicionalmente utilizados por pueblos indígenas nómadas, seminómadas o agricultores itinerantes, con fines de caza, recolección u horticultura, y que además se encuentren situados en zonas de reserva forestal, sólo podrán destinarse a la constitución de resguardos indígenas. Su ocupación y aprovechamiento deberá someterse a las disposiciones vigentes sobre recursos naturales renovables.

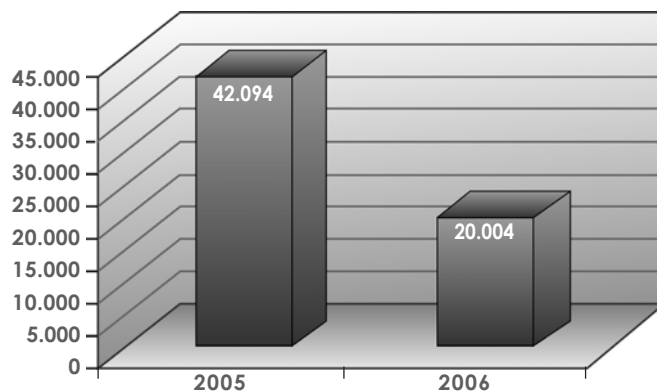
9

Atención a la población desplazada

- ❖ Los predios rurales abandonados por los desplazados por la violencia estarán registrados en el INCODER, con el objetivo de impedir cualquier acción de venta o transferencia de títulos de propiedad, en contra de la voluntad de los propietarios.
- ❖ En los procesos de retorno y reubicación de la población desplazada, el INCODER dará prioridad a la adjudicación de tierras a los desplazados por la violencia, a las zonas declaradas reserva campesina y a los predios rurales que hayan sido objeto de procesos de extinción de dominio. El Instituto establecerá un programa que permita recibir predios rurales de personas desplazadas, a cambio de la adjudicación de otros predios de características similares en otras zonas del país.

1 Certificado de tradición y certificado de sana y pacífica posesión.

Número de personas desplazadas
Enero - Marzo (2005-2006)



Fuente: SUR- Red de Solidaridad Social. Procesado: Observatorio del Programa Presidencial de DDHH y DIH. Vicepresidencia de la República.



▣ **Asociaciones de Usuarios:** Persona jurídica de derecho privado, de carácter corporativo y sin ánimo de lucro. Es constituida por quienes reúnen las condiciones para ser tenidos como usuarios de un determinado Distrito, cuyo objeto principal es explotar en calidad de dueño, tenedor o poseedor acreditado con justo título, algún predio en un distrito, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad y multifuncionalidad.¹

▣ **Bienes Vacantes:** Bienes inmuebles ubicados en el territorio nacional sin dueño aparente o conocido, que la Ley 75 de 1968 le atribuyó al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.²

▣ **Bonos agrarios:** Títulos de deuda pública, libremente negociables, parcialmente redimibles en cinco vencimientos anuales iguales y sucesivos, utilizados para el pago de las tierras directamente adquiridas por el INCODER, por negociación directa o por expropiación.³

▣ **Expropiación:** Apropiación de bienes, con o sin indemnización, llevada a cabo por vía pacífica o coercitiva previa información al propietario, por parte de personas privadas o del Estado, en interés de una clase determinada o de toda la sociedad.⁴

▣ **Extinción de dominio:** Pérdida del derecho del dominio, a favor del Estado, sin contraprestación ni compensación de naturaleza alguna para su titular. Los bienes sujetos a extinción del dominio son todos los susceptibles de valoración económica: muebles o inmuebles, tangibles o intangibles, o aquellos sobre los cuales pueda recaer derecho de propiedad.⁵

▣ **Fondo Nacional Agrario (FNA):** Suma de los dineros dirigidos al fortalecimiento del derecho natural a la propiedad, destinados por el Presupuesto Nacional, las operaciones de crédito externo o interno del Gobierno Nacional, las donaciones y auxilios de personas jurídicas o naturales, nacionales o extranjeras y entidades internacionales, y los Bonos Agrarios.⁶

▣ **Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER):** Establecido mediante Decreto 1300 del 21 de mayo de 2003 con el objeto fundamental de ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural, facilitar el acceso a los factores producti-

vos, fortalecer a las entidades territoriales y sus comunidades y propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multifuncionalidad y descentralización, para contribuir a mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales y al desarrollo socioeconómico del país.⁷

▣ **Posesión agraria:** Manejo productivo, económico, regular y estable del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones forestales, agroforestales o cultivos, o la ocupación con ganados y otros de igual significación económica, siempre y cuando se garantice su función ecológica y social.

▣ **Prescripción adquisitiva:** Modo de adquirir el dominio y otros derechos reales de las cosas ajenas, ante la inactividad o negligencia del titular del derecho en reclamar el ejercicio que le corresponde. Exige dos condiciones indispensables: i) la posesión del prescribiente durante el tiempo señalado por la ley y ii) el no ejercicio del derecho por parte del propietario.⁸ Los términos de prescripción ordinaria son de tres años para bienes muebles y de cinco años para bienes raíces, y la prescripción extraordinaria es de 10 años para que la ley presuma un abandono definitivo del derecho en favor de quien lo ejerce de facto.⁹

▣ **Programa Anual de Caja:** Instrumento mediante el cual se define el monto máximo mensual de fondos disponibles en la cuenta única nacional, para efectuar el pago de los compromisos asumidos en desarrollo de las apropiaciones presupuestales incorporadas en el presupuesto.¹⁰

▣ **Tierras Baldías:** Terrenos situados dentro de los límites del territorio nacional que pertenecen al Estado y que carecen de otro dueño.¹¹

▣ **Título originario expedido por el Estado:** Actos administrativos legalmente realizados y traducidos en un documento auténtico, por medio del cual el Estado se haya desprendido del dominio de determinada extensión territorial. Así como todo acto civil realizado por el Estado, en su carácter de persona jurídica, y por medio del cual se haya operado legalmente el mismo fenómeno de constitución o transferencia del dominio de una extensión territorial perteneciente a la Nación.¹²

▣ **Unidad Agrícola Familiar (UAF):** Empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona, permita con su proyecto productivo y tecnología adecuada generar como mínimo dos salarios mínimos legales vigentes por mes, permitiendo a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio.¹³

▣ **Zonas de reserva campesina:** Áreas geográficas en las que predominan las tierras baldías de la Nación, que por sus características agroecológicas y socioeconómicas regionales pueden ser seleccionadas por el Consejo Directivo del INCODER para su desarrollo mediante adjudicación a pequeños y medianos campesinos.¹⁴

1 Asociaciones de usuarios. Acuerdo 003 de 2004, por el cual se señalan las directrices de organización de las Asociaciones de Usuarios (...). En <http://intranet.incoder.gov.co:95/intranet/Download/acuerdo03-2004.pdf>. Consultado el 16 de octubre de 2006.

2 En <http://www.icbf.gov.co/ESPAÑOL/tramites/12.htm>. y <http://www.incora.gov.co/capitulo/3.htm>. Consultados el 11 de octubre de 2006.

3 Bonos agrarios. Ley 160 de 1994. En <http://www.incora.gov.co/ley160.htm>. Consultado el 8 de octubre de 2006.

4 Enciclopedia Multimedia Interactiva y Biblioteca Virtual de las Ciencias Sociales, Económicas y Jurídicas EMVI. En <http://www.eumed.net/cursecon/dic/bzm/e/expropiacion.htm>. Consultada el 20 de octubre de 2006. Sentencia de la Corte Constitucional C-059/01: Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 71, numeral 6 de la Ley 388 de 1997.

5 Ley 793 del 27 de Diciembre de 2002. En <http://noticias.presidencia.gov.co/documentos/2003/enero/extindomi.htm>. Consultado el 11 de octubre de 2006.

6 Art. 63. Ponencia para primer debate al proyecto de ley número 30 de 2006.

7 Exposición de motivos. Proyecto de Ley N° 30 de 2006.

8 Artículo 2512 del Código Civil.

9 Ley 791 del 2002.

10 Módulo de Programa Anual De Caja – PAC. En http://www.minhacienda.gov.co/pls/portal30/PORTAL30.www_media.show?p_id=109382&p_settingssetid=1&p_settingssiteid=807&p_siteid=807&p_type=basetext&p_textid=109383. Consultado el 16 de octubre de 2006.

11 En <http://www.parquesnacionales.gov.co/tesauroambiental/T/TIERRAS%20BALD%20CDAS.htm>. Consultado el 16 de octubre de 2006.

12 Proyecto de Ley N° 30 de 2006.

13 Art. 65. Proyecto de Ley N° 30 de 2006.

14 Art. 74 y 142. Proyecto de Ley N° 30 de 2006.

Observatorio Legislativo - Instituto de Ciencia Política

• Dirección General del Proyecto Marcela Prieto Botero • Coordinadora General del Proyecto Andrea Benavides
• Edición General Gina Romero • Asistentes de Investigación Dayi Sedano | Nadya Aranguren • Diagramación Victoria Eugenia Pérez

Mayores informes: Instituto de Ciencia Política. Carrera 11 N° 86-32 Of. 502 Bogotá, Colombia.

Tel: (571) 2183858 - 218 3831, Fax: 218 3621. Correo electrónico: observatoriolegislativo@icpcolombia.org

