

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO



**Memoria**  
**Mesa de Expertos Virtual**  
28 de mayo de 2020

### **Hacia una Ley de Tierras que libere el potencial del campo**

El Instituto de Ciencia Política y la Fundación Konrad Adenauer adelantan, durante 2020, el proyecto **Observatorio Legislativo: diálogos sobre lo fundamental**, que busca contribuir, mediante el diálogo intersectorial, al análisis de los desafíos que enfrenta Colombia en materia legislativa, y que impactan la calidad institucional, el desarrollo económico y el progreso social. En ese orden de ideas, se trabaja en torno a tres ejes de la agenda legislativa: (i) El Congreso en la emergencia sanitaria; (ii) Proyectos polémicos y (iii) Reformas pendientes.

El pasado 28 de mayo, entre las 08:00 y las 9:30 horas se llevó a cabo la segunda Mesa de Expertos Virtual a través de la plataforma de videoconferencias Zoom, en la que se analizó y debatió el tema "**Hacia una Ley de Tierras que libere el potencial del campo**".

Esta actividad contó con la participación de más de 90 personas, entre ellos, 12 congresistas, 2 diplomáticos, miembros de la academia, líderes del sector empresarial, representantes gremiales y de otras organizaciones de la sociedad civil.

La intervención inicial estuvo a cargo del Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, Rodolfo Enrique Zea Navarro, y contó con la participación de congresistas del Partido Centro Democrático, Partido Conservador, Partido de la U, Cambio Radical, Polo Democrático; diplomáticos de la Embajada de Emiratos Árabes; el Director de la Unidad de Restitución de Tierras; Representantes de Asorinoquia, AUGURA, FEDEMADERAS, Aceites, Manuelita S.A., ANUC, Fedebiocombustibles, Dignillanos, Poligrow Colombia SAS, FEDEGAN, Fedearroz, ANDI, Fedecafé, Fedepalma, Asojuegos y Hacienda San José.

En esta memoria se presenta un contexto sobre el tema central de la Mesa de Expertos, se recogen los principales aspectos que fueron debatidos por los participantes, y posteriormente, se describen los principales problemas identificados y las reflexiones entorno a ellos. Finalmente, se presentan las conclusiones y recomendaciones que han sido elaboradas por el ICP, como un aporte a la agenda pública con el fin de impulsar el desarrollo legislativo en materia de tierras y una serie de propuestas de política pública para desatar el potencial agropecuario colombiano.

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

### I. CONTEXTO.

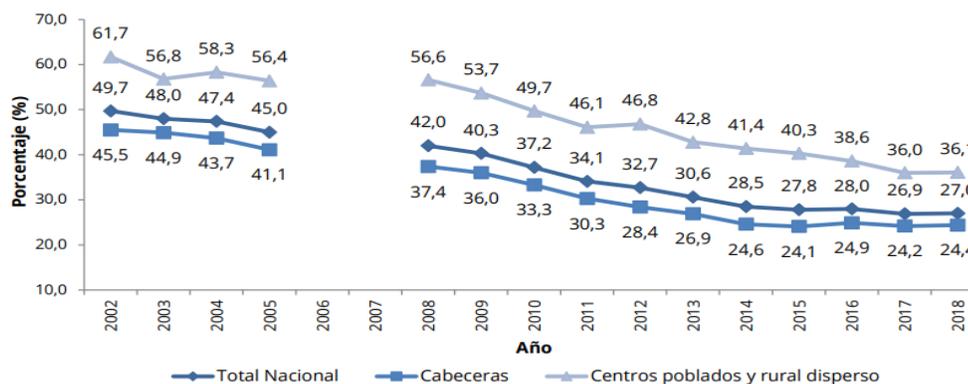
#### 1. ANÁLISIS SOCIOECONÓMICO DEL CAMPO EN COLOMBIA

En Colombia, las dinámicas socioeconómicas no se presentan de manera uniforme en la totalidad del territorio. A lo largo de los años, el crecimiento económico de los centros poblados y rurales no ha tenido el mismo ritmo que las cabeceras municipales y ciudades principales del país. Por lo tanto, es posible afirmar que la brecha existente entre el campo y la ciudad se origina desde los procesos de migración hacia los centros urbanos durante los últimos años y ha sido materia de políticas públicas con el fin de reducirla.

Siendo así, la pobreza en las zonas rurales es uno de los factores claves para entender las dinámicas socioeconómicas en estos territorios, pues de ella se desprenden otras problemáticas relacionadas con la educación, salud, vivienda y cobertura de servicios públicos, infraestructura, empleo, entre otros. A pesar de los esfuerzos para reducir la pobreza en el campo, las cifras demuestran que aún persisten una serie de problemas de fondo que deben ser atendidos con prioridad para avanzar en la construcción de paz, la movilidad social, la generación de condiciones de seguridad tanto física como jurídica, y de las condiciones para proteger la vida y la propiedad privada en el campo.

Teniendo en cuenta que la pobreza monetaria es definida como la capacidad de un hogar de adquirir una canasta básica de alimentos y no alimentos (entiéndase vivienda, educación, salud, transporte, etc.), según el DANE, en 2018 el total de personas clasificadas como pobres en el país fue de 27 %. En donde, la proporción en los centros poblados y rural dispersos fue de 36,1 %, con una incidencia de pobreza que equivale a 1,5 veces a la incidencia de pobreza en las ciudades (con una proporción de 24,4 %).

**Gráfico 3. Incidencia de la pobreza monetaria (porcentaje)**  
Total nacional, cabeceras, centros poblados y rural disperso  
Año (2002-2018)



Fuente: DANE, cálculos con base en ECH (2002-2005) y GEIH (2008-2018).

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

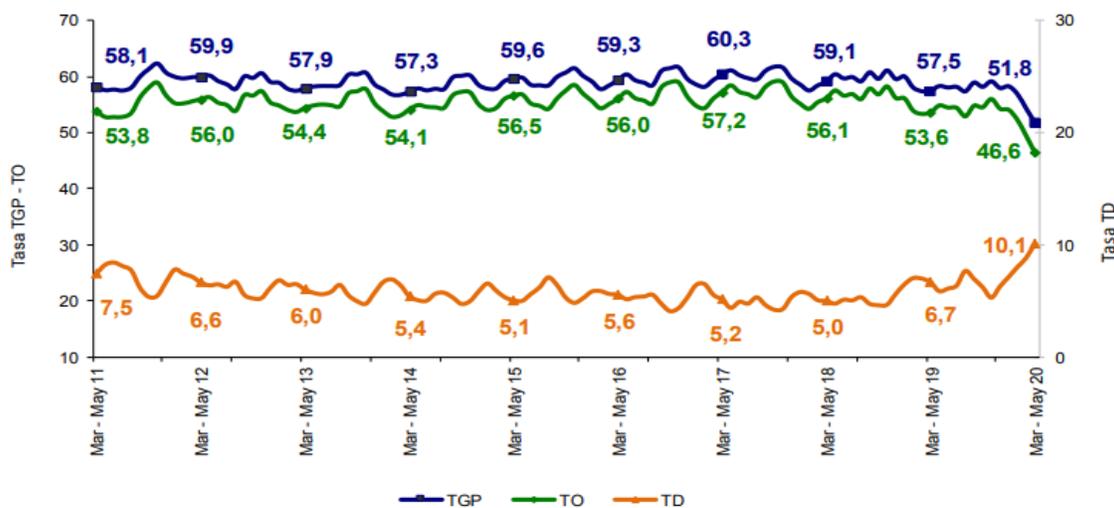
En cuanto a educación, si bien existe un mayor número de sedes educativas en las zonas rurales, la infraestructura y el transporte representan un obstáculo para el acceso a la formación, pues en muchos de estos municipios no hay conectividad entre los colegios y hogares. Sumado a esto, hay una insuficiencia de oferta académica, especialmente en el área de preescolar y secundaria, y altas tasas de deserción escolar. Siendo así, del total de alumnos matriculados en 2019, sólo el 23,7% se encontraban en zonas rurales, de acuerdo con el DANE.

De acuerdo el último informe de Mercado Laboral realizado por el DANE, se identifican cambios significativos entre el primer trimestre (de enero a marzo) y el segundo trimestre (de marzo a mayo), siendo este último el período de la llegada del COVID-19 a Colombia y el inicio de la cuarentenas obligatorias. De manera que, en los centros poblados y rural disperso, la tasa de desempleo reciente fue del 10,1 %, a diferencia de una tasa de desempleo del 8,0 % en el primer semestre; en cuanto a la tasa de ocupación, se estimó un 46,6 %, la cual disminuyó frente al 52,3 % del primer trimestre. Por último, la tasa global de participación fue de 51.8 %, frente a un 52,3 % entre enero y marzo.

**Gráfico 7. Tasa global de participación, ocupación y desempleo**

**Total centros poblados y rural disperso**

**Marzo - mayo (2011 - 2020)**



Fuente: DANE, GEIH.

Asimismo, si se tiene en cuenta que la rama de actividad económica principal del sector rural es la de Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, esta tuvo una variación estadísticamente significativa en la población ocupada con respecto al mismo trimestre de 2019, con una disminución absoluta del -569. (DANE, 2020).

Es importante señalar que las ramas de actividades principales para el trimestre móvil febrero-abril son: agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca, las cuales

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

representan el 58,9% de la población ocupada. Por lo tanto, una diversificación de la economía rural podría traer beneficios económicos en estas poblaciones.

**Gráfico 11. Distribución porcentual, variación porcentual y contribución a la variación de la población ocupada según rama de actividad<sup>^</sup>**

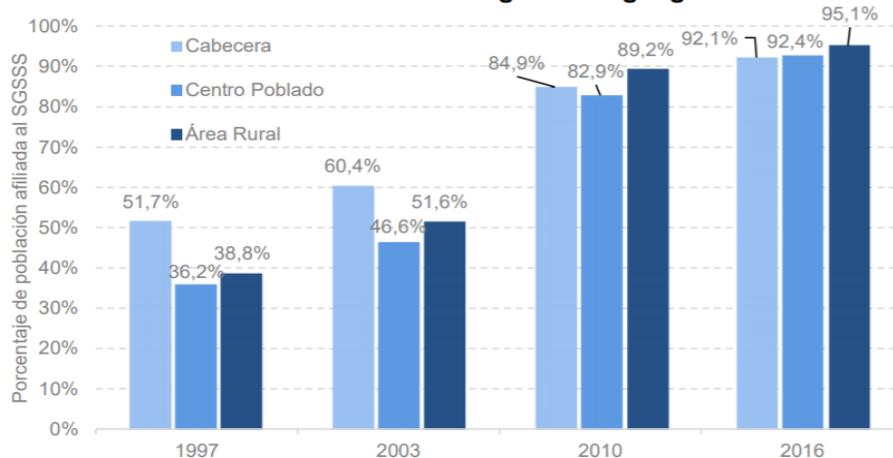
**Total centros poblados y rural disperso  
Febrero - abril (2020/2019)**

Rama de actividad	Distribución (%)	Variación (%)	Contribución (p.p)
<b>Total Resto</b>	<b>100,0</b>	<b>-6,5</b>	<b>-6,5</b>
Agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca	58,9	-4,1	-2,4
Comercio y reparación de vehículos	8,2	-19,7	-1,9
Administración pública y defensa, educación y atención de la salud humana	3,3	-27,8	-1,2
Actividades artísticas, entretenimiento, recreación y otras actividades de servicios	4,9	-15,7	-0,9
Industrias manufactureras	7,2	-6,0	-0,4
Transporte y almacenamiento	3,6	-10,3	-0,4
*Otras ramas	5,0	-1,0	0,0
Construcción	3,7	2,1	0,1
Alojamiento y servicios de comida	5,1	14,0	0,6

Fuente: DANE, GEIH.

En cuanto a salud, el país ha logrado alcanzar una cobertura universal, estando el 95% de la población afiliada al sistema. No obstante, esta cobertura no es uniforme en todos los territorios, pues hay factores externos que inciden como las condiciones del hogar, la infraestructura de los centros de salud y las redes de atención. En las zonas rurales, de acuerdo con el Ministerio de Salud, la cobertura es del 80 % en municipios PDET, llegando a ser incluso del 46% en municipios de Nariño y Chocó. Asimismo, las tasas de mortalidad son más altas en el campo que en la ciudad, mientras en la zona urbana fallecen al año 45 maternas por cada 100.000 nacidos vivos, en la zona rural fallecen 73 (EEVV, 2016).

**Afiliación al SGSSS según zona geográfica**



Fuente: Cálculos MSPS con base en la ECV 1997, 2003, 2010 y 2016 del DANE

En cuanto a déficit de vivienda, de acuerdo con el DANE se toman en cuenta los hogares que habitan en viviendas con deficiencias estructurales y de espacio. Siendo así, de los 2.942.068 hogares ubicados en centros poblados y rural

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

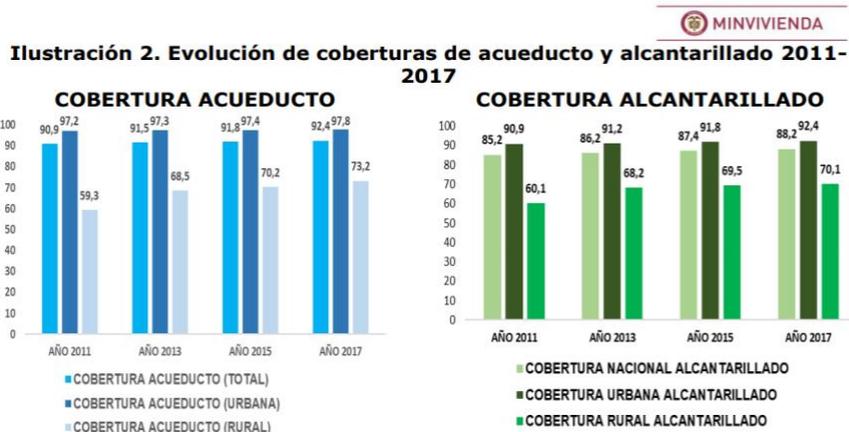
dispersos el 81,0% se encuentra en déficit habitacional. En consideración al déficit total y de las cabeceras municipales, el de las zonas rurales es muy alta y esto implica una necesidad no solo las condiciones físicas de los hogares, sino también de la cobertura de los servicios.

	Porcentaje		
	Cuantitativo	Cualitativo	Habitacional
<b>Total*</b>	9,8	26,8	<b>36,6</b>
<b>Cabeceras</b>	6,1	18,7	<b>24,8</b>
<b>Centros poblados y rural disperso</b>	23,7	57,2	<b>81,0</b>

Fuente: DANE, CNPV 2018

\* Nota: los porcentajes están calculados sobre un total de **14.060.645** en el total nacional, excluyendo los hogares que habitan en viviendas indígenas y étnicas. En las cabeceras el total de hogares es de **11.118.577** y en centros poblados y rural disperso son **2.942.068** hogares.

En cuanto a cobertura de servicios públicos, de acuerdo a la información contenida en el CONPES 3918 - Estrategia para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en Colombia-, para 2017 el acceso a acueducto y agua potable en suelo rural fue del 73,2%, mientras en suelo urbano fue del 97,4%. En cuanto al servicio público domiciliario de alcantarillado, se estimó para el mismo año una cobertura del 70,1% en suelo rural, a diferencia de una cobertura del 92,4% en suelo urbano.



Fuente: DANE, GEIH 2017.

En cuanto a los Indicadores básicos de TICS en 2018, del total de personas ubicadas en las zonas rurales de 5 y más años, el 24,5% usaron computador y 35,8% usaron internet en cualquier lugar.

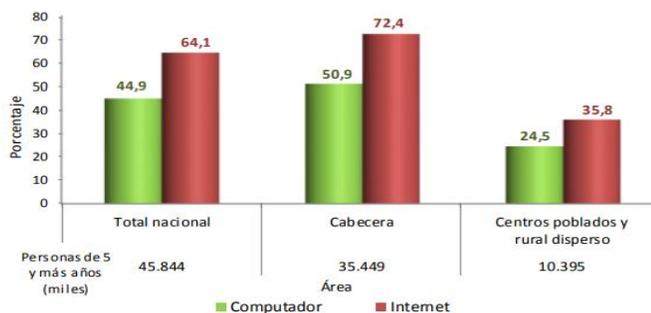
Siendo los costos la principal razón por la cual no acceden a estos. Asimismo, es posible afirmar que actualmente por las condiciones de confinamiento, gran parte de la vida escolar y laboral se traslada a lo virtual, por lo cual es necesario un

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

mayor acceso a los servicios de internet en las zonas rurales. Igualmente, hay un problema de infraestructura y conectividad de los habitantes rurales con los servicios bancarios y de crédito.

**Gráfico 1. Proporción de personas de 5 y más años de edad que usaron computador e Internet en cualquier lugar**

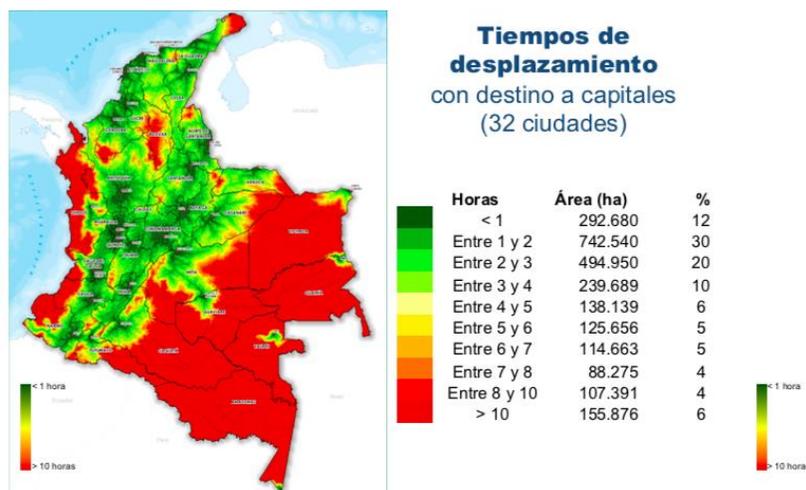
**Total nacional, Cabecera y Centros poblados y rural disperso 2018**



Fuente: DANE, Encuesta de Calidad de Vida - ECV.

En cuanto al acceso al crédito, de acuerdo con el Ministerio de Agricultura en los municipios rurales dispersos es del 54,7%, mientras en las ciudades cuenta con un porcentaje del 87,2%. De manera que, existe una diferencia significativa del 32,5%. Lo anterior constituye un desincentivo para la innovación y el emprendimiento, ya que el bajo acceso al crédito puede impedir las ampliaciones de los negocios y comercio en estas zonas. Por otro lado, los puntos de acceso al sistema bancario también cuentan con una diferencia significativa, pues los municipios rurales solo tienen un 4,1% de acceso a estos puntos (donde predomina el Banco Agrario), frente a un 88,5% localizado en las ciudades.

El 73% de Colombia se ubica a más de 3 horas de transporte terrestre de las ciudades principales.



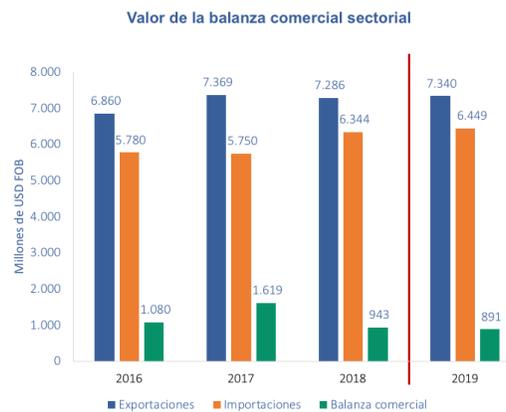
Fuente: IGAC, 2015, cartografía básica escala 1:100.000. IDEAM, 2012, Mapa de coberturas de la tierra, escala 1:100.000, periodo 2010-2012. Ministerio de Transporte, 2014, Tramos fluviales navegables. ANI, 2016, Vías 1-2-3-4G. DNP, 2014, Misión para la transformación del campo - Definición de categorías de ruralidad.

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

### 2. Oportunidades del mercado agropecuario

De acuerdo con la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria UPRA, a diciembre de 2019 se registra una baja diversificación de oferta exportadora: café, flores, banano y azúcar concentran el 80 % de las exportaciones agropecuarias; las cuales en los últimos 10 años registran aumentos del 50 % para café, 12 % para banano o plátano, 708 % piña, 281 % pasiflora, 164 % aguacate hass, y 71 % cacao.

Si bien se registra una balanza comercial negativa en cuanto al volumen, el valor de la balanza comercial es positiva.



Fuente: DANE, OMC+PESCA. Cálculos UPRA  
\*Enero-noviembre 2019

### Volumen exportaciones de productos agropecuarios, alimentos y bebidas marzo de 2020 (toneladas)



- Las exportaciones del sector en marzo de 2020 **aumentaron en volumen 1,0%** con respecto al mismo mes de 2019, comportamiento explicado principalmente por el aumento en las exportaciones de azúcar en 15.844 toneladas (32,2%), bananos o plátanos en 15.065 toneladas (10,2%) y bovinos en 9.880 toneladas (596,1%)
- Entre enero y marzo **las exportaciones aumentaron 3,0%** con respecto al mismo periodo del año anterior.
- Durante los últimos 12 meses (abril de 2019- marzo de 2020) las exportaciones **aumentaron en volumen 3,9%** con respecto al mismo periodo del año anterior.

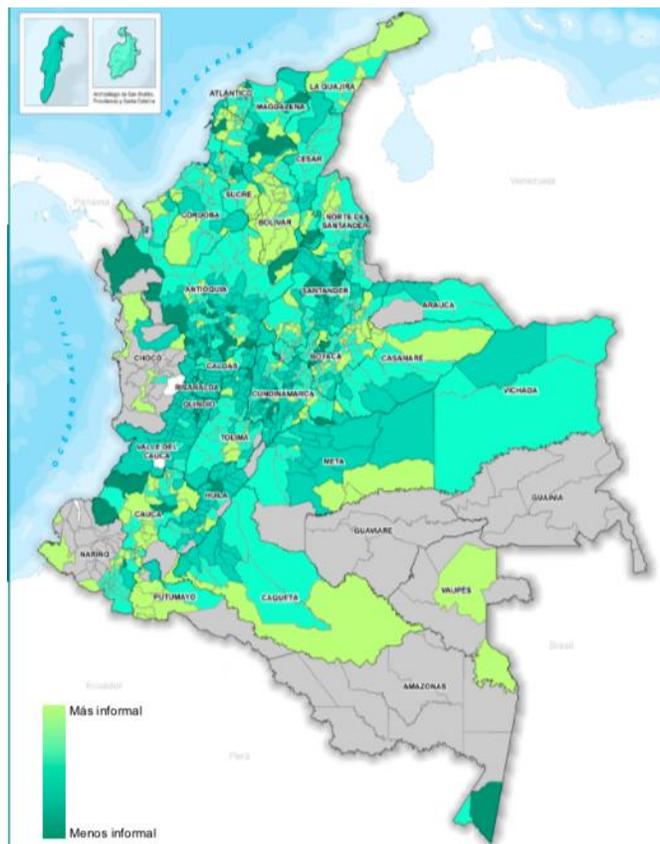
Fuente: DANE. Cálculos UPRA

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

### 3. Ordenamiento Territorial Agropecuario

De las 40 millones de hectareas dentro de la frontera agrícola sólo se hallan en producción 7,6 millones de hectáreas. De la totalidad de la frontera agrícola que hay a la fecha solo se está produciendo en el 19% del área destinada a aprovechamiento agrícola, pecuario, pesquero o forestal. En algunas áreas la frontera agrícola esta condicionada por componentes étnicos, ambientales o gestión de riesgo.

Por otra parte, se registran problemas respecto a la propiedad privada a causa la informalidad en la tenencia y en el mercado de la tierra. Según información de UPRA, 54 % de los cerca de 2 millones de predios rurales presentan situaciones técnicas y jurídicas informales o imperfectas, **lo que genera inseguridad jurídica y limitan el acceso a la oferta institucional.**



Informalidad	Rango (%)	Municipios
Mayor	75 -100	210
	50 – 75	448
	25 – 50	348
Menor	0 - 25	88
	Sin información	28

Fuente: UPRA.

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

Según el Censo Nacional Agropecuario el área rural dispersa del país alcanza unas 111,5 millones de hectáreas. De estas, el 56,7% corresponde a cobertura en bosque natural (63,2 millones de ha); el 38,6% tiene uso agropecuario (43,0 millones de ha); el 2,2%, uso no agropecuario (2,5 millones de ha) y el 2,5 % está destinado para otros usos (2,8 millones de ha).

Según el Atlas de la distribución de la propiedad rural en Colombia del Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC, aproximadamente 44,7% es propiedad de privados, 30,5% pertenece a grupos étnicos y 20,6% son tierras del Estado. Fuente: La información sobre los predios tiene una desactualización de 16 años. Sólo 5% del catastro está actualizado, el 66% está desactualizado y el 28% sin información.

### ESTADO CATASTRAL ACTUAL

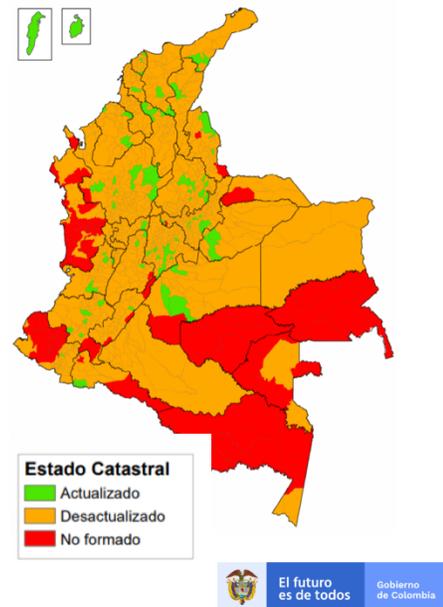
- **5,68%** del territorio en área está actualizado  
(i.e. 5.380.575 predios y 88 municipios).
- **28,32%** del área está sin formar.  
(i.e. 80 municipios).
- **66,01%** está desactualizado  
(i.e. 11.748.087 predios y 954 municipios).

Lo anterior NO es preciso porque se estima hay una sub estimación de predios de mas del 50% (Revisión por DANE)

#### **Desactualización promedio: 16,4 años**

Fuente: Cálculos DNP con base en IGAC (cifras vigencia 1 enero de 2019)

POT: Planes de Ordenamiento Territorial  
POMCAS: Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas  
PNN: Parques Nacionales Naturales



### 4. Reforma legislativa para actualizar el ordenamiento jurídico

En los últimos 25 años se han tramitado 12 proyectos de ley para modificar la Ley 160 de 1994, sin que hasta la fecha se hubiera logrado aprobar un marco normativo integral y que responda a las necesidades del sector.

En el año 2018 se presentó el Proyecto de Ley 003/18 **“POR LA CUAL SE MODIFICA LA LEY 160 DE 1994 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**, el cual no fue aprobado, a pesar de que contó con un amplio proceso de consulta previa ante las instancias representativas de las comunidades negras, indígenas y Rom.

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

Con esta iniciativa de ley se buscaba la seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad de las tierras en el sector rural, en cumplimiento de las disposiciones constitucionales que establecen la obligación del Estado de garantizar la propiedad privada y los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, conforme lo establece el artículo 58 de la Constitución Política.

Dicho proyecto buscaba servir de marco legal para el desarrollo integral del campo, con miras a impulsar "(...) un adecuado balance entre las diferentes formas de producción, tales como la agricultura campesina, familiar y comunitaria, agroindustria, turismo, agricultura comercial de escala, el sector minero energético, vivienda, infraestructura y servicios públicos, orientado a la generación de capacidades, la competitividad y el fomento de la productividad como condición para el desarrollo del campo, armonizadas con el Plan Nacional de Desarrollo y los planes de ordenamiento territorial (POT), o instrumento equivalente, con criterios de sostenibilidad ambiental y respeto a la propiedad privada y los derechos de los grupos étnicos (...)".

De igual forma, contenía disposiciones para "(...) promover el ordenamiento productivo y social de las tierras rurales, la protección y consolidación de los usos agropecuarios eficientes, la reconversión de los usos agropecuarios ineficientes, la promoción de la economía rural y el control de la frontera agrícola, en el marco de formas democráticas de gobernanza territorial, además de las formas de acceso y formalización, se podrán constituir como figuras de aprovechamiento conforme al uso productivo agropecuario y sostenible del suelo, entre otras: 1. Zonas Estratégicas de Interés Agropecuario; 2. Zonas de Reserva Campesina; 3. Zonas de Interés de Desarrollo Rural Económico y Social, conforme a la legislación vigente para estas; y 4. Zonas de Desarrollo Empresarial".

Esta iniciativa legislativa se orientaba a solucionar problemas estructurales sobre la tenencia y la posesión de la tierra. Incluía normas para hacer uso del reajuste de terrenos, "(...) sobre predios rurales contiguos, con el fin de reestructurarlos por contar con una extensión insuficiente en consideración a la unidad agrícola familiar o para proveer equipamiento de centros poblados asentados en suelo rural y la provisión de bienes públicos sectoriales y no sectoriales (...)".

La norma propuesta buscaba reformar la legislación vigente y actualizarla respecto a los criterios para la caducidad agraria, los procedimientos para clarificar la situación de las tierras desde el punto de vista de la propiedad, con el fin de determinar si han salido o no del dominio del Estado. De igual forma, delimitar las tierras de propiedad de la Nación de las de los particulares, la recuperación de tierras de la Nación y bienes fiscales de la Agencia Nacional de Tierras, fijar el régimen aplicable a las tierras que reviertan al dominio de la Nación, y establecer otras formas de adjudicación y uso.

El proyecto fijaba otras disposiciones procedimentales para resolver las deficiencias en los otorgamientos de los títulos y los cuellos de botella para la adjudicación de

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

baldíos, así como la liberación al mercado de tierras de algunos títulos de dominio que bajo los estándares probatorios contenidos en el norma propuesta, podrían demostrar dominio privado y dejar de ser terrenos baldíos, permitiendo además que los baldíos sean adquiridos por prescripción bajo ciertas condiciones.

Siendo importante hay que señalar que los cuellos de botella para la adjudicación de baldíos, se abordó con el Decreto Ley 902 de 2017. La menciona iniciativa consagraba la posibilidad de adjudicación del dominio bajo el principio de confianza legítima a cualquier persona natural o jurídica que lo hubiere aprovechado aun cuando no sea beneficiario de reforma agraria.

### **II. REFLEXIONES Y PROBLEMAS IDENTIFICADOS**

#### **1. Introducción.**

Durante el desarrollo de la Mesa de Expertos, luego de la intervención del Ministro de Agricultura Rodolfo Enrique Zea Navarro, los participantes coincidieron en la importancia de que se tramite en el Congreso de la República un proyecto de Ley de Tierras, que sirva para promover el ordenamiento social de la propiedad rural y el mejoramiento estructural del campo. Para esto se necesita promover el desarrollo integral del campo, con enfoque diferencial, y en el que tanto los campesinos como los empresarios tengan mayores oportunidades de crecimiento y desarrollo rural, a partir de un marco legal que garantice la seguridad jurídica sobre la propiedad privada y la formalización de la tierra.

El Ministro Zea presentó las acciones diseñadas por el gobierno para transformar el campo de forma integral, mejorando la calidad de vida de los campesinos. Especial reconocimiento se hizo a la nueva Política Pública de Catastro Multipropósito, con la que se espera lograr la actualización de la información catastral del 100 % de los predios para el 2025.

De acuerdo con el Ministerio Zea hasta el momento se han entregado 17.000 títulos de propiedad y se han restituido 32,781 hectáreas. Sin embargo, varios participantes manifestaron su preocupación por la poca cantidad de títulos entregados en el sector rural y la ineficiencia para la adjudicación de baldíos. A hoy, existen alrededor de 7 millones de pequeños predios sin titulación.

Tan solo en el Casanare, el 60% de los predios carecen de titulación de tierra, lo que generaría gran inseguridad jurídica para los campesinos, pues no se le garantiza el derecho a la propiedad privada. Frente a lo cual, se destacó que la correcta implementación del el Catastro Multipropósito, implicaría un avance en estos casos.

Las opiniones sobre la forma de entregar la titularidad de tierras a los campesinos estuvieron divididas. Mientras algunos manifestaron la necesidad de entregar tierras a todo campesino que demuestre tenencia de buena fe, aumentando así la

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

propiedad privada y brindando a los campesinos acceso a servicios públicos, créditos, entre otros servicios que mejoren su calidad de vida; otros manifestaron la necesidad de entregar tierras solo a quienes demuestren que hacen productiva su propiedad y no la usan como acumulación patrimonial.

Se consideró fundamental generar un consenso sobre la ley de tierras que debe tramitarse. Se han presentado 12 proyectos de ley en esta materia en las últimas 2 décadas. Aunque en el 2007 se aprobó la Ley 1152, en el año 2009 fue declarada inexecutable. En el año 2018 se presentó un proyecto de ley de tierras que no fue aprobado, a pesar de que contó con un amplio proceso de consulta previa y que buscaba impulsar el desarrollo integral del campo.

Dicho proyecto de ley, que traía consigo elementos importantes e innovadores, fue avalado por las comunidades mediante consultas previas, que costaron alrededor de 30.000 millones de pesos. Por lo que se considera necesario no desaprovechar este proyecto, y retomarlo para que sea nuevamente tramitado por el Congreso en la próxima legislatura que iniciará el 20 de julio de 2020.

Cabe resaltar, que algunos participantes manifestaron su intención de enfocar los esfuerzos hacia un estatuto de desarrollo rural, antes que insistir en un nuevo proyecto de ley de tierras.

En cualquier caso, los participantes coincidieron en la necesidad de impulsar el desarrollo legislativo necesario para beneficiar tanto al pequeño productor, como a las empresas del sector agropecuario. Lo anterior redundará en el fortalecimiento del mercado y el aumento de empleabilidad.

Al respecto, los participantes solicitaron implementar un tipo de modelo mixto. En dicho modelo, la empresa privada va al sector rural, capacita a los trabajadores de la tierra, brinda asistencia y desarrolla el mercado laboral. Lo anterior tendrá un impacto positivo en la tasa de desempleo, en la mano de obra joven en el campo y en la productividad del sector agropecuario.

En el mismo sentido, los participantes consideraron fundamental ajustar la Ley ZIDRES para aumentar las capacidades ligadas al mercado y a la industria, y desarrollar las zonas francas agroindustriales, aumentando así la competitividad del campo.

Se señaló que el contexto es complejo para el Congreso de la República. No obstante, un consenso basado en los 3 puntos planteados por los participantes de la mesa permitirá avanzar en el trabajo sobre lo fundamental para el sector rural.

Los participantes señalaron la importancia de considerar que en la actual coyuntura provocada por la pandemia de la COVID-19 el sector agropecuario ha resultado ser un asunto de interés nacional, por lo que es imperioso impulsar decisiones y acciones que permitan fortalecerlo para garantizar la seguridad alimentaria.

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

### **2. Problemas de la propiedad privada en el sector Rural**

El acceso a la propiedad en el sector rural presenta problemáticas asociadas al desarrollo, la presencia del Estado y la oferta institucional, las dinámicas de la criminalidad y la violencia, y la informalidad sobre la propiedad de la tierra.

La formalización de la propiedad se convirtió en un punto fundamental a la hora de hablar sobre tierras y del desarrollo del sector rural, por lo que es indispensable lograr un verdadero ordenamiento de la propiedad. La inseguridad jurídica, genera un impacto negativo sobre las dinámicas de los mercados agropecuarios, las inversiones en el campo, el acceso al crédito y la misma posibilidad de realización de programas oficiales dirigidos a apoyar la agricultura y el desarrollo rural.

Para los participantes, los procesos para establecer la propiedad son muy complejos y la normativa ha creado cuellos de botella que no ayudan a facilitar el acceso y el ejercicio de los derechos de propiedad sobre la tierra. Además, el país enfrenta enormes desafíos respecto a la información catastral. Por esta razón, la actualización catastral es una prioridad, considerando que constituye un acercamiento al potencial del campo, permitiendo contar con la información suficiente y confiable sobre la posesión de la tierra y sus usos. La política del Catastro Multipropósito permitirá contar con información para la toma de decisiones en muchos aspectos, empezando por el ordenamiento territorial y una mejor inversión de los recursos.

### **3. La asistencia técnica y crédito**

La actualización normativa debe contribuir a que pequeños y medianos productores aprovechen al máximo la tierra y los recursos para sus cultivos, de tal forma que mejore su situación económica y también su calidad de vida. Para esto es indispensable diseñar programas de extensionismo, facilitando la puesta en marcha de convenios entre el sector público y las grandes empresas para brindar asistencia técnica a los campesinos, con miras a que desarrollen capacidades para que generen mayores ingresos y mejoras en la productividad. De igual forma, la asistencia técnica debe enfocarse en garantizar la transferencia de conocimientos y tecnología.

Además, es necesario facilitar el acceso al crédito, especialmente para los productores primarios, garantizando los recursos necesarios y nuevos esquemas, que sean más incluyentes y que permitan a los campesinos contar con la disponibilidad de crédito para sus proyectos productivos.

Para varios participantes la asistencia técnica y el crédito deben ser complementarios, pues en la agricultura se puede tener crédito, pero sin la

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

asistencia técnica al campesino no se avanza a ninguna parte. Puede tener bienes públicos pero sin el tema de catastro o titulación no logra mejores niveles de vida.

### **4. Zonas de Desarrollo Empresarial**

Desde distintos sectores se desatacó la importancia de que el gobierno reglamente las Zonas de Desarrollo Empresarial, consagradas en la Ley 160 de 1994, para ir más allá de la Unidad Agrícola Familiar, desarrollando el campo de manera inteligente y productiva, combinando modelos de producción campesina y familiar como agricultura comercial, sin afectar las zonas donde ya existe la pequeña producción.

En el país ya existen zonas de reserva campesina, pero no así las de desarrollo agropecuario empresarial, como está establecido en la norma, por lo que en la actual coyuntura se requiere de la voluntad política del gobierno nacional para reglamentarlas e impulsar su funcionamiento.

### **5. Regionalización**

La ley de tierras debe tener regulaciones especiales según las diferentes regiones del país. No es lo mismo la producción agropecuaria y las problemáticas que se viven en regiones andinas a las regiones del caribe, o zonas donde todavía persiste la violencia causada por grupos armados ilegales. Es decir, no se puede pensar una ley de tierras que únicamente resuelva los problemas de legalidad y seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra, sino que se deben incluir aspectos transversales para que las políticas públicas en la materia sean integrales, focalizadas y diferenciales, considerando las particularidades y características de cada territorio.

Por lo tanto, se destacó la necesidad de incluir en la ley de tierras un enfoque diferencial según la región y unas condiciones que permitan la coexistencia entre la agricultura campesina y familiar, con la empresarial e industrial.

### **6. Otras consideraciones**

Los participantes coincidieron además en la necesidad de resolver los problemas estructurales del sector rural como son los relacionados con la cobertura y acceso en la prestación de servicios como salud y educación, así como en materia de infraestructura y conectividad.

Los agricultores de escasos recursos y otros grupos vulnerables se desenvuelven en niveles mucho más bajos que su potencial productivo, por lo cual, es necesario impulsar programas de formación y capacitación dirigidos a líderes comunitarios, miembros de las organizaciones campesinas, y poner en marcha mecanismos de participación y diálogo social que permitan crear canales de comunicación entre el

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

gobierno nacional, regional y local con las organizaciones campesinas y con empresas privadas.

La producción agropecuaria que desarrolla el sector primario, responsable por la obtención de recursos naturales para la producción de bienes de consumo y materias primas, utilizadas en la confección de productos de grande importancia para el país, debe marcar una línea organizada y veraz en donde no exista la incertidumbre sobre la producción de alimentos. Debe haber una planeación eficaz de la vocación agropecuaria, esto está obligadamente asociado al Catastro Multipropósito, debido a que, si no se establece un mecanismo de regularización de predios de la propiedad, se seguirá presentando la problemática de la formalización del sector agropecuario.

Los participantes manifestaron la necesidad de mejorar la ley de tierras que se tramite, a partir de un criterio de completitud, el cual se ha convertido en un concepto orientador de las políticas públicas, y que se refiere a la búsqueda de acciones coordinadas y encaminadas hacia un mismo objetivo con el fin de lograr integralidad de la acción gubernamental.

Se insistió en la importancia de que las entidades del Estado trabajen coordinadamente, para lo cual, es indispensable la concurrencia de todos los actores públicos y privados, con el fin de superar tanto los problemas de inseguridad jurídica, como las deficiencias en materia de infraestructura, comercialización, tecnología y electrificación; desarrollando la oferta institucional suficiente para garantizar la prestación de servicios básicos, la protección del ambiente y la biodiversidad, así como generar condiciones de seguridad física, protección a la vida y superación de la violencia.

De acuerdo con los datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Colombia es el cuarto país de América Latina con tierras disponibles para la producción agrícola, además, es el tercero con mayores recursos de agua, diversidad climática y más características que favorecen su rol en la producción de alimentos. Colombia está en el mapa para ser uno de los países con la capacidad de producir para alimentar a la población mundial, para lo cual, se estima que se tendrá que aumentar la producción de alimentos un 70 por ciento para el año 2050.

### III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

**Para liberar el potencial del sector rural colombiano y aprovechar las potencialidades productivas del sector agropecuario, es necesario hacer esfuerzos jurídicos, institucionales y financieros que permitan lograr la seguridad jurídica sobre la propiedad privada y garantizar el acceso a la tierra, superar las brechas socioeconómicas, las deficiencias en materia de**

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

**créditos y seguros agropecuarios, infraestructura y conectividad, capacidad técnica agropecuaria y cobertura de riego.**

Por esta razón, es urgente garantizar el derecho de propiedad de la tierra, a través de **un marco normativo que dé certidumbre y la seguridad jurídica**, especialmente para los poseedores de buena fe; y que resuelva las deficiencias en los otorgamientos de los títulos.

**La visión del campo debe ser integral con enfoque diferencial, en donde los campesinos de Colombia cuenten con las condiciones necesarias para superar la pobreza, mejorar su calidad de vida, y generarse la prosperidad y el bienestar que resulte de su trabajo.** Para esto, el sector rural y la producción y comercialización agropecuaria se deben considerar como parte del desarrollo estratégico del país. Razón por la cual, **la formalización de la tierra debe ser una prioridad para cerrar las brechas que tanto separan al país.**

Por lo tanto, es urgente **impulsar reformas legales y diseñar políticas innovadoras e integrales para el sector rural colombiano, a partir de un enfoque que no solo se centre en consolidación de un sistema de derechos de propiedad rural, sino también en la ampliación de condiciones que incentiven el desarrollo integral del campo.** Para que quienes deciden subsistir de la producción, sea esta campesina y familiar, o desarrollar proyectos productivos empresariales o industriales, **puedan ejercer plenamente sus libertades económicas.**

Es importante tramitar y aprobar una ley de promoción y desarrollo integral del sector rural, **que tome en consideración prácticas exitosas de países con mayores niveles de libertad y apertura económica, que pasaron de tener un sector rural desaprovechado e improductivo, a uno competitivo e innovador, permitiendo la generación de condiciones de prosperidad, incrementos sustanciales del ingreso per cápita de la población rural y la superación de la pobreza.**

En este sentido, una Ley de Tierras orientada a garantizar la seguridad jurídica y un ordenamiento social de la propiedad rural que permita relaciones de mercado, es necesaria para mitigar la pobreza en los municipios rurales y superar las asimetrías socioeconómicas. Esta norma debe servir para promover un desarrollo integral que beneficie tanto a los campesinos, como a los empresarios y a los consumidores.

Asimismo, **una articulación entre entidades públicas y privadas es clave para promover inversiones y el desarrollo de infraestructura para el campo.** De igual forma, con miras a aumentar la productividad e impulsar los encadenamientos productivos, resulta oportuno facilitar la puesta en marcha de las Zonas de Desarrollo Empresarial.

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

Esto implica, superar las limitaciones que impone el uso de las Unidades Agrícolas Familiares-UAF, como criterio para el ordenamiento social de la propiedad rural. Por lo que hay que generar las condiciones para impulsar relaciones de mercado en el sector rural que liberen su potencial, para lo cual, complementariamente con las Zonas de Desarrollo Empresarial, resulta estratégico facilitar los mecanismos para las Zonas de Interés de Desarrollo Rural y Económico (Zidres), para las Zonas Francas Agroindustriales y para las Sociedades Agropecuarias de Transformación SAT.

**Resolver los problemas del ordenamiento territorial, y garantizar la propiedad sobre la tierra permitirán avanzar en una política agroindustrial con modelos inclusivos de negocios entre pequeños productores y empresas privadas, atraer inversión, proveer bienes públicos, superar las debilidades tecnológicas de investigación en el sector rural. De igual forma, servirá para aumentar la productividad que le permita al país garantizar la seguridad alimentaria con productos con calidad nutricional, así como desarrollar modelos de negocio agropecuarios más competitivos que le permitan al país insertarse a las cadenas de valor global.**

Para esto, se tienen que generar las condiciones para solucionar la problemática de la informalidad laboral rural, especialmente de los jóvenes; por lo que **resulta urgente promover una reforma que flexibilice el mercado laboral**, reconociendo las asimetrías entre las actividades rurales y urbanas, propiciando la formalización, y tomando en cuenta las dinámicas productivas de acuerdo con la estacionalidad. Además, **se requiere fortalecer la oferta, con criterios de libertad educativa y subsidio a la demanda, de programas y acciones de formación para el trabajo que fomenten la apropiación de competencias técnicas, generando condiciones que permitan masificar el uso de herramientas tecnológicas y contenidos digitales.**

Es fundamental crear mecanismos efectivos que faciliten el acceso al crédito y los seguros agropecuarios de cobertura masiva.

Se requiere **implementar un modelo de Flat Tax (Impuesto Plano) de largo plazo para todo tipo de actividades productivas del sector rural.**

Es necesario reglamentar la Ley 1876 de 2017 del servicio público del extensionismo agropecuario, **facilitando las alianzas publico-privadas y procurando la vinculación de la asistencia técnica con el crédito y el seguro agropecuario.**

Será estratégico invertir prioritariamente en la generación de **bienes públicos que habiliten el desarrollo agropecuario especialmente en: distritos de riego, vías rurales y de penetración, conectividad digital y electrificación rural, así como para facilitar la Innovación, Ciencia y Tecnología.**

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

### IV. Bibliografía

"FAO.org." Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura: Colombia en una mirada | FAO en Colombia | Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Accessed June 8, 2020. <http://www.fao.org/colombia/fao-en-colombia/colombia-en-una-mirada/es/>.

Ramos, Francisco Javier De Castro. "Censo Nacional Agropecuario 2014." Inicio. Accessed June 8, 2020. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/agropecuario/censo-nacional-agropecuario-2014>.

"LEY 160 DE 1994 Sistema Nacional De Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino." [https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Leyes/Ley\\_160\\_de\\_1994.pdf](https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Leyes/Ley_160_de_1994.pdf), August 5, 1994.

"DECRETO LEY NÚMERO 902 DE 2017 29 MY2017." [http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO\\_902\\_DEL\\_29\\_DE\\_MAYO\\_DE\\_2017.pdf](http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO_902_DEL_29_DE_MAYO_DE_2017.pdf), May 2017.

#### Referencias

- DANE, (2019). Boletín Técnico Educación Formal. Obtenido de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/educacion/bol\\_EDUC\\_19.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/educacion/bol_EDUC_19.pdf)
- DANE, (2020). Boletín Técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH): Principales Indicadores del Mercado Laboral. Obtenido de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol\\_empleo\\_abr\\_20.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_abr_20.pdf)
- DANE, (2019). Boletín Técnico Indicadores básicos de tenencia y uso de tecnologías de la información y comunicación - TIC en hogares y personas de 5 y más años de edad. Obtenido de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/tic/bol\\_tic\\_hogares\\_2018.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/tic/bol_tic_hogares_2018.pdf)
- DANE, (2019). Boletín Técnico Pobreza monetaria en Colombia. Obtenido de: [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/2018/bt\\_pobreza\\_monetaria\\_18.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2018/bt_pobreza_monetaria_18.pdf)
- DANE, (2014). Comunicado de Prensa, 3er censo nacional agropecuario. obtenido de: <https://www.dane.gov.co/files/CensoAgropecuario/entrega-definitiva/Boletin-1-Usode-suelo/1-Boletin.pdf>
- DANE, (2019). Déficit Habitacional 2018. [Presentación de resultados]. Obtenido de: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/deficit-habitacional>
- Ministerio de salud y Protección Social, (2017). Boletín del Aseguramiento en Salud. Boletín No 01 - Primer Trimestre 2017. Obtenido de: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VP/DOA/boletin-aseguramiento-i-trimestre-2017.pdf>
- Ministerio de Salud y Protección Social, (2018). Plan Nacional de Salud Rural. [Borrador]. Obtenido de: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PES/msps-plan-nacional-salud-rural-2018.pdf>
- Ministerio de Vivienda, ciudad y territorio, (2018). Plan director de agua y saneamiento básico, Visión estratégica 2018 - 2030. Obtenido de: <http://www.minvivienda.gov.co/Documents/ViceministerioAgua/Plan%20Director.pdf>

## OBSERVATORIO LEGISLATIVO

- GARNICA, Lorena. Seguridad jurídica para la propiedad rural, un desafío que no da espera. Publicada en Ambito Jurídico (11 de diciembre de 2018). Obtenido de: <https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-impreso/ambiental-y-agropecuario/seguridad-juridica-para-la-propiedad-rural-un>