

ISSN digital 2711-2861

# derecho verde

REVISTA DEL PROGRAMA DE DERECHO – UNIAGRARIA

Vol. 1 – Enero a diciembre de 2019



**UNIAGRARIA**

Fundación Universitaria Agraria de Colombia

LA U VERDE  
DE COLOMBIA



derecho  
verde

REVISTA DEL PROGRAMA DE DERECHO – UNIAGRARIA



**UNIAGRARIA**

Fundación Universitaria Agraria de Colombia

LA U VERDE  
DE COLOMBIA

**DERECHO VERDE - REVISTA DEL PROGRAMA DE DERECHO - UNIAGRARIA**  
**Vol. 1 - Enero a diciembre de 2019**  
**Vicerrectoría de Investigación**  
**Fundación Universitaria Agraria de Colombia -UNIAGRARIA-**  
ISSN digital 2711-2861

**Director**

Dr. Álvaro Mauricio Zúñiga Morales  
*Vicerrector de Investigación*

**Coordinación editorial**

Dra. Raquel María Conto López

**Rector**

Jorge Orlando Gaitán Arciniegas

**Vicerrector de Formación**

Dr. Jorge Arturo Torres Escobar

**Secretario General**

Dr. Jhon Jairo Guarín Rivera

**Asamblea General**

Jorge Orlando Gaitán Arciniegas  
*Presidente*

**Consejo superior**

Álvaro Zúñiga García  
*Presidente*

Teresa Arévalo Ramírez  
*Consejera*

Teresa Escobar de Torres  
*Consejera*

Emiro Martínez Jiménez  
*Consejero*

Álvaro Ramírez Rubiano  
*Consejero*

Héctor Jairo Guarín Avellaneda  
*Consejero*

Jorge Orlando Gaitán Arciniegas  
*Consejero y Rector*

Adalberto Bruges Dam

*Representante Principal por los Docentes*

Fernando Barros Algarra

*Representante Principal por los Egresados*

Concepto Gráfico, Composición e Impresión

Entrelibros e-book solutions

[www.entrelibros.co](http://www.entrelibros.co)

Diseñador

Carlos Sandoval N.

© 2020 Fundación Universitaria Agraria de  
Colombia - UNIAGRARIA  
Bogotá D.C - Colombia



Derecho verde - Revista del programa de derecho by Fundación Universitaria Agraria de Colombia -UNIAGRARIA- is licensed under a *Creative Commons* Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Unported License.

La Revista Derecho verde - revista del programa de derecho es impresa bajo el ISSN y digital bajo el ISSN , en idioma español. Es un producto protegido por el *copyright* © y cuenta con una política de acceso abierto para su consulta, sus condiciones de uso y distribución están definidas por el licenciamiento *Creative Commons* (CC).



## CONTENIDO

<b>Editorial</b>	<b>5</b>
<b>Ley Zidres (Ley 1176 de 2016)</b>	
<b>La persona natural en la presentación de proyectos productivos en el campo colombiano</b>	<b>7</b>
<i>Luz Marina Orjuela Martínez</i>	
<b>Normatividad sobre el derecho al agua potable de los bogotanos a partir de la conservación de las fuentes hídricas del páramo de Chingaza</b>	<b>21</b>
<i>Rosalba Gordillo Celis</i>	
<b>Inestabilidad administrativa de las entidades agrarias: INCORA e INCODER</b>	<b>35</b>
<i>Diego Felipe Cruz Niño</i>	
<b>El principio de desarrollo sostenible como un determinante en la construcción de los planes de ordenamiento territorial</b>	<b>43</b>
<i>Camila Guevara Rojas</i>	





## EDITORIAL

*Hernán Felipe Trujillo Quintero<sup>1</sup>*

En los últimos años, los trabajos de investigación de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales han focalizado su atención en las áreas de desarrollo rural y desarrollo sostenible. La existencia del programa de Derecho y, recientemente, la apertura de los programas de Especialización en Legislación Rural y Ordenamiento Territorial y Especialización en Responsabilidad Ambiental y Sostenibilidad permiten avanzar en el quehacer de la investigación aplicada para resolver las problemáticas rurales y ambientales. Particularmente, las discusiones sobre la política y régimen de tierras en Colombia, la definición de los elementos ambientales en el ordenamiento del territorio, las regulaciones sobre el acceso de recursos bióticos y abióticos, entre otros, evidencian que la madurez y liderazgo en los temas son coherentes con los retos que tenemos como país.

En este número, se han querido resaltar los trabajos de investigación de los estudiantes más destacados de los programas de posgrado. El primero de ellos se denomina “Ley Zidres (Ley 1176 de 2016), la persona natural en la presentación de proyectos productivos en el campo colombiano” de la especialista Luz Marina Orjuela Martínez y aborda una de las discusiones más apasionantes con respecto al desarrollo rural en los últimos años. En ella, se reconocen las oportunidades de los campesinos para vincularse a estos nuevos esquemas productivos-asociativos. El segundo artículo, de autoría de la especialista Rosalba Gordillo Celis y titulado “Normatividad sobre el derecho al agua potable de los bogotanos a partir de la conservación de las fuentes hídricas del páramo de Chingaza”, aborda desde una perspectiva jurídica los retos de conservación del ecosistema que provee el mayor flujo hídrico para los bogotanos y plantea estrategias de regulación para mejorar la relación hombre-naturaleza.

---

<sup>1</sup> Abogado, economista, Coordinador de Investigación de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Fundación Universitaria Agraria de Colombia – UNIAGRARIA.

De igual forma, el tercer artículo, titulado "Inestabilidad administrativa de las entidades agrarias: INCORA e INCODER" del especialista Diego Felipe Cruz Niño, explica las dificultades de regular la administración de la entidad que tiene a cargo el manejo de los baldíos de la nación y muestra que los desequilibrios institucionales generan distorsiones en la ejecución de la política pública. Por último, Camila Guevara Rojas, en su escrito "El principio de desarrollo sostenible como un determinante en la construcción de los planes de ordenamiento territorial" aborda una propuesta de incorporación de elementos del desarrollo sostenible como determinante en la definición de los planes de ordenación del territorio, donde el elemento ambiental es el prioritario.

Por ende, presentamos un buen número que reconoce la importancia de las temáticas rurales y ambientales en las discusiones de las ciencias jurídicas.

**LEY ZIDRES (Ley 1176 de 2016)**

# LA PERSONA NATURAL EN LA PRESENTACIÓN DE PROYECTOS PRODUCTIVOS EN EL CAMPO COLOMBIANO

*Luz Marina Orjuela Martínez<sup>1</sup>*

## Resumen

El presente trabajo desarrolla un análisis de la participación de la persona natural en la Ley 1776 de 2016, denominada también como Ley Zidres, expedida para promover las actividades agrícolas y mejorar la economía en el campo colombiano. Los terrenos objeto de la Ley, poseen características especiales y esenciales que generan una confrontación entre quien posee la tierra y quien la necesita. La titulación de los proyectos presentados de acuerdo con el artículo 3 de la Ley, no determina obligatoriedad de asociación, lo que presume beneficios en recursos e infraestructura para la persona natural que pretenda ejercer un proyecto para mejorar la utilidad de la tierra baldía.

**Palabras clave:** persona natural, ZIDRES, trabajador agrario, productor, actividades agrícolas.

## Abstract

This paper develops the analysis of the participation of the natural person in the 1776 law (Zidres), issued to promote agricultural activities and improve the economy in the rural territory. The lands that are the object of the law, possess special and essential characteristics that determine a confrontation between land properties and needs it. The projects presented in accordance with article 3 of the law, does not determine compulsory association, which presumes benefits in resources and infrastructure for the natural person who intends to carry out a project to improve the usefulness of the wasteland.

**Keywords:** Agrarian worker, agricultural activities, natural person, producer, ZIDRES.

---

<sup>1</sup> Abogada Universidad Fundación Universitaria Agraria de Colombia (Uniagraria) Especialización en Legislación Rural y Ordenamiento Territorial



## Introducción

En el estudio realizado por Andrés Espinosa Fenwarth en febrero 7 de 2017 (Espinosa, 2017), publicado en el periódico Portafolio, se demuestra que el campo colombiano es afectado por factores de conflicto armado, narcotráfico y baja economía. Estas falencias han sido punto esencial en la política de los gobiernos en el siglo XX, que promovieron mejoras a las personas ligadas a actividades del agro. Dichos esfuerzos han determinado cambios en la concentración de la propiedad en cabeza de los grandes empresarios y productores que influyen en la población en situación de vulnerabilidad en los sectores agrarios.

La Ley Zidres (zonas de interés de desarrollo rural, económico y social) busca promover la explotación de los grandes terrenos sin uso en sectores alejados, por medio de proyectos productivos que favorecen a los trabajadores agrarios (hombres y mujeres), con el objetivo de contribuir a la economía de la familia campesina a través de los titulares, denominados productores, conformados por una persona natural o jurídica.

La participación de la persona natural en la Ley es trascendental para enriquecer las actividades agropecuarias, con lo cual se generan interrogantes como: ¿Cuál es el puesto que funge la persona natural en la Ley? ¿El pequeño productor posee la capacidad de sostenibilidad de un proyecto? ¿El trabajador rural posee algún beneficio en los proyectos? Dichos interrogantes constituyen el análisis del presente artículo, que busca aclarar y conceptualizar a la persona natural en la Ley Zidres y sus efectos en la misma.

## Ley Zidres

El desarrollo económico del campo colombiano evidenció una perspectiva de prosperidad con la ley sancionada por el anterior presidente Juan Manuel Santos, denominada como Ley Zidres (zonas de interés de Desarrollo Rural, Económico y Social). El concepto de las zonas determinadas por la norma hace referencia a: “Los territorios con aptitud agrícola, pecuaria, forestal y piscícola, para el desarrollo de proyectos productivos capaces de responder a los desafíos de la internacionalización de la economía, además de garantizar la soberanía, autonomía y seguridad alimentaria del país” (Artículo 1, Ley 1776).

La UPRA (Unidad de Planificación de Tierras Rurales) es la entidad encargada de la identificación de los territorios de las Zidres, los cuales deben cumplir las características que determina la norma:

- Los terrenos deben ser aislados de los centros urbanos con condiciones agrológicas y climáticas difíciles.
- El territorio debe poseer baja densidad poblacional.
- Su condición asigna un déficit de infraestructura.
- Sus condiciones determinan altos índices de pobreza.

Los terrenos que poseen las características se constituyen en no aptos para la economía familiar campesina, aunque pueden presentar alta concentración de la tierra, asunto que resulta relevante toda vez que sobre estos hay un gran interés en empresarios y habitantes de la zona. A partir de lo anterior, el asunto de las tierras es fundamental para alcanzar la creación

de las Zidres, porque impulsa proyectos productivos presentados ante el MADR (Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural), buscando su aprobación por el consejo de ministros. El Ministerio debe definir estrategias del desarrollo rural, tal y como lo determina (Santellana, 2015) "El MADR debe definir una política de generación y transferencia de tecnología para la estrategia rural que enmarcará la acción de: Corpoica, los centros especializados de investigación agropecuaria, de silvicultura tropical y pesquera, del ICA, el SENA y las universidades".

Conforme a la facultad de MADR para la transferencia tecnología, se genera un punto importante en la aprobación de los proyectos Zidres, de acuerdo con una de sus características que se establece como déficit de infraestructura. Esto aboca al desarrollo de estrategias para las nuevas tecnologías y constituye la necesidad del cumplimiento de los proyectos aprobados con fines de mejorar la economía agraria.

## **Principio de progresividad en la Ley Zidres**

El principio de progresividad, conforme a la constitución del Estado social de derecho, determina la limitación al legislador en el marco del estudio de inconstitucionalidad de las leyes proferidas en materia de los derechos económicos y sociales, y determina "adoptar medidas, hasta el máximo de los recursos disponibles, a fin de lograr la plena efectividad de los derechos sociales" (Sentencia C - 644

de 2012). Conforme al concepto de la Corte Constitucional, la plena efectividad se dirige a satisfacer necesidades básicas de manera económica y social de los gobernados. El estudio realizado por el principio se conforma de dos puntos evaluables cuando se busca una nueva ley en marcha:

El primero, según el cual dicho principio integra el bloque de constitucionalidad en sentido amplio, por mandato del inciso 2º del artículo 93 Superior, que opera como un dispositivo amplificador de la protección debida a los derechos sociales contenidos en la Constitución. Y el segundo, según el cual dicho principio cualifica el tipo de obligaciones que adquieren las autoridades públicas del Estado Social de Derecho, cuya nota definitoria es el reconocimiento no retórico de la importancia constitucional, la fundamentación y la existencia de garantías propias de los llamados derechos sociales (Sentencia C - 644 de 2012).

En el contexto de los derechos sociales, los artículos 58<sup>2</sup> y 64<sup>3</sup> de la C. P., enmarcan la protección que posee el acceso a la tierra del trabajador agrario. De acuerdo a la jurisprudencia, el trabajador agrario y sus actividades agrícolas son objeto de protección constitucional, de acuerdo a la conexidad con derechos de carácter fundamental y la protección a la economía del estado.

El principio de progresividad en materia de acceso de la propiedad agraria y la protección

---

<sup>2</sup> Derecho a la propiedad privada y expropiación por motivo de utilidad pública o interés social.

<sup>3</sup> Protección a los trabajadores agrarios.

de manera constitucional al trabajador agrario, debe encontrarse en un sentido objetivo y subjetivo en cualquier norma que rija la materia. El sentido objetivo hace relación a la progresividad de manera taxativa dentro de algunos de los artículos de la norma, ejecutada a través de equidad e igualdad de oportunidades. Por otra parte, el sentido subjetivo hace referencia a la progresividad inmersa de la norma, su ejecución se conforma de la prosperidad en materia agraria, ambiental o alimentaria, o para el caso que nos ocupa, de la economía del sector agrario y sus trabajadores que desempeñan labores de acuerdo al acceso a la tierra.

El estudio bajo los parámetros de progresividad realizados por la Corte Constitucional en materia de acceso a la tierra y su carácter fundamental, determina para el artículo 58 C.P. que “el acceso a la propiedad debe tener al menos las mismas garantías del régimen común, las posiciones jurídicas de derecho que se advierten deben ser reconocidas para el trabajador del campo”.<sup>4</sup> Lo anterior se conforma de cuatro posiciones que deben ser reconocidas por la progresividad en materia agraria, con el objetivo de implementar la protección constitucional que ha otorgado la corte. Son posiciones jurídicas:

1. El derecho de los trabajadores agrarios a no ser despojados de su propiedad agraria o impulsados a deshacerse de ella so pretexto de su improductividad, sin ofrecer antes alternativas para tornarlas productivas a través de alianzas o asociaciones, o a cambio de otras alternativas de desarrollo agrícola como,

- por ejemplo, el desarrollo de zonas de reserva campesina habilitadas a tal efecto; el derecho a que el disfrute de la propiedad no sea afectado sin justificación suficiente y poderosa;
2. El derecho a que el Estado adopte medidas progresivas y no regresivas orientadas a estimular, favorecer e impulsar el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios y el mejoramiento de su calidad de vida y dignidad humana;
3. El derecho a que por esta misma vía, además se proteja la seguridad alimentaria. (Sentencia C - 077 de 2017).

Lo anterior determina el alcance de la estructura del artículo, mencionando la progresividad y el objetivo de mejorar las condiciones de calidad de vida de los trabajadores agrarios, la creación de políticas para impulsar el acceso a la tierra, como se ha constituido en la Ley 160 de 1994, que en su artículo 1 menciona el deber del Estado de promover el acceso a la tierra, así como en el artículo 2 de la Ley 1776 de 2016, numeral 1. La posición de la improductividad se encuentra reflejada en la utilización de baldíos adjudicados, puesto que la no productiva es causal para la cancelación del derecho de explotación.

Siguiendo con el artículo 64 de la C. P., su alcance determina que “las autoridades estatales deben adoptar medidas progresivas estructurales mediante las que se garantice de manera efectiva el acceso a la tierra” (Sentencia C-077 de 2017). El legislador, con el objetivo de reglamentar estas medidas, debe tener en cuenta

---

<sup>4</sup> Sentencia C - 077 de 2017 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. Febrero 08 de 2017).

las disposiciones determinadas por el estudio de la jurisprudencia del anterior artículo. De acuerdo a su protección, son las siguientes:

4. Los campesinos son sujetos de especial protección, que han permanecido invisibilizados históricamente y que viven en condiciones de vulnerabilidad.
5. El campo es un bien jurídico especialmente protegido por la Constitución.
6. El derecho a la tierra y al territorio son derechos fundamentales. Los tres ejes anteriores, están sustentados en la finalidad constitucional de garantizar a los trabajadores agropecuarios.
7. La realización de su derecho a la igualdad material (Sentencia C - 077 de 2017).

Los enunciados anteriores son el resultado del estudio constitucional de la Ley Zidres que ejecuta una nueva política agraria en la búsqueda de promover el acceso a la tierra a los trabajadores del agro colombiano, pero debe someterse a los lineamientos del principio de progresividad con el objetivo de fomentar una economía agraria próspera, respetando la protección constitucional a la tierra rural y sus trabajadores.

### **El campo como bien jurídico protegido**

Colombia se determina como un país con un alto porcentaje de actividad agrícola en su territorio, de allí se desprenden sectores de la economía y el sostenimiento económico de las familias campesinas divididos en pequeños, medianos y grandes productores. La jurisprudencia ha determinado la trascendencia del campo y su calidad de objeto de protección

especial, al considerarlo parte fundamental en el progreso de las actividades rurales que constituye un acceso integral a la tierra de los trabajadores rurales desfavorecidos. De esta manera lo expresa la Corte Constitucional:

La jurisprudencia constitucional, ha ido reconociendo a través de los casos objetivos y concretos, las características específicas que posee el campo como bien jurídico de especial protección constitucional, tanto desde los imperativos del Estado social de derecho, como desde la óptica del progreso a través de la competitividad y el correcto ejercicio de las libertades económicas (Sentencia C - 644 de 2012).

De acuerdo a lo anterior, los artículos de orden constitucional que determinan la materia en el marco de los derechos sociales, poseen una protección de rango fundamental, pertenecientes a la regulación del campo como un bien jurídico protegido. En palabras de la Corte Constitucional, se contempla el carácter imperativo a los artículos 60 y 64 superior, determinado de la siguiente manera:

La propiedad que contempla el artículo 60 superior, es el artículo 64 de la Carta el que contempla como deber del Estado garantizar el acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, mandato que no 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” (Sentencia C - 644 de 2012).

El carácter imperativo se consagra a partir de la conexidad con la dignidad humana y las necesidades básicas de los pobladores que desarrollen o dependan de actividades agrícolas. Las entidades públicas dedicadas a la protección del agro y sus trabajadores que sean productores o dependientes de un salario o jornal, tienen un deber constitucional de desarrollar políticas públicas para la prosperidad de su economía y ejecutar planes de acción con el objetivo de generar un acceso integral a la tierra y su actividad de explotación en actividades agrícolas. De la misma manera, la corporación constitucional determina los artículos 64, 65 y 66 en los siguientes términos de protección al campo:

Los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política, constituyen el fundamento de la acción del Estado para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso progresivo 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 para darle prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades agropecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, y a la construcción de obras de infraestructura física en el campo (Sentencia C - 180 de 2005).

Con el estudio anterior se demuestra que los elementos para la protección del bien jurídico del campo no solo determinan el acceso a la tierra y condiciones necesarias. De acuerdo a la jurisprudencia, es de importancia que las entidades de derecho público dedicadas al agro colombiano, desarrollen políticas constituidas de manera efectiva en la protección de

educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito.

Como se mencionó durante el acápite, el campo como un bien jurídico de protección especial es un conjunto de las garantías de fomentar una economía determinante para la colaboración del sector primario del Estado colombiano, que se conforma de la transformación de recursos naturales que se utilizan como materia prima. El acceso equitativo e igualitario de la tierra no es el único elemento. La vivienda y el crédito, como ha mencionado la Corte Constitucional, forman la satisfacción de condiciones básicas para cada una de las personas y en especial aquellas dedicadas a actividades agropecuarias.

## Proyectos de la Ley Zidres

Los proyectos presentados bajo el contexto de la Ley Zidres, buscan, en primera medida, cumplir y desarrollar los objetivos de las Zidres, motivación de mejorar las necesidades económicas, sociales y políticas del campo:

- 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 (Finagro, 2016).

Los puntos anteriores no son constituidos componentes del proyecto. Deben buscar con detenimiento la inclusión de la prosperidad del trabajador rural y mejorar la economía de la familia campesina. El proyecto puede ser desarrollado y presentado ante el MADR, por personas naturales o jurídicas, empresas asociativas con la capacidad del desarrollo y planificación rural en el ejercicio del proyecto. Los componentes consagrados en el artículo tercero de la ley, denominado "Componentes de los proyectos productivos", se enmarcan en la composición de alcanzar: recursos financieros y administrativos, aprobación jurídica de quien lo presenta y del proyecto, capacidad de constituir sostenibilidad ambiental y la compatibilidad de la contribución a la seguridad alimentaria en el nivel regional y nacional.

En el término de ejecución de los proyectos productivos aprobados, la ley excluye toda aquella acción jurídica de transferencia de dominio o adjudicación al titular. Los predios baldíos necesarios para la puesta en práctica del proyecto se colocarán a disposición del titular en las modalidades contractuales de concesión, arrendamiento y afines a la mera tenencia del uso y el goce de los territorios.

Las Zidres pretenden el desarrollo agro-económico en el país, con la vinculación de personas que contribuyan al cumplimiento de los deberes del Estado en los sectores rurales, aunque esta esperanza del agro excluye los siguientes aspectos.

### **Zonas de reserva campesina**

Zonas creadas por la Ley 160, para ordenar y administrar la ocupación de terrenos baldíos,

con la finalidad de mantener estable la economía de la familia campesina.

### **Resguardos indígenas**

Los resguardos consolidados por la Jurisdicción Especial Indígena en la constitución de 1991, con el fin de contribuir a proteger las creencias y costumbres de las comunidades aborígenes.

### **Territorios colectivos**

Los territorios colectivos son adjudicados a una comunidad determinada por su asentamiento durante un tiempo prolongado en la historia. Actualmente son sujetos de estos territorios las comunidades afro, los indígenas y comunidades étnicas.

### **Territorios con medidas de protección contra el desplazamiento forzado**

El desplazamiento forzado se conforma por la amenaza de actores armados que realizan operaciones con fines militares a los alrededores de población civil, campesina o terrenos baldíos, generando presencia de las fuerzas militares con alta probabilidad de enfrentamientos armados.

### **Áreas protegidas**

Las áreas protegidas son catalogadas de cuidado y protección especial para la sostenibilidad de su biodiversidad, se encuentran en una normatividad especial en los fines de protección del medio ambiente para el cumplimiento del desarrollo sostenible.

La exclusión de la Ley, también se extiende a los bienes baldíos otorgados en ocupación

después de la vigencia de la Ley 160 de 1994. Aquellos beneficiarios de la adjudicación en vigencia y lineamientos normativos no serán afectados por las Zidres. El derecho adquirido se mantendrá hasta su culminación por resolución de la entidad competente.

La exclusión de las Zidres se motiva en el deber del Estado de contener la sostenibilidad ambiental y alimentaria para los particulares dentro del territorio nacional. Su desarrollo agroeconómico no puede influir en la destrucción de biodiversidad o territorios a comunidades. La ley busca influir en el mejoramiento de factores económicos en el sector rural, al considerarse un sector en estado de vulnerabilidad.

## Proyectos productivos de la Ley Zidres

La presentación de los proyectos productivos conforme a la Ley 1776 de 2016, Ley Zidres, se presentarán ante el MADR una vez iniciada la apertura de la invitación a la presentación de proyectos de acuerdo a los requisitos dispuestos en la ley.

### 1. Un documento del proyecto con el contenido

La descripción del proyecto, la motivación de viabilidad conforme a lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) donde se ejecutará, deberá contener un esquema de criterios de ordenamiento productivo y social avalados por el UPRA,

un esquema de viabilidad financiera y jurídica conforme al desarrollo sostenible y una motivación de no ser una amenaza en la seguridad alimentaria del país.

### 2. Un plan de negocios

El plan de negocios debe poseer criterios técnicos con un enfoque a la compra total de la producción con actualización de precios en el mercado del país durante el ciclo del proyecto. El plan realizado debe ser de acuerdo a condiciones de transparencia y libre concurrencia con ayuda de información que disponga la bolsa de productos agropecuarios en su momento.

### 3. Recurso de fomento

En caso de ser utilizados recursos de fomento, un sistema que permita que los recursos recibidos a través de los créditos de fomento sean administrados por medio de fiducias u otros mecanismos que generen transparencia en la operación.<sup>5</sup>

### 4. Estudio de títulos

La persona natural o la asociación titular del proyecto, debe realizar un estudio de los títulos de los predios objeto de ejecución del proyecto. Se deberán anexar los folios de matrícula inmobiliaria correspondientes con el ánimo de que el MADR pueda verificar en la anotación que pertenece a la delimitación de Zidres. Así se dispone en el artículo 21, parágrafo segundo.

---

<sup>5</sup> Consultado del siguiente link: <https://www.minagricultura.gov.co/Normatividad/Leyes/LEY%201776%20DEL%2029%20DE%20ENERO%20DE%202016.pdf>

## **5. Documentación de identificación de predios**

La documentación que permita identificar los predios sobre los cuales se va a adelantar el proyecto productivo y, si es el caso, la descripción de la figura jurídica mediante la cual se pretende acceder a la tierra requerida para el desarrollo de este. Cuando para la realización del proyecto productivo se requiera la entrega de bienes baldíos y fiscales patrimoniales para el desarrollo del proyecto, se deberá identificar el tipo contractual propuesto para la entrega, el plazo y las condiciones en las que la tierra será devuelta al Estado tras la culminación del contrato. Cuando el inmueble esté ocupado, deberá anexarse un estudio socioeconómico y ambiental de la situación de este, identificando las mejoras existentes junto con su correspondiente avalúo.<sup>6</sup>

## **6. Cuando el titular sean los campesinos, mujeres rurales, jóvenes rurales y/o trabajadores agrarios sin tierra**

Se deberá determinar un mecanismo avalado por el MADR que permita durante los tres primeros años ser propietarios de un porcentaje de tierra fijado por el MADR. Esto se motivará de acuerdo a la capacidad financiera y productiva del proyecto. Cuando no sea posible dotar de tierra a este titular, se presentará un proyecto con el objetivo de dotar al titular de acuerdo a los criterios de la entidad competente para

la viabilidad del proyecto. Este proyecto de dotación de tierra deberá contener acciones encaminadas a crédito del sistema bancario, un plan que asegure de manera sustentable el suministro de servicios de capacitación empresarial y un mecanismo de asistencia técnica a los trabajadores con el fin de obtener paquetes tecnológicos productivos.

## **7. La identificación del responsable del proyecto**

Con el objetivo de cumplir con la notificación personal, el titular deberá colocar su identificación y dirección de notificación cuando se trate de personal natural. Cuando se haya creado una persona jurídica, se deberá anexar el certificado de existencia y representación legal, con fecha de expedición no superior a 30 días. Deberá establecerse la capacidad de suscribir y representar el proyecto productivo. Cuando el titular sea una empresa asociativa, deberá anexar el contrato de constitución con el objetivo de determinar la capacidad de suscribir y representación.

## **8. Estudio ambiental**

En el estudio ambiental realizado en los predios donde se ejecutará el proyecto y predios aledaños, deberá contener la identificación de cuerpos, fuentes, nacimientos de agua y sus rondas respectivas, y determinar zonas ecológicas con presencia de

---

<sup>6</sup> *Ibíd.*



especies sensibles o amenazadas. También deberá contener la calidad del recurso hídrico para la sustentabilidad del proyecto y la capacidad del ecosistema para su implementación del proyecto productivo.

## Personas naturales en la Ley Zidres

Las “personas jurídicas, naturales o empresas asociativas”<sup>7</sup> de acuerdo con los requisitos legales, presentarán y adelantarán proyectos productivos bajo los parámetros de Zidres. La concepción de persona natural, de acuerdo con el Código Civil, se refiere a “todos los individuos de la especie humana, cualquiera que sea su edad, sexo, estirpe o condición”.<sup>8</sup> En la materia agraria existen tres clases de personas naturales, su clasificación es conforme a su actividad.

## Trabajador agrario

Los trabajadores agrarios son aquellas personas que realizan labores agrarias y pesqueras para su subsistencia, forman parte del núcleo de la familia campesina y pertenecen al grupo de trabajadores de los pequeños, medianos y grandes productores. Conforme a las condiciones de vulnerabilidad que a través del tiempo se han identificado, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha otorgado protección especial a los trabajadores agrarios y ha buscado promover su trabajo y mejora de su economía.

La alta corporación ha manifestado con respecto a los trabajadores agrarios, que estos son sujetos de protección especial.

La jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios. Lo anterior, atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente en relación a los cambios profundos que se están produciendo, tanto en materia de producción de alimentos, como en el uso y explotación de los recursos naturales (Sentencia C - 077, 2017).

La protección otorgada por la jurisprudencia enmarca la situación real de las dificultades que posee este tipo de población, ya que el Estado considera el “campo” como premisa para mejorar la situación económica y social de las personas que dependen de sus actividades. El *corpus iuris*<sup>9</sup> establecido por la Corporación determina:

El *corpus iuris* está compuesto por los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, y la participación, los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana (Sentencia C - 077, 2017).

<sup>7</sup> Artículo 3, Ley 1676 de 2016.

<sup>8</sup> Artículo 74, Código Civil.

<sup>9</sup> Sentencia C – 077 de 2017. El *corpus iuris* que nuestro sistema jurídico reconoce a los campesinos y trabajadores agrarios es una articulación de derechos y deberes que quizás expresa de la manera más clara y contundente el postulado de la dignidad humana, entendida como principio fundante y valor de nuestro ordenamiento legal, como principio constitucional y como derecho fundamental autónomo.

Los aspectos constituidos del valor jurisprudencial se encuentran activos en la Ley Zidres, que tiene como objetivo promover las actividades económicas para el trabajador agrario, que compone el equipo de trabajo colaborativo de los proyectos productivos y la titulación de tierras en cabeza de ellos, en el caso que no exista título, pero mantenga actividades agrarias en los terrenos que presuntamente le pertenecen.

### **Pequeño productor**

El pequeño productor se determina como persona natural que realiza labores agrícolas productivas. En la política del año 2015, el MADR cambió la cifra para determinar al pequeño productor, disminuyendo la cantidad de salarios de acuerdo con el decreto 2179 del 2015, al considerar el pequeño productor de acuerdo con la siguiente definición:

Se considera pequeño productor, para efecto de las líneas de financiación y redescuento administradas por Finagro, a las personas cuyos activos totales no superen el equivalente a 284 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV), que aproximadamente representan 61.000 USD, incluidos los del cónyuge o compañero permanente; siempre que por lo menos el 75% de sus activos estén invertidos en el sector agropecuario o que no menos de las dos terceras partes (2/3) de sus ingresos provengan de la actividad agropecuaria. El monto máximo de crédito para el pequeño productor es el equivalente al 70% de los activos (198,8 SMMLV = 43.000 USD Aprox.) (Circular P -23, 2015, Finagro).

Con respecto a los pequeños productores determinados por el MADR, en la Ley Zidres se promoverá la tierra y recursos para el desarrollo de los proyectos presentados, aunque no es de carácter obligatorio su asociación con pequeños, medianos y grandes productores, pero por las capacidades para el desarrollo del proyecto se amerita la conformación de asociación.

### **Productor mediano**

El mediano productor es aquella persona natural o jurídica que actualmente sobrepasa los 284 salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV) de activos totales, conforme a la última actualización realizada por el MADR en el 2015. El mediano productor se constituye solamente con la demostración de sus activos; a diferencia del pequeño, no tiene el deber de demostrar la inversión de las 2/3 en actividades agropecuarias.

Para la Ley Zidres, el mediano productor tiene la posibilidad de presentar proyectos productivos de acuerdo a los parámetros establecidos y en cumplimiento de los objetivos de la normatividad, para promover las actividades agrarias y pesqueras para la sostenibilidad regional y nacional, aquellos que poseen la facultad de asociación con pequeños, medianos y grandes productores, para adelantar los proyectos aprobados con el objetivo de su culminación a través de un trabajo colaborativo entre trabajadores rurales, entidades del Estado y recursos financieros públicos o privados.

## La persona natural como titular de proyectos productivos

En la normatividad se denomina como personas naturales a los trabajadores agrarios, pequeños, medianos y grandes productores. Cada uno posee facultades independientes de acuerdo con sus activos y las posibilidades de alcanzar a los distintos beneficios otorgados por las entidades gubernamentales, y de colaborar a sus actividades con recursos financieros, administrativos e infraestructura.

La presentación de proyectos al MADR, en el marco de la Ley Zidres, excluye a los trabajadores agrarios. Solo podrán ser parte del equipo de trabajo del proyecto presentado por el titular determinado en el artículo tercero<sup>10</sup> de la Ley, el motivo de promover su trabajo para la estabilidad de su pequeña economía y su familia campesina.

A los trabajadores agrarios beneficiarios de adjudicación de baldíos conforme a la Ley 160 del 1994, no se les cancelará el derecho, siempre y cuando realicen actividades agropecuarias a las 2/3 del territorio adjudicado, establecido en la Ley 160. Cuando el trabajador acredite la tenencia sin actividades agrícolas, se le cancelará la adjudicación y se colocará a disposición de arriendo o cesión para proyectos productivos de la Ley Zidres.

Los pocos recursos del trabajador agrario no garantizan la sostenibilidad del proyecto productivo, lo que no lo hace titular de su presentación, aprobación o desarrollo. Se excluye

en la modalidad de asociación. Solo entre los productores se encuentra la posibilidad de conformar asociaciones con objetivos meramente del proyecto.

Los pequeños productores titulares de la presentación, aprobación y desarrollo de proyectos productivos, con la reforma del MADR de aumentar sus salarios para convertirse en medianos productores, pueden recibir beneficios por parte de las entidades públicas, como créditos y porcentajes de descuentos en los insumos utilizados, aunque la característica diferenciadora, que plantean que se deben demostrar que los proyectos generaron una utilidad de 2/3 partes de la inversión, ha generado dificultades para su implementación.

Los medianos productores también son objeto en los proyectos de las Zidres, demostrando su utilidad después de los 284 SMMLV, sin que sea menester la inversión.

Para los proyectos de las Zidres se ha determinado la mejor opción de conformar asociaciones entre productores; no es un requisito, pero sí es la mejor posibilidad de participar. La inversión demostrada por los pequeños productos de las 2/3 partes se concreta en un alto porcentaje, de no suplir ningún proyecto con la tercera parte sobrante, lo que determina para el pequeño productor la necesidad obligatoria de asociarse con el fin de prosperar en las actividades del campo colombiano.

Conforme a los cargos demandados en la Sentencia C - 077 de 2017, la Ley Zidres determina obligatoriedad de conformar la asociación entre pequeños y medianos productores,

---

<sup>10</sup> Artículo 3, Ley 1776 de 2017. Personas jurídicas, naturales o empresas asociativas que decidan adelantar proyectos productivos en las Zidres.

lo que conforma violación a la libre asociación, derecho al trabajo y libre ocupación u oficio. El recurso utilizado para el sostenimiento de un proyecto determina una alta inversión. Los auxilios otorgados por las entidades competentes no alcanzarían para que una persona natural desarrollara el proyecto en forma apropiada y con la utilidad esperada, como promueve la Ley Zidres dentro de sus objetivos.

## Conclusión

La Ley Zidres, dentro del marco jurídico colombiano, fue estructurada para el desarrollo de la política agraria en Colombia, a través de la asociación empresarial con el fin de elevar la economía en los sectores rurales con el aprovechamiento de terrenos rurales, presentando proyectos productivos ante el MADR. Aquellos pueden ser presentados por las asociaciones entre empresarios o empresarios y personas naturales. También pueden presentarlos las personas naturales comerciantes, con el objetivo de desarrollar un crecimiento en la población dedicada a las labores agrarias.

La evaluación realizada por parte del MADR a los proyectos productivos, es de carácter general, sin tener en cuenta la capacidad económica del titular, la disponibilidad del terreno de acuerdo al POT y la delimitación de áreas protegidas, para su ejecución. El estudio determinará la sostenibilidad de la economía y de la producción, su viabilidad y la protección al trabajador agrario en las actividades que se realizan para el desarrollo del respectivo proyecto.

Conforme a la Sentencia C - 644 de 2012, determinó la prevalencia por empresarios nacionales o extranjeros con mayor capacidad

económica y de concentración de la tierra en proyectos agrícolas. Aparte de esta prevalencia, no se discrimina que cualquier persona natural (pequeño, mediano o gran productor) realice la presentación de proyectos, aunque la capacidad económica del pequeño productor no permite la ejecución de proyectos productivos, obligándolo a su asociación con pequeños o medianos. La Ley Zidres demuestra violaciones a la libre asociación, presumiendo una capacidad que, de acuerdo con el manejo de cualquier proyecto, hace inalcanzable su patrocinio, lo que implica que la participación o vinculación a proyectos no tenga ningún beneficio para estas personas ni sus familias. No se tuvo en cuenta la protección especial que ha definido la Corte Constitucional a su favor por las condiciones complicadas para realizar sus labores.

## Referencias

- Constitución Política de Colombia. (1991).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C - 077 de 2017. (Febrero 08 de 2017. M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C - 644 de 2012. (Agosto 23 de 2012. M. P. Adriana María Guillen Arango).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C - 180 de 2005. (Marzo 01 de 2005. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C - 1165 de 2000. (Septiembre 06 de 2000. M.P. Alfredo Beltrán Sierra).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C - 006 de 2002. (Enero 23 de 2002. M.P. Clara Inés Vargas Hernández).

- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU - 426 de 2016. (Agosto 11 de 2016. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C - 623 de 2015. (Septiembre 30 de 2015. M.P. Alberto Rojas Ríos).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C - 792 de 2002. (Septiembre 17 de 2002. M.P. Jaime Córdova Triviño).
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C - 539 de 2008. (Mayo 28 de 2008. M.P. Humberto Antonio Sierra Porto).
- Decreto 2179 de 2015. Por medio del cual se modifica el Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural, en lo relacionado con la definición de Pequeño Productor para los fines de la Ley 16 de 1990. Noviembre 11 de 2015. D. O. No. 49693.
- Espinoza, A. (2017, febrero 7). Situación actual y perspectivas agropecuarias 2017. El Portafolio. Bogotá D. C.
- Finagro. Recuperado el 13 de agosto de 2017 de <https://www.finagro.com.co/noticias/minagricultura-actualiza-la-definicion-del-pequeno-productor>
- Ley 160 de 1994. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones. Agosto 5 de 1994. D. O. No. 41479.
- Ley 1776 de 2016. Por la cual se crean y se desarrollan las zonas de Interés de desarrollo rural, económico y social, Zidres. Enero 29 de 2016. D. O. No. 49770.
- Ley 1450 de 2011. Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. Junio 16 de 2011. D. O. No. 48102.
- Minagricultura. Recuperado el 12 de agosto de 2017 de [www.minagricultura.gov.co](http://www.minagricultura.gov.co).