

Documentos técnicos
Proyecto Incentivos a la Conservación
Fondo Patrimonio Natural

Comentarios al proyecto de Ley de Tierras y desarrollo rural

Cítese como: Palacios Lozano M.T., 2012a. Comentarios al proyecto de Ley de Tierras y desarrollo rural. Documento técnico Proyecto Incentivos a la Conservación, Fondo Patrimonio Natural.

Este documento ha sido posible gracias al apoyo de la Embajada del Reino de los Países Bajos, su contenido y opiniones son responsabilidad del autor y no comprometen necesariamente la posición del Fondo Patrimonio Natural ni del gobierno del Reino de los Países Bajos.



COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY DE TIERRAS Y DESARROLLO RURAL¹

Presentación

Con base en las discusiones sostenidas en el Grupo de Desarrollo Estratégico GDE del Fondo Patrimonio Natural se presentan a continuación las principales propuestas de modificación al articulado del Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural, con el fin de realizar aportes al proyecto de ley en mención. Los comentarios y ajustes presentados parten de analizar aspectos relacionados con las implicaciones de la ley sobre el Sistema Nacional de Áreas Protegidas SINAP, las oportunidades de asignación de recursos que propicien la conservación y la valoración de los servicios ambientales (en particular a partir de instrumentos económicos tipo incentivos y compensaciones); la asignación de recursos que aporten a evitar y mitigar impactos ambientales; y finalmente algunas oportunidades sobre el manejo de dichos recursos a los fines citados.

El documento presenta los artículos sobre los cuales se han identificado necesidades de modificación, sean por claridad de conceptos, vacíos o situaciones que se hayan identificado como problemáticas. En tal sentido, se presenta el comentario, con base en el cual se proponen los ajustes (en negrilla) al articulado.

Propuestas de ajustes al articulado

PROYECTO DE LEY DE TIERRAS Y DESARROLLO RURAL LIBRO I. MARCO GENERAL, DESARROLLO RURAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS

TÍTULO I. DISPOSICIONES GENERALES

CAPÍTULO II. FONDO NACIONAL DE DESARROLLO RURAL Y DELEGACIONES

Texto original

ARTÍCULO 8. Administración del fondo. Los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Rural se administrarán a través de una fiducia comercial de administración, cuyo constituyente y beneficiario será el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER. La administración de los recursos del Fondo estará sometida al régimen de la sociedad fiduciaria administradora del Fondo. El Gobierno reglamentará la materia.

El Patrimonio Autónomo contará con un comité fiduciario que tendrá a su cargo la ordenación del gasto y la definición de las políticas de empleo e inversión de los

¹ Consolidado por María Teresa Palacios Lozano. Consultora en Asuntos ambientales intersectoriales y territoriales – Fondo Patrimonio Natural – Proyecto Incentivos a la Conservación PIC.



recursos del fideicomiso. El Comité Fiduciario estará integrado por el Director de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o quien haga sus veces o su delegado, el Gerente General del INCODER o su delegado, el Director Administrativo y Financiero del INCODER.

Para el desarrollo del objeto del fideicomiso, el fideicomisario en su calidad de administrador del patrimonio autónomo, celebrará contratos con terceros de conformidad con el derecho privado, para el desarrollo de los programas que determine el Comité Fiduciario, directamente o mediante contratos y convenios con entidades de derecho público o privado, o mediante asociaciones público privadas.

Parágrafo 1. Las agencias de cooperación internacional y los donantes nacionales e internacionales podrán solicitar que los recursos que aporten privilegien, o se dediquen exclusivamente, a apoyar a comunidades de alguna(s) región(es) específica(s) del país, o a determinadas comunidades o grupos vulnerables (minorías étnicas, mujeres y jóvenes rurales, desplazados, víctimas de la violencia, pobres extremos). Para estos propósitos el patrimonio autónomo podrá tener cuentas individuales de estos aportes y sus usos.

Parágrafo 2. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural determinará los aportes al FNDR con cargo al Presupuesto General de la Nación y otros activos de origen público y privado y de organismos de cooperación y dictará los lineamientos de política y metodologías para la ejecución de los recursos del FNDR. Para tal fin, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural tendrá en cuenta las recomendaciones de la UPRA sobre uso y vocaciones del suelo y del agua en actividades agropecuarias y forestales.

Parágrafo 3. Corresponde al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural hacer el seguimiento a la ejecución de los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Rural y evaluar el impacto de las inversiones con cargo al Fondo Nacional de Desarrollo Rural.

Comentario: *Conforme a lo propuesto en el ARTÍCULO 19, los programas de desarrollo rural con enfoque territorial deberán incluir entre otros, componentes relacionados con el ordenamiento social de la propiedad y acceso a tierras; el ordenamiento del uso de los suelos y las aguas para la actividad productiva; el acceso a crédito, financiamiento y otros servicios financieros para actividades económicas agropecuarias y no agropecuarias (...), la administración del Fondo deberá contar con una participación intersectorial incluyendo autoridades ambientales y Parques Nacionales Naturales.*

En tal sentido el artículo leería:

ARTÍCULO 8. Administración del fondo. Los recursos del Fondo Nacional de Desarrollo Rural se administrarán a través de una fiducia comercial de administración, cuyo constituyente y beneficiario será el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER. La administración de los recursos del Fondo estará sometida al régimen de la sociedad fiduciaria administradora del Fondo. El Gobierno reglamentará la materia.



El Patrimonio Autónomo contará con un comité fiduciario que tendrá a su cargo la ordenación del gasto y la definición de las políticas de empleo e inversión de los recursos del fideicomiso. El Comité Fiduciario estará integrado por el Director de Desarrollo Rural del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o quien haga sus veces o su delegado, el Gerente General del INCODER o su delegado, el Director Administrativo y Financiero del INCODER, **el Director General de Parques Nacionales Naturales.**

Para el desarrollo del objeto del fideicomiso, el fideicomisario en su calidad de administrador del patrimonio autónomo, celebrará contratos con terceros de conformidad con el derecho privado, para el desarrollo de los programas que determine el Comité Fiduciario, directamente o mediante contratos y convenios con entidades de derecho público o privado **de reconocida experiencia en el manejo de recursos de acuerdo a las temáticas de los proyectos**, o mediante asociaciones público privadas, **para lo cual el Gobierno Nacional reglamentará la materia.**

TÍTULO III. POLÍTICA DE APOYOS AL DESARROLLO PRODUCTIVO

CAPÍTULO I. COMERCIALIZACIÓN

Texto original

ARTÍCULO 43. Plan Cuatrienal de Comercialización. El Gobierno Nacional elaborará un Plan de Comercialización cada cuatro (4) años. El Plan debe contener los siguientes elementos:

1. Un análisis de las tendencias del mercado de productos agropecuarios y forestales y sus derivados, con énfasis en alimentos y sectores que gozan de ventajas comparativas.
2. Estrategias para producir y hacer pública información de mercados y mecanismos para promover el acceso de los pequeños productores a la información.
3. Estrategias para promover la certificación y diferenciación de productos agropecuarios y forestales.
4. Estrategias para promover el uso de la información de mercados por parte de los productores agropecuarios.

Parágrafo 1. El Gobierno Nacional tiene la responsabilidad de promover la producción y acceso a la información de mercados y de compradores potenciales; promoverá las organizaciones de productores para fortalecer sus capacidades de generar escalas y negociar la venta de productos agropecuarios en condiciones de igualdad con los compradores.

Parágrafo 2. En la adjudicación de apoyos directos y subsidios a productores tendrán prioridad aquellas iniciativas que respondan a demandas y tengan identificados



compradores potenciales. Para tal fin, el Gobierno Nacional promoverá la gestión comercial.

Comentario: De destaca dentro del Plan Cuatrienal de Comercialización estipulado en el artículo 43 la inclusión de estrategias para promover la certificación y diferenciación de productos agropecuarios y forestales. No obstante podría ser más explícito el apoyo a certificaciones socioambientales. En particular el apoyo a la creación de sellos de origen por consideraciones ecosistémicas que se desarrollen buscando economías de escala en apoyo a núcleos de producción, por ejemplo en zonas amortiguadoras y límites de áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

En tal sentido el artículo leería:

ARTÍCULO 43. Plan Cuatrienal de Comercialización. El Gobierno Nacional elaborará un Plan de Comercialización cada cuatro (4) años. El Plan debe contener los siguientes elementos:

1. Un análisis de las tendencias del mercado de productos agropecuarios y forestales y sus derivados, con énfasis en alimentos y sectores que gozan de ventajas comparativas.
2. Estrategias para producir y hacer pública información de mercados y mecanismos para promover el acceso de los pequeños productores a la información.
3. **Estrategias para promover la certificación y diferenciación de productos agropecuarios y forestales, con énfasis en zonas marginales y de importancia ambiental por ejemplo en zonas amortiguadoras y límites de áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.**
4. Estrategias para promover el uso de la información de mercados por parte de los productores agropecuarios.

Parágrafo 1. El Gobierno Nacional tiene la responsabilidad de promover la producción y acceso a la información de mercados y de compradores potenciales; promoverá las organizaciones de productores para fortalecer sus capacidades de generar escalas y negociar la venta de productos agropecuarios en condiciones de igualdad con los compradores.

Parágrafo 2. En la adjudicación de apoyos directos e incentivos a productores tendrán prioridad aquellas iniciativas que respondan a demandas y tengan identificados compradores potenciales. Para tal fin, el Gobierno Nacional promoverá la gestión comercial.

CAPÍTULO III. PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL CON EQUIDAD

Texto original

ARTÍCULO 66. Destinación de los Recursos. Los recursos del Programa Desarrollo Rural con Equidad- DRE se destinarán al financiamiento de apoyos a la competitividad mediante el mejoramiento de la productividad y la preparación del sector agropecuario para enfrentar la internacionalización de la economía. Estos apoyos darán prioridad a la provisión de bienes públicos y, cuando sea el caso, al otorgamiento de subsidios e incentivos para facilitar la inclusión de los pequeños y medianos productores en el desarrollo competitivo.

Comentario: Es necesario que la Ley prevea el desarrollo de incentivos novedosos que condicionen cambios de comportamiento favorables a la recuperación de las calidades intrínsecas al desarrollo agropecuario y rural. En tal sentido sería pertinente proponer la inclusión de los siguientes incentivos:



- *Líneas de crédito blandas para financiar reconversión ambiental productiva y la adopción de sistemas productivos ambientalmente sostenibles*
- *Incentivos a la agricultura ecológica*
- *Incentivos para fuentes alternativas de energía a partir de recursos renovables en áreas marginales*
- *Incentivos a la relocalización de actividades productivas.*
- *ICR al cambio en usos del suelo, orientados a para mejorar los usos del suelo, propender por su conservación y la recuperación de suelos degradados*
- *Compensación ambientales intersectoriales para la restauración de los ecosistemas estratégicos que proveen los servicios ecosistémicos*
- *Programas de PSA con recursos de compensación ambiental derivada de la obligación de los distritos de riego*
- *Asignación de recursos para el CIF de conservación*
- *Incentivos específicos para las comunidades que preservan los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura*
- *Incentivos conservación, recuperación y aprovechamiento sostenible de los recursos Hidrobiológicos para la alimentación*

En tal sentido el artículo leería:

ARTÍCULO 66. Destinación de los Recursos. Los recursos del Programa Desarrollo Rural con Equidad- DRE se destinarán al financiamiento de apoyos a la competitividad mediante el mejoramiento de la productividad y la preparación del sector agropecuario para enfrentar la internacionalización de la economía. Estos apoyos darán prioridad a la provisión de bienes públicos y, cuando sea el caso, al otorgamiento de subsidios e incentivos para facilitar la inclusión de los pequeños y medianos productores en el desarrollo competitivo, **la reconversión ambiental productiva, la disminución del conflicto del uso del suelo y la recuperación de las condiciones físico biológicas del agua y del suelo.**

Texto original

ARTÍCULO 67. Instrumentos de Apoyo. Los apoyos para mejorar la competitividad del sector agropecuario comprenderán los siguientes tipos de instrumentos:

1. Provisión de bienes y servicios públicos. El programa financiará bienes y servicios que traigan consigo beneficios para el conjunto de los productores agropecuarios, sin que haya lugar a una apropiación particular de los mismos, tales como asistencia técnica, obras de adecuación de tierras de carácter asociativo, sistemas de información y desarrollo y modernización de mercados, entre otros.
2. Apoyos a través de crédito. A través de crédito, el programa financiará líneas de crédito en condiciones preferenciales, líneas de crédito con Incentivo a la Capitalización Rural (ICR).
3. Apoyo a coberturas agropecuarias. El programa podrá otorgar subsidios al valor de la prima del seguro agropecuario, con el fin de incentivar el uso de seguros contra eventos climáticos, tales como exceso o déficit de lluvias, vientos fuertes, deslizamientos y avalanchas de origen climático, granizo e inundaciones, por parte de los productores agropecuarios.



Parágrafo. El Gobierno Nacional podrá focalizar la aplicación de los recursos del programa hacia aquellos territorios y poblaciones que considere prioritarios.

Comentario: *Dentro de los instrumentos económicos de Apoyo previstos en el artículo 67 para mejorar la competitividad del sector agropecuario se incluyen líneas de crédito en condiciones preferenciales, líneas de crédito con Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), coberturas agropecuarias. Menciona que el Gobierno Nacional podrá focalizar la aplicación de los recursos del programa hacia aquellos territorios y poblaciones que considere prioritarios. Debería quedar explícito que el otorgamiento de estos instrumentos económicos debería estar sujeto al cumplimiento de determinados criterios ambientales y sociales, para lo cual establecer mecanismos de seguimiento y control al cumplimiento de dichos condicionantes.*

En tal sentido el artículo leería:

ARTÍCULO 67. Instrumentos de Apoyo. Los apoyos para mejorar la competitividad del sector agropecuario comprenderán los siguientes tipos de instrumentos:

1. Provisión de bienes y servicios públicos. El programa financiará bienes y servicios que traigan consigo beneficios para el conjunto de los productores agropecuarios, sin que haya lugar a una apropiación particular de los mismos, tales como asistencia técnica, obras de adecuación de tierras de carácter asociativo, sistemas de información y desarrollo y modernización de mercados, entre otros.
2. Apoyos a través de crédito. A través de crédito, el programa financiará líneas de crédito en condiciones preferenciales, líneas de crédito con Incentivo a la Capitalización Rural (ICR). **El otorgamiento de estos instrumentos económicos estará sujeto al cumplimiento de determinados criterios ambientales y sociales, para lo cual el Gobierno nacional reglamentará y establecerá mecanismos de seguimiento y control al cumplimiento de dichos condicionantes.**
3. (...)

Parágrafo. El Gobierno Nacional podrá focalizar la aplicación de los recursos del programa hacia aquellos territorios y poblaciones que considere prioritarios **incluyendo zonas de alta pobreza y marginalidad e importancia ambiental.**

CAPÍTULO VI. PROYECTOS DE GENERACIÓN DE INGRESOS

Texto original

ARTÍCULO 76. Apoyo para Proyectos de Generación de Ingresos. El Gobierno Nacional promoverá y cofinanciará la asesoría y entrenamiento a los pobladores rurales, a las entidades territoriales y a organizaciones del sector público, comunitario, de la sociedad civil y privado, en los procesos de formulación, preparación, ejecución y evaluación de proyectos productivos y de generación de ingresos que contribuyan a mejorar la competitividad y la rentabilidad de las actividades rurales, así como en materia de identificación de necesidades de infraestructura y de servicios sociales básicos.



Los proyectos productivos y de generación de ingresos que así se promuevan o aquellos en los que participe el INCODER en su financiación o cofinanciación, tendrán un componente de modernización tecnológica, para lo cual deberá asegurar que la planificación y ejecución de los proyectos dispongan de la asesoría necesaria por parte de los organismos y entidades especialmente certificadas para el efecto.

En el marco de los programas de desarrollo rural con enfoque territorial el Fondo Nacional de Desarrollo Rural cofinanciará los siguientes componentes:

1. Proyectos de generación de ingresos de las comunidades rurales que cuenten con plazos adecuados de maduración, contemplen la integralidad de los procesos, promuevan la inclusión de género, edades y etnias y enfatizan en la creación y consolidación de organizaciones y el desarrollo de capacidades en las comunidades rurales.
2. Actividades de gestión del conocimiento, en particular de sistematización e intercambio de experiencias, metodologías, conocimiento y difusión de mejores prácticas y desarrollo de capacidades en las organizaciones de productores y en las entidades acompañantes de los procesos.
3. Generación de capacidades en las organizaciones de productores y en las entidades acompañantes de los procesos con la finalidad de fortalecer la institucionalidad local.
4. Servicios ecosistémicos, turismo rural, artesanías y otros servicios y actividades complementarias que contribuyan a la generación de ingresos de las comunidades rurales, teniendo en cuenta la creciente importancia de los ingresos no agropecuarios en las comunidades rurales.

Los proyectos de generación de ingresos de las comunidades rurales que cofinancie el Fondo Nacional de Desarrollo Rural deberán contemplar apoyos suficientes en tiempo y recursos que impliquen desarrollo de capacidades y mejoras significativas en ingresos y condiciones de vida de los beneficiarios.

Comentario: teniendo en cuenta que los proyectos que se espera promover para la generación de ingresos se priorizan en áreas con altos índices de pobreza y marginalidad, debe potenciarse que dichos proyectos y procesos productivos aprovechen las ventajas que ofrecen mercados diferenciados que internalizan los costos y beneficios de incorporar en las actividades agropecuarias y rúales consideraciones socioambientales.

En tal sentido el artículo leería:

ARTÍCULO 76. Apoyo para Proyectos de Generación de Ingresos. (...)



En el marco de los programas de desarrollo rural con enfoque territorial el Fondo Nacional de Desarrollo Rural cofinanciará los siguientes componentes:

1. Proyectos de generación de ingresos de las comunidades rurales que cuenten con plazos adecuados de maduración, contemplen la integralidad de los procesos, promuevan la inclusión de género, edades y etnias y enfaticen en **la generación de valor agregado, la diferenciación de productos por consideraciones socioambientales** y la creación y consolidación de organizaciones y el desarrollo de capacidades en las comunidades rurales.
2. (...)
3. (...)
4. Servicios ecosistémicos, turismo rural, artesanías, **energías alternativas** y otros servicios y actividades complementarias que contribuyan a la generación de ingresos de las comunidades rurales, **aporten a la recuperación y mantenimiento de la seguridad alimentaria**, teniendo en cuenta la creciente importancia de los ingresos no agropecuarios en las comunidades rurales.

Texto original

ARTÍCULO 78. Subsidio de Proyecto Productivo. Establézcase un Subsidio de Proyecto Productivo, con cargo al presupuesto del INCODER, que podrá cubrir el 100% del valor de los requerimientos financieros para el establecimiento de un proyecto productivo agrícola, pecuario, acuícola, forestal, pesquero, de ecoturismo, de etnoturismo, artesanal, de agroturismo y de oferta o pago de servicios ambientales, que sea, según el caso, ambiental, técnica, financiera, cultural, social y económicamente viable. Se otorgará, teniendo en cuenta las características del proyecto en la forma y condiciones que determine el Gobierno Nacional. Quienes hayan sido beneficiarios del subsidio exclusivamente para la compra de tierras, podrán ser objeto del presente subsidio.

Parágrafo: Cuando los beneficiarios sean pobladores rurales que se encuentren ubicados en áreas protegidas que admitan uso sostenible de la biodiversidad y zonas amortiguadoras de áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, los recursos serán destinados para el desarrollo de proyectos productivos que favorezcan la función amortiguadora y conservación de la biodiversidad. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Comentario: *Teniendo en cuenta que la ley debe proponer mecanismo que facilitan la puesta en marcha de proyectos que garanticen la Función social y ecológica de la propiedad, se propone que el ARTÍCULO 78 se defina como un incentivo y no sólo como un subsidio al Proyecto Productivo, y en esa medida condicione el otorgamiento de dicho incentivo, al cumplimiento de dicha función. Adicionalmente para los casos descritos en el parágrafo, debe cumplirse la condición de ubicación en dichas áreas con más de 5 años de anterioridad a la entrada en vigencia de la ley, de lo contrario podría constituirse en un mecanismo perverso de ocupación de dichas áreas. Adicionalmente, es necesario aclarar lo relacionado al Sistema Nacional de Áreas Protegidas y otros ecosistemas estratégicos*

En tal sentido, el artículo leería:



ARTÍCULO 78 Incentivo de Proyecto Productivo. Establézcase un Incentivo de Proyecto Productivo, con cargo al presupuesto del INCODER, que podrá cubrir el 100% del valor de los requerimientos financieros para el establecimiento de un proyecto productivo agrícola, pecuario, acuícola, forestal, pesquero, de ecoturismo, de etnoturismo, artesanal, de agroturismo y de oferta o pago de servicios ambientales, que sea, según el caso, ambiental, técnica, financiera, cultural, social y económicamente viable, **de manera que garantice la función social y ecológica de la propiedad.** Se otorgará, teniendo en cuenta las características del proyecto en la forma y condiciones que determine el Gobierno Nacional. Quienes hayan sido beneficiarios del subsidio exclusivamente para la compra de tierras, podrán ser objeto del presente incentivo.

Parágrafo: Cuando los beneficiarios sean pobladores rurales que se encuentren ubicados **desde hace más de 5 años a la entrada en vigencia de la ley**, en áreas protegidas que admitan uso sostenible de la biodiversidad **acorde con las categorías definidas en el Decreto 2372 de 2010**, zonas amortiguadoras del **Sistema Nacional de Áreas Protegidas** o **ecosistemas estratégicos con Planes de Manejo aprobados por la autoridad ambiental que incluyan zonas de aprovechamiento sostenible**, los recursos serán destinados para el desarrollo de proyectos productivo agrícola, pecuario, acuícola, forestal, pesquero, de ecoturismo, de etnoturismo, artesanal, de agroturismo y de oferta o pago de servicios ambientales que favorezcan la función amortiguadora y de conservación de la biodiversidad. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

LIBRO II INSTRUMENTOS DE EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA DE TIERRAS

TITULO I. PROCEDIMIENTOS AGRARIOS

CAPÍTULO V. EXPROPIACIÓN ADMINISTRATIVA

Texto original

ARTÍCULO 149. Motivos de utilidad pública e interés social. Son motivos de utilidad pública e interés social para los efectos de la presente ley los siguientes:

1. Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rural para dotar de tierras a los hombres y mujeres campesinos, jefes de hogar, de escasos recursos, mayores de 16 años que no la posean.
2. Facilitar la recomposición de la Unidades Agrícolas Familiares.
3. Fomentar la adecuada explotación y la utilización social de las aguas y de las tierras rurales aptas para la explotación silvoagropecuaria.
4. Promover la constitución, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas y propiedades colectivas de los grupos étnicos.
5. Ejecutar programas y proyectos de ordenamiento de la propiedad rural y uso eficiente de las tierras rurales previstos en esta ley;
6. Compensación en el marco de la Ley 1448 de 2011;
7. Reubicación de la población afectada por desastres naturales o ubicada en zonas de alto riesgo no mitigable;



8. Relocalización de ocupantes de áreas del sistema de parques nacionales naturales y parques regionales naturales.
9. Desarrollar planes, programas y acciones de formalización y acceso a la propiedad rural en las áreas sustraídas de las Zonas de Reserva Forestal de conformidad con lo dispuesto en el artículo 210 del Decreto Ley 2811 de 1974 y el Decreto 2201 de 2003 o las normas que sustituyan o modifiquen estas disposiciones.
10. Intervenir ambientalmente cuencas hidrográficas y áreas de influencia de carreteras, con el fin de estabilizar suelos, restaurar redes hídricas y recuperar la biodiversidad.

Comentario: A los efectos de la Expropiación Administrativa

En tal sentido el artículo leería:

ARTÍCULO 149. Motivos de utilidad pública e interés social. Son motivos de utilidad pública e interés social para los efectos de la presente ley los siguientes:

1. (...)
2. (...)
3. Fomentar **el uso sostenible** y la utilización social de las aguas y de las tierras rurales aptas para la **producción** silvoagropecuaria.
4. (...)
5. (...)
6. (...)
7. (...)
8. Relocalización de ocupantes de áreas del **Sistema Nacional de Áreas Protegidas** previo el **agotamiento de las acciones de negociación para la reubicación voluntaria y los procesos previstos en el artículo 150.**
9. (...)
10. Intervenir ambientalmente cuencas hidrográficas, restaurar redes hídricas y recuperar la biodiversidad conforme lo estipula la autoridad ambiental competente. **EL Gobierno Nacional reglamentará lo concerniente a las autoridades ambientales competentes para cada caso, así como las acciones de intervención, previo el agotamiento de las acciones de negociación para la reubicación voluntaria y los procesos previstos en el artículo 150.**
11. Intervenir áreas de influencia de carreteras con el fin de estabilizar suelos.

CAPÍTULO VI. SUSTRACCIÓN DE ÁREAS Y ZONAS DE RESERVA FORESTAL

Texto original

ARTÍCULO 157. Áreas excluidas de sustracción de reservas forestales. Se entenderán excluidas de las áreas a que se refiere el artículo anterior y por ende, no podrán ser objeto de sustracción, aquellas declaradas como parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales, los Parques Naturales de carácter regional que hagan parte el Sistema de Áreas protegidas, las áreas protegidas declaradas por las Corporaciones Autónomas Regionales, las zonas de páramo, subpáramo, humedales, manglares, delimitadas por la autoridad ambiental, las áreas protegidas declaradas en los Planes de Ordenamiento Territorial Municipales, así como las que, de acuerdo con



la información suministrada por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, hayan sido objeto de constitución de resguardos a favor de comunidades indígenas o adjudicadas como tierras baldías de propiedad colectiva de las comunidades negras a que se refiere la Ley 70 de 1993.

Cuando el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible hubiese adoptado el Plan de Ordenación Forestal parcial o total para cualquiera de las Zonas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959 y el Decreto 111 de 1959, sólo podrán identificarse y delimitarse para ser sustraídas aquellas áreas que hayan sido consideradas adecuadas para la actividad agropecuaria por el respectivo Plan de Ordenación Forestal, y por ende, quedarán excluidas las áreas destinadas a la conservación y a la restauración ecológica y ambiental con arreglo al mismo Plan.

Tampoco serán incluidas en la identificación y delimitación de las áreas a que se refiere el presente artículo, las tierras baldías sobre las cuales existan solicitudes de constitución, ampliación o saneamiento de resguardos a favor de comunidades indígenas o de territorios de propiedad colectiva de las comunidades negras a que se refiere la Ley 70 de 1993, de acuerdo a la información que para el efecto suministre el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER.

Comentario: *para los casos descritos en el artículo 157, es necesario aclarar lo relacionado al Sistema Nacional de Áreas Protegidas y otros ecosistemas estratégicos.*

En tal sentido el artículo leería:

ARTÍCULO 157. Áreas excluidas de sustracción de reservas forestales. Se entenderán excluidas de las áreas a que se refiere el artículo anterior y por ende, no podrán ser objeto de sustracción, aquellas declaradas como parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas acorde el Decreto 2372 de 2010 y otros ecosistemas estratégicos y áreas definidas dentro de la Estructura Ecológica Principal la cual constituye suelo de protección, así como las zonas de páramo, subpáramo, humedales, manglares delimitadas por la autoridad ambiental, así como las que, de acuerdo con la información suministrada por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER, hayan sido objeto de constitución de resguardos a favor de comunidades indígenas o adjudicadas como tierras baldías de propiedad colectiva de las comunidades negras a que se refiere la Ley 70 de 1993.

(...)

CAPÍTULO VII. PROCESO POLICIVO PARA LA RECUPERACIÓN MATERIAL DE PREDIOS RURALES Y EL DESALOJO

TÍTULO III. FORMALIZACIÓN Y ACCESO A LA PROPIEDAD RURAL

CAPÍTULO II. RÉGIMEN DE UNIDAD AGRÍCOLA FAMILIAR



Texto original

ARTÍCULO 170. Obligaciones de los sujetos beneficiarios de acceso a la propiedad de la Unidad Agrícola Familiar - UAF. Los beneficiarios de los programas de formalización, Subsidio Integral de Tierras y acceso a la propiedad rural de que trata la presente Ley, que reciban a cualquier título Unidades Agrícolas Familiares se someterán, so pena de caducidad, por el término de siete (7) años contados desde la vigencia del título de adquisición, al cumplimiento de las siguientes obligaciones:

1. Acatar las reglamentaciones sobre usos del suelo, aguas y servidumbres y uso racional, conservación y protección de los recursos naturales renovables.
2. Adelantar directamente y con el trabajo de los miembros del hogar la explotación del bien en los términos y condiciones fijadas en el acto de adjudicación o titulación, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña si la naturaleza de la explotación así lo requiriere.
3. No transferir el uso o usufructo del bien.
4. No transferir el derecho de dominio, salvo autorización expedida por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER y siempre que sea a favor de otro sujeto que tenga la condición de beneficiario conforme a lo previsto en el artículo anterior. El Consejo Directivo del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER reglamentará las condiciones en que debe surtirse esta autorización.
5. Suministrar información verídica en el proceso de dotación de tierras en el que se tomó parte.

Parágrafo 1. Las presentes obligaciones se entenderán incorporadas en el título de adjudicación aun cuando no hayan sido expresamente previstas en él.

Parágrafo 2. La condición de Unidad Agrícola Familiar - UAF deberá constar en el folio de matrícula abierto para cada uno de los predios adjudicados. Vencido el término de siete (7) años establecido en este artículo, se entenderán levantadas las restricciones o limitaciones impuestas en esta Ley sin necesidad de formalidad alguna.

Parágrafo 3. Cuando los predios objeto del programa de acceso a la propiedad rural estén ubicados en áreas protegidas que admitan uso sostenible de la biodiversidad y zonas amortiguadoras de áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales o Parques Nacionales de carácter Regional que hagan parte del Sistema de Áreas Protegidas, la formulación del proyecto con concepto favorable la autoridad ambiental competente.

Comentario: Para los casos descritos en el parágrafo 3, debe cumplirse la condición de ubicación en dichas áreas con más de 5 años de anterioridad a la entrada en vigencia de la ley, de lo contrario podría constituirse en un mecanismo perverso de ocupación de dichas áreas. Adicionalmente, es necesario aclarar lo relacionado al Sistema Nacional de Áreas Protegidas y otros ecosistemas estratégicos



En tal sentido, el artículo leería:

ARTÍCULO 170 - Parágrafo 3. Cuando los predios objeto del programa de acceso a la propiedad rural estén ubicados **desde hace más de 5 años a la entrada en vigencia de la ley**, en áreas protegidas que admitan uso sostenible de la biodiversidad **acorde con las categorías definidas en el Decreto 2372 de 2010**, zonas amortiguadoras del **Sistema Nacional de Áreas Protegidas o ecosistemas estratégicos con Planes de Manejo aprobados por la autoridad ambiental que incluyan zonas de aprovechamiento sostenible**, la formulación del proyecto deberá contar con concepto favorable de la autoridad ambiental competente. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Texto original

ARTÍCULO 172. Restricción especial Cuando los predios objeto del programa de acceso a la propiedad rural o de constitución de reservas naturales de la sociedad civil estén ubicados en áreas protegidas que admitan uso sostenible de la biodiversidad y zonas amortiguadoras de áreas protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales o Parques Naturales de carácter Regional que hagan parte del Sistema de Áreas Protegidas, las restricciones al uso, aprovechamiento y explotación del suelo y de los recursos naturales renovables, una vez transcurridos 7 años a partir de la adjudicación estará sujeto a las condiciones que para el efecto fije la autoridad ambiental competente para la administración y el registro del área protegida respectiva, so pena de caducidad.

***Comentario:** Para los casos descritos en el artículo 172, debe cumplirse la condición de ubicación en dichas áreas con más de 5 años de anterioridad a la entrada en vigencia de la ley, de lo contrario podría constituirse en un mecanismo perverso de ocupación de dichas áreas. Adicionalmente, es necesario aclarar lo relacionado al Sistema Nacional de Áreas Protegidas y otros ecosistemas estratégicos*

En tal sentido, el artículo leería:

ARTÍCULO 172. Restricción especial. Cuando los predios objeto del programa de acceso a la propiedad rural o de constitución de reservas naturales de la sociedad civil estén ubicados **desde hace más de 5 años a la entrada en vigencia de la ley**, en áreas protegidas que admitan uso sostenible de la biodiversidad **acorde con las categorías definidas en el Decreto 2372 de 2010**, zonas amortiguadoras del **Sistema Nacional de Áreas Protegidas, ecosistemas estratégicos con Planes de Manejo aprobados por la autoridad ambiental que incluyan zonas de aprovechamiento sostenible y otras áreas definidas dentro de la Estructura Ecológica Principal la cual constituye suelo de protección**, las restricciones al uso, aprovechamiento y explotación del suelo y de los recursos naturales renovables, una vez transcurridos 7 años a partir de la adjudicación estará sujeto a las condiciones que para el efecto fije la autoridad ambiental competente para la administración y el registro del área protegida respectiva, so pena de caducidad. **El Gobierno Nacional reglamentará la materia.**

CAPÍTULO III. REUBICACIÓN VOLUNTARIA

Texto original



ARTÍCULO 176. Definición y procedencia de la reubicación. Entiéndase por reubicación el reasentamiento por parte del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER de las familias que fueron beneficiarias de programas de acceso a la propiedad rural en los cuales el INCODER entregó predios, cuando los fundos no cuenten con la aptitud agrológica adecuada para adelantar programas de formalización y acceso a la propiedad rural o estén ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable preexistente o sobreviniente, o se encuentren en áreas del sistema de parques nacionales naturales y en áreas de reserva forestal.

El Consejo Directivo del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER reglamentará el procedimiento para acceder a este beneficio. La reubicación se entenderá surtida con la adjudicación directa de subsidio integral de tierras en los términos previstos en esta ley.

***Comentario:** Los casos de reubicación voluntaria deben tener como objetivo la disminución de los conflictos de uso del suelo, como una herramienta de ordenamiento territorial. En tal sentido, el programa de reubicación voluntaria no debe quedar sujeto exclusivamente a “las familias que fueron beneficiarias de programas de acceso a la propiedad rural en los cuales el INCODER entregó predios, cuando los fundos no cuenten con la aptitud agrológica adecuada para adelantar programas de formalización y acceso a la propiedad rural o estén ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable preexistente o sobreviniente, o se encuentren en áreas del sistema de parques nacionales naturales y en áreas de reserva forestal”, como se propone en el artículo 716, sino debe tener una cobertura más amplia identificando familias que se encuentren en conflicto de uso del suelo.*

Adicionalmente, es necesario aclarar lo relacionado al Sistema Nacional de Áreas Protegidas y otros ecosistemas estratégicos Justificación

En tal sentido, el artículo leería:

ARTÍCULO 176. Definición y procedencia de la reubicación. Entiéndase por reubicación el reasentamiento de familias localizadas en fundos que no cuenten con la aptitud agrológica adecuada para el desarrollo de las actividades agropecuarias, pesqueras, acuícolas o forestales, estén ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable preexistente o sobreviniente, o se encuentren en áreas Sistema Nacional de Áreas Protegidas, en áreas de reserva forestal o en ecosistemas estratégicos como páramos, humedales y manglares cuyos uso del suelo o los planes de manejo correspondientes no permita actividades agropecuarias, pesqueras, acuícolas o forestales o el aprovechamiento sostenible y otras áreas definidas dentro de la Estructura Ecológica Principal la cual constituye suelo de protección. Incluye las familias localizadas en fundos que fueron beneficiarias de programas de acceso a la propiedad rural en los cuales el INCODER entregó predios, en las condiciones anteriormente descritas.

El Consejo Directivo del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER reglamentará el procedimiento para acceder a este beneficio. La reubicación se entenderá surtida con la adjudicación directa de subsidio integral de tierras en los términos previstos en esta ley. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará incentivos a la producción acorde a la vocación y uso del suelo.



Comentario: Adicionalmente, deben considerarse incentivos a la relocalización de actividades productivas. Como se menciona en la presentación del MARD, sería oportuno un “ICR para apoyar a los productores que se vinculan a programas de cambio en usos del suelo” donde el cambio de uso esté asociado y determinado por la recuperación del uso acorde con la vocación, incluyendo la posibilidad de restaurar áreas naturales.

En tal sentido, el artículo adicional leería:

ARTÍCULO NN. Incentivos al cambio de uso del suelo. En los casos en que no proceda la reubicación voluntaria, exista un conflicto en el uso del suelo y las familias ubicadas estén ubicados desde hace más de 5 años a la entrada en vigencia de la ley, en áreas protegidas que admitan uso sostenible de la biodiversidad acorde con las categorías definidas en el Decreto 2372 de 2010, zonas amortiguadoras del Sistema Nacional de Áreas Protegidas o ecosistemas estratégicos con Planes de Manejo aprobados por la autoridad ambiental que incluyan zonas de aprovechamiento sostenible, podrán ser objeto de un incentivo al cambio de uso del suelo donde dicho cambio esté asociado y determinado por la recuperación del uso acorde con la vocación y zonificación ambiental a través del establecimiento de un proyecto productivo agrícola, pecuario, acuícola, forestal, pesquero, de ecoturismo, de etnoturismo, artesanal, de agroturismo y de oferta o pago de servicios ambientales, que sea, según el caso, ambiental, técnica, financiera, cultural, social y económicamente viable, incluyendo proyectos de recuperación de suelos degradadas y restauración de áreas naturales. La formulación del proyecto deberá contar con concepto favorable de la autoridad ambiental competente. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

CAPÍTULO VII. ADJUDICACIÓN EXCEPCIONAL POR ACTIVIDADES DE CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN AMBIENTAL

Texto original

ARTÍCULO 181. Beneficiarios de adjudicación excepcional por actividades de protección autorizadas por la autoridad ambiental en las zonas de reserva forestal y áreas de conservación y protección forestal. Podrán ser beneficiarios de adjudicación excepcional sobre baldíos ocupados antes de la vigencia de esta ley, en las zonas de reserva forestal y áreas protegidas, las personas que desarrollen actividades de conservación y de protección autorizadas por la autoridad ambiental, y que cumplan las siguientes condiciones:

1. Colombianos que en su solicitud manifiesten la intención de constituir en el predio una reserva natural de sociedad civil, previo concepto favorable de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, acto que deberá llevarse a cabo mediante escritura pública debidamente registrada en el folio de matrícula inmobiliaria, dentro de los tres (3) meses siguientes a la adjudicación del predio so pena de caducidad administrativa de la adjudicación.
2. Personas naturales colombianas, con patrimonio no superior a doscientos salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la solicitud, que demuestren que han adelantado durante un periodo no inferior a cinco (5) años actividades



productivas sostenibles compatibles con el régimen de usos y actividades del área respectiva de acuerdo con concepto emitido por la autoridad ambiental que la administra.

3. Personas naturales colombianas con patrimonio no superior a doscientos salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la solicitud que pese a haber adelantado actividades incompatibles con el régimen de manejo del área respectiva, hayan suscrito y ejecutado acuerdos de restauración ambiental y reconversión productiva con la autoridad ambiental que administra el área, y ésta haya aprobado a satisfacción las actividades respectivas. El incumplimiento de las condiciones ambientales exigidas en el acto de adjudicación por la autoridad ambiental será causal de caducidad de la misma.

Parágrafo. Se excluyen de la adjudicación de baldíos de que trata el presente artículo las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, así como los Parques Naturales Regionales.

Comentario: Los casos previstos en el artículo 181 deben tener como objetivo de un parte la formalización y clarificación de la propiedad y de otra el saneamiento de la propiedad de tierras. En tal sentido, se propone la adjudicación excepcional por actividades de conservación y protección ambiental, siempre y cuando dichos predios aseguren acciones de restauración, protección y conservación y no se encuentren en predios ubicados al interior del Sistema Nacional de Áreas Protegidas SINAP. Para los casos de ocupación al interior del SINAP debe proceder el programa de relocalización voluntaria a través de la asignación de baldíos fuera de las áreas del SINAP o en otras áreas de conservación, para propiciar relocalización y saneamiento de zonas en conservación.

Adicionalmente, es necesario aclarar lo relacionado al Sistema Nacional de Áreas Protegidas y otros ecosistemas estratégicos Justificación

En tal sentido, el artículo leería:

ARTÍCULO 181. Beneficiarios de adjudicación excepcional por actividades de protección autorizadas por la autoridad ambiental en las zonas de reserva forestal y áreas de conservación y protección forestal. Podrán ser beneficiarios de adjudicación excepcional sobre baldíos ocupados antes de la vigencia de esta ley, las personas que desarrollen actividades de conservación y de protección autorizadas por la autoridad ambiental, y que cumplan las siguientes condiciones:

1. Colombianos que en su solicitud manifiesten la intención de constituir en el predio una reserva natural de sociedad civil, previo concepto favorable de la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, acto que deberá llevarse a cabo mediante escritura pública debidamente registrada en el folio de matrícula inmobiliaria, dentro de los tres (3) meses siguientes a la adjudicación del predio so pena de caducidad administrativa de la adjudicación.

2. Personas naturales colombianas, con patrimonio no superior a doscientos salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la solicitud, que demuestren que han adelantado durante un periodo no inferior a cinco (5) años actividades productivas sostenibles compatibles con el régimen de usos y



actividades del área respectiva de acuerdo con concepto emitido por la autoridad ambiental que la administra.

3. Personas naturales colombianas con patrimonio no superior a doscientos salarios mínimos legales mensuales vigentes al momento de la solicitud que pese a haber adelantado actividades incompatibles con el régimen de manejo del área respectiva, hayan suscrito y ejecutado acuerdos de restauración ambiental y reconversión productiva con la autoridad ambiental que administra el área, y ésta haya aprobado a satisfacción las actividades respectivas. El incumplimiento de las condiciones ambientales exigidas en el acto de adjudicación por la autoridad ambiental será causal de caducidad de la misma.

Parágrafo. Se excluyen de la adjudicación de baldíos de que trata el presente artículo las áreas que integran el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, áreas de reserva forestal o áreas en ecosistemas estratégicos como páramos, humedales y manglares y otras áreas definidas dentro de la Estructura Ecológica Principal la cual constituye suelo de protección, cuyos categorías de manejo uso del suelo acorde con el Decreto 2372 de 2010 o los planes de manejo correspondientes no permitan actividades agropecuarias, pesqueras, acuícolas o forestales o el aprovechamiento sostenible.

CAPÍTULO IX. ACCESO A TIERRAS DE GRUPOS ÉTNICOS Y PUEBLOS AISLADOS

Texto original

ARTÍCULO 192. Planes de seguridad y autonomía alimentaria. Se establecerán planes territoriales de seguridad y autonomía alimentaria para los grupos étnicos, que contemplarán, entre otros, los siguientes objetivos:

1. Permitir, de manera concertada entre el Gobierno Nacional, los gobiernos de las entidades territoriales y los grupos étnicos, la reconstrucción de los sistemas agroalimentarios propios, que revitalicen las economías y los sistemas de producción propios, los intercambios, las prácticas y saberes relacionados con el mejoramiento de semillas y de manejo respetuoso de los ecosistemas.
2. Avanzar en la autonomía de los grupos étnicos, disminuir su dependencia de los programas asistencialistas, superar los problemas de desnutrición en las comunidades y garantizar la autosuficiencia alimentaria de los grupos étnicos en sus territorios.
3. Adelantar investigación local de los procesos productivos propios y con base en ello, orientar proyectos productivos que aumenten los niveles de autonomía alimentaria, favorezcan los modelos de desarrollo propio y modelos económicos mixtos.
4. Apoyar proyectos piloto, ajustados a los planes de vida de los grupos étnicos y a sus sistemas de producción propios, considerando las propuestas que formulen las comunidades de los grupos étnicos en alto grado de vulnerabilidad y riesgo de desaparición.
5. Una vez garantizado el autoconsumo con la producción local, apoyar el fortalecimiento de sistemas de producción integral e intercultural, deberán apoyar los procesos de transformación trueque, mercados justos, comercialización, entre otros.



6. Iniciar acciones tendientes a la creación de Bancos de Semillas (Germoplasma), mediante la formulación de un diagnóstico que establezca la base genética de las semillas autóctonas existentes en los territorios de los grupos étnicos y su estado actual. Una vez realizado el diagnóstico el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá explorar, a través de entidades de investigación, un plan piloto en un resguardo y en el territorio de los demás grupos étnicos, previamente concertado con las autoridades propias y sus organizaciones.

7. Establecer estrategias que promuevan el enriquecimiento de las especies y semillas en cada zona, permitan preservar la semilla in situ y limiten los impactos ambientales.

El Estado no podrá bajo ninguna circunstancia, promover el uso de productos o cultivos transgénicos, en territorios indígenas ni en tierras de los demás grupos étnicos, de conformidad con la legislación vigente en la materia.

Para garantizar la concertación e implementación efectiva de los planes territoriales de seguridad y autonomía alimentaria con adecuación sociocultural y enfoque diferencial para los grupos étnicos, el Gobierno nacional apoyará con recursos técnicos y humanos los procesos respectivos.

La ejecución de todas las acciones de seguridad y autonomía alimentaria con los grupos étnicos, deberán realizarse con las organizaciones y las autoridades de los grupos étnicos, sin perjuicio de la participación de otras entidades. En desarrollo de este principio, las instituciones deberán facilitar la producción interna, la promoción de tecnologías limpias, los créditos blandos o subsidios a través de los programas ya establecidos por el Ministerio de Agricultura, y el fortalecimiento territorial, con el fin de implementar los programas concertados de seguridad y autonomía alimentaria.

***Comentario:** estos planes deberían salir del capítulo étnico y proponerse de manera amplia para todas las áreas con altos índices de pobreza y dependencia externa de alimentos.*

En tal sentido el artículo leería:

ARTÍCULO 192. Planes de seguridad y autonomía alimentaria. Se establecerán planes territoriales de seguridad y autonomía alimentaria para **las zonas de mayor pobreza y dependencia alimentaria y los grupos étnicos**, que contemplarán, entre otros, los siguientes objetivos:

Texto original

ARTÍCULO 196. Planes de Ordenamiento, Administración y Manejo Territorial de los grupos étnicos. El Ministerio de Agricultura, el Ministerio del Interior y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER apoyarán la formulación y



ejecución autónoma de planes de ordenamiento, administración y manejo territorial para los grupos étnicos.

Parágrafo. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER en coordinación con las autoridades de cada uno de los grupos étnicos, adelantará planes, programas y proyectos productivos de etnodesarrollo con enfoque diferencial, teniendo en cuenta las características de cada grupo étnico, sus usos y costumbres.

En los casos de superposición entre un Área Protegida del Sistema de Parques Nacionales Naturales y un resguardo indígena y/o colindancia con un territorio colectivo de comunidades negras, también se tendrán en cuenta los objetivos de la conservación del Área Protegida.

Comentario tanto para los casos de resguardos indígenas como de territorios colectivos de comunidades negras se deben prever escenarios de superposición o colindancia.

En tal sentido el artículo leería:

ARTÍCULO 196. Planes de Ordenamiento, Administración y Manejo Territorial de los grupos étnicos. El Ministerio de Agricultura, el Ministerio del Interior y el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER apoyarán la formulación y ejecución autónoma de planes de ordenamiento, administración y manejo territorial para los grupos étnicos.

Parágrafo. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER en coordinación con las autoridades de cada uno de los grupos étnicos, adelantará planes, programas y proyectos productivos de etnodesarrollo con enfoque diferencial, teniendo en cuenta las características de cada grupo étnico, sus usos y costumbres.

En los casos de superposición o colindancia entre un Área Protegida del Sistema de Parques Nacionales Naturales y con un resguardo indígena o con un territorio colectivo de comunidades negras se tendrán en cuenta los objetivos de la conservación del Área Protegida.

CAPÍTULO X. POLÍTICA DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL

Texto original

ARTÍCULO 210. Beneficiarios de adjudicación de baldíos por titulación dirigida. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER podrá diseñar y ejecutar programas de titulación dirigida en baldíos recuperados que fueron indebidamente ocupados, baldíos reservados, o en zonas delimitadas por el Consejo Directivo del INCODER, prioritariamente para la población en condición de desplazamiento, reasentada de zonas de alto riesgo no mitigable y de áreas del sistema de parques nacionales naturales.

Comentario debería incluirse otros beneficiarios en áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.



En tal sentido el artículo leería:

ARTÍCULO 210. Beneficiarios de adjudicación de baldíos por titulación dirigida. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER podrá diseñar y ejecutar programas de titulación dirigida en baldíos recuperados que fueron indebidamente ocupados, baldíos reservados, o en zonas delimitadas por el Consejo Directivo del INCODER, prioritariamente para la población en condición de desplazamiento, reasentada de zonas de alto riesgo no mitigable y de áreas **del Sistema Nacional de Áreas Protegidas**.

Texto original

ARTÍCULO 212. Titulación a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y a organizaciones ambientales. Podrán hacerse adjudicaciones en favor de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible sobre baldíos ubicados dentro de su jurisdicción en zonas de alto riesgo no mitigable, en especial de aquellos en los cuales se han adelantado programas de reubicación de población campesina ocupante.

También podrán hacerse adjudicaciones sobre baldíos ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable a favor de organizaciones sin ánimo de lucro de carácter ambiental reconocidas por la respectiva autoridad, con el fin de establecer en ellas reservas naturales de la sociedad civil, cuya explotación estará dirigida a acciones de preservación para la conservación.

***Comentario:** es necesario fijar las reglas bajo las cuales organizaciones sin ánimo de lucro de carácter ambiental podrían ser beneficiarias. Adicionalmente, a qué tipo de reconocimiento se refiere y qué tipo de autoridad las avala. Por tanto deberá ser reglamentado por el Gobierno Nacional.*

En tal sentido el artículo leería:

ARTÍCULO 212. Titulación a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible y a organizaciones ambientales. Podrán hacerse adjudicaciones en favor de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible sobre baldíos ubicados dentro de su jurisdicción en zonas de alto riesgo no mitigable, en especial de aquellos en los cuales se han adelantado programas de reubicación de población campesina ocupante.

También podrán hacerse adjudicaciones sobre baldíos ubicados en zonas de alto riesgo no mitigable a favor de organizaciones sin ánimo de lucro de carácter ambiental reconocidas por la respectiva autoridad **ambiental**, con el fin de establecer en ellas reservas naturales de la sociedad civil, cuya explotación estará dirigida a acciones de preservación para la conservación. **El Gobierno reglamentará la materia.**

Texto original

ARTÍCULO 213. Prohibiciones para adjudicación de baldíos. No serán adjudicables los terrenos baldíos que se hallen en las siguientes situaciones:



1. Los situados dentro de un radio de 500 metros alrededor de las áreas sobre las que se han otorgado contratos o derechos de explotación de recursos naturales no renovables.
2. Los ubicados dentro de un radio de 300 metros alrededor de los límites de las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, salvo que se trate de la adjudicación de baldíos en las zonas amortiguadoras de dichas áreas delimitadas por la autoridad ambiental competente o que se le adjudique a personas colombianas que manifiesten la intención de constituir en el predio una reserva natural de la sociedad civil con destino a conservación, recuperación o restauración en el área afectada, acto que deberá llevarse a cabo mediante escritura pública debidamente registrada en el folio de matrícula inmobiliaria, so pena de caducidad administrativa de la adjudicación.
3. Los seleccionados por entidades públicas para adelantar planes viales u otras declaradas de utilidad pública e interés social, cuya construcción pueda incrementar el precio de las tierras por factores distintos a su explotación económica.
4. Los situados en zonas de alto riesgo no mitigable, salvo que se trate de la adjudicación a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible, y de las organizaciones sin ánimo de lucro de carácter ambiental.
5. Los playones y sabanas comunales, los cuales constituyen reserva territorial del Estado y son imprescriptibles. No podrán ser objeto de cerramientos que tiendan a impedir el aprovechamiento de dichas tierras por los vecinos del lugar.
6. Para los efectos previstos en el presente numeral, se establecerán Juntas de Defensa de terrenos Comunales que estarán integradas por el alcalde municipal, el personero, un representante del Concejo Municipal, y dos representantes de los campesinos locales, elegidos por ellos mismos.
7. Son funciones de las Juntas de Defensa de terrenos Comunales las siguientes: determinar de conformidad con el POT las condiciones para el uso y manejo de los terrenos comunales, iniciar las acciones contra hechos o actos que perturben el derecho al aprovechamiento y conciliar los intereses de los usuarios de dichos terrenos en conflicto.
8. Los territorios baldíos donde se encuentren asentadas tradicionalmente comunidades étnicas, de acuerdo con certificación expedida por el Ministerio del Interior.



9. Las áreas forestales protectoras, definidas por la normatividad vigente, salvo las excepciones previstas en la presente ley.
10. Las zonas de reserva para la red vial nacional, definidas de conformidad con la normatividad vigente.

Parágrafo. Para efectos de verificar la información necesaria prevista en este artículo se consultarán las bases de datos existentes de las entidades competentes en cada área.

Comentario: teniendo en cuenta que la ley debe favorecer una política de saneamiento de propiedades dentro del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y otros ecosistemas estratégicos es necesario aclarar lo relacionado a dichas prohibiciones.

En tal sentido el artículo leería:

ARTÍCULO 213. Prohibiciones para adjudicación de baldíos. No serán adjudicables los terrenos baldíos que se hallen en las siguientes situaciones:

1. (...)
2. **Los ubicados dentro de un radio de 300 metros del límite de las áreas que integran el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, salvo en el caso de adjudicación de baldíos en las zonas amortiguadoras a personas colombianas que manifiesten la intención de constituir en el predio una reserva natural de la sociedad civil con destino a conservación, recuperación o restauración en el área afectada, acto que deberá llevarse a cabo mediante escritura pública debidamente registrada en el folio de matrícula inmobiliaria, so pena de caducidad administrativa de la adjudicación. El Gobierno reglamentará la materia.**
3. (...)
4. Los situados en zonas de alto riesgo no mitigable, salvo que se trate de la adjudicación a favor de las Corporaciones Autónomas Regionales o de Desarrollo Sostenible, y de las organizaciones sin ánimo de lucro de carácter ambiental **que manifiesten la intención de constituir en el predio una reserva natural de la sociedad civil con destino a conservación, recuperación o restauración en el área afectada, acto que deberá llevarse a cabo mediante escritura pública debidamente registrada en el folio de matrícula inmobiliaria, so pena de caducidad administrativa de la adjudicación.**
5. **Los ubicados en ecosistemas estratégicos tales como páramos, humedales y manglares, otras áreas definidas dentro de la Estructura Ecológica Principal la cual constituye suelo de protección, así como playas, playones y sabanas comunales, los cuales constituyen reserva territorial del Estado y son imprescriptibles. Así mismo, no podrán ser objeto de cerramientos que tiendan a impedir el aprovechamiento de dichas tierras por los vecinos del lugar.**
6. (...)
7. Son funciones de las Juntas de Defensa de terrenos Comunales las siguientes: determinar de conformidad con el POT las condiciones para el uso y manejo de los terrenos comunales, iniciar las acciones contra hechos o actos que perturben el derecho al aprovechamiento y conciliar los intereses de los usuarios de dichos terrenos en conflicto.



8. Los territorios baldíos donde se encuentren asentadas tradicionalmente comunidades étnicas, de acuerdo con certificación expedida por el Ministerio del Interior.
9. Las áreas forestales protectoras, definidas por la normatividad vigente, salvo las excepciones previstas en la presente ley.
10. Las zonas de reserva para la red vial nacional, definidas de conformidad con la normatividad vigente.

Parágrafo. Para efectos de verificar la información necesaria prevista en este artículo se consultarán las bases de datos existentes de las entidades competentes en cada área.

Texto original

ARTÍCULO 217. Servidumbre para actividades relacionadas con el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER podrá constituir servidumbres sobre baldíos o bienes fiscales patrimoniales a favor de las entidades de derecho público para adelantar directa o indirectamente actividades relacionadas con el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables acordando el pago de una compensación a la Nación que será recaudada por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER. El Gobierno Nacional reglamentará la constitución de la servidumbre, las formas de compensación aplicables para los ocupantes que acrediten su buena fe, así como el monto de la compensación a favor de la Nación, los criterios a considerar para su liquidación y los mecanismos de recaudo correspondientes.

En todo caso, deberá consignarse en los respectivos contratos la obligación que le asiste al titular de la exploración de recursos naturales no renovables, de adelantar las acciones que correspondan para el restablecimiento de las condiciones preexistentes del suelo, una vez culminadas las labores de exploración correspondientes.

Comentario *La Ley debería tener un fuerte eje transversal a todas las áreas propuestas en ésta basado en la promoción de acciones para garantizar el mantenimiento y la provisión de dichos servicios. Es necesario que las Locomotoras que agotan dichos servicios, en particular las intervenciones para la explotación de recursos naturales no renovables, financien la restauración de los ecosistemas estratégicos que proveen los servicios. Estos sectores deben financiar acciones de restauración dentro y fuera de los agroecosistemas rurales, a través de esquemas de compensación intersectoriales, más allá de los fijados en los procesos de licenciamiento ambiental, de manera a reinvertir por la recuperación de los servicios en las áreas rurales que intervienen.*

En tal sentido el artículo leería:

ARTÍCULO 217. Servidumbre para actividades relacionadas con el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER podrá constituir servidumbres sobre baldíos o bienes fiscales patrimoniales a favor de las entidades de derecho público para adelantar directa o indirectamente actividades relacionadas con el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables acordando el pago de una compensación a la Nación que será recaudada por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER. **El recaudo será destinado a financiar los proyectos de servicios ecosistémicos propuestos en la presente Ley incluyendo la puesta en marcha de esquemas de pagos por servicios ambientales en**



concertación con las autoridades ambientales y Parques Nacionales Naturales. El Gobierno Nacional reglamentará la constitución de la servidumbre, las formas de compensación aplicables para los ocupantes que acrediten su buena fe, así como el monto de la compensación a favor de la Nación, los criterios a considerar para su liquidación y los mecanismos de recaudo correspondientes.

(...)

El Gobierno Nacional reglamentará lo pertinente a servidumbre para actividades relacionadas con el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables en el caso de constituirse sobre áreas privadas acordando el pago de una compensación ambiental a los propietarios. Dicho recaudo se destinará para adelantar actividades relacionadas con la restauración y conservación de áreas naturales en predios privados para lo cual la autoridad ambiental competente documentará y hará seguimiento a través de un registro que otorgue información sobre los agentes que intervienen en este, y el cumplimiento de las actividades pactadas por las partes.

Texto original

ARTÍCULO 218. Derechos de superficie para explotación de recursos naturales no renovables. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER podrá celebrar contratos de derechos reales de superficie sobre baldíos o bienes fiscales patrimoniales a favor de las entidades de derecho público competentes para adelantar directa o indirectamente actividades de explotación de recursos naturales no renovables de conformidad con las reglas establecidas en la presente ley.

ARTÍCULO 219. Reserva sobre baldíos en favor de entidades públicas. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural queda autorizado para constituir reservas sobre los terrenos baldíos cuya administración se le encomienda, en favor de entidades de derecho público para la ejecución de proyectos de alto interés nacional, con excepción de las actividades a que se refiere el artículo anterior, para el establecimiento de servicios públicos, o el desarrollo de actividades de utilidad pública e interés social señaladas en esta ley, y las que tengan por objeto prevenir asentamientos en zonas aledañas o adyacentes a las zonas donde se adelanten exploraciones o explotaciones petroleras o mineras, por razones de orden público o de salvaguardia de los intereses de la economía nacional en este último caso.

El INCODER ejercerá las funciones de constitución, regulación y sustracción que no hayan sido expresamente atribuidas por la ley a otra autoridad en lo relacionado con el establecimiento de reservas sobre tierras baldías o que fueren del dominio del Estado.

Las resoluciones que decreten la constitución de zonas de reserva serán publicadas en las cabeceras, corregimientos e inspecciones de los municipios en donde ellas se encuentren, mediante bando, en la forma prevista por el artículo 55 de la Ley 4 de 1913, en un diario de amplia circulación nacional y en la página web de la entidad. Los gastos de publicación estarán a cargo de la entidad beneficiaria. Para efectos de constitución de las reservas y la sustracción de tal régimen, el Consejo Directivo del



Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER expedirá el reglamento respectivo.

En los casos de ocupación indebida de los predios el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - INCODER deberá adelantar su recuperación mediante los procedimientos establecidos en la presente ley.

Texto original

ARTÍCULO 221. Restricción a otorgamiento de créditos. El Banco Agrario, y demás entidades financieras no podrán otorgar créditos a ocupantes de terrenos que se encuentren dentro de las áreas que conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales, o de reservas para explotaciones petroleras o mineras, según lo dispuesto en el Código de Recursos Naturales y de Protección del Medio Ambiente y los Códigos de Petróleos y de Minas.

***Comentario:** Una incorporación importante es la definida en el artículo 221 relacionada con la restricción a otorgamiento de créditos a proyectos que se encuentren localizados en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. No obstante, estas restricciones deberían ser más amplias, por ejemplo, restringiendo ecosistemas estratégicos como zonas de páramo, subpáramo, humedales, manglares, áreas del SINAP y las pertenecientes a la estructura ecológica principal en particular aquellas áreas destinadas a procesos de restauración ecológica y ambiental con arreglo al Plan de Ordenación Forestal y los POT.*

En tal sentido el artículo leería:

ARTÍCULO 221. Restricción a otorgamiento de créditos. El Banco Agrario, y demás entidades financieras no podrán otorgar créditos a ocupantes de terrenos que se encuentren dentro de las áreas que conforman el **Sistema Nacional de Áreas Protegidas, ecosistemas estratégicos como zonas de páramo, subpáramo, humedales, manglares, y las pertenecientes a la estructura ecológica principal en particular aquellas áreas destinadas a procesos de restauración ecológica y ambiental con arreglo al Plan de Ordenación Forestal y los POT**, o de reservas para explotaciones petroleras o mineras, según lo dispuesto en el Código de Recursos Naturales y de Protección del Medio Ambiente y los Códigos de Petróleos y de Minas y **la Ley 388 de 1997**.

Parágrafo: la destinación de los recursos para el financiamiento de actividades agropecuarias y rurales a otras actividades que deterioren el medio ambiente y transformen ecosistemas naturales serán sancionadas. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

CAPÍTULO XII. PROCESO ESPECIAL DE FORMALIZACIÓN DE PREDIOS PRIVADOS

Texto original

ARTÍCULO 239. Requisitos de procedencia de saneamiento de predios privados. Para que se formalice la propiedad rural de conformidad con las normas de este capítulo será necesario reunir los siguientes requisitos:



1. Que el demandante posea materialmente el inmueble en forma pública, pacífica e ininterrumpida durante el término de cinco (5) años. Para tal efecto, no se admitirá la acumulación de posesiones, salvo las provenientes del causante a favor de los herederos que se encuentren en posesión efectiva del predio. También se podrá acumular el tiempo del desplazamiento, despojo o abandono forzado de la tierra en favor de las víctimas que inicien los procesos de pertenencia, pero en estos últimos casos, no se exigirá la posesión material anterior.
2. Que el inmueble esté destinado a vivienda, a explotación económica o a conservación ambiental y su extensión no supere dos (2) Unidades Agrícolas Familiares según lo establecido en esta ley.
3. Que el inmueble no se encuentre destinado a cultivos ilícitos, no haya sido objeto de despojo o abandono forzado, su adquisición no sea consecuencia de una situación de violencia generalizada o de los actos de grupos armados organizados al margen de la ley, salvo que se trate de un retorno voluntario del despojado o de quien abandonó forzosamente la tierra. El juez verificará esta situación en las bases de datos del Sistema Información de Población Desplazada-SIPOD-, Registro Único de Predios y Territorios Abandonados -RUPTA-, Registro Único de Población Desplazada -RUPD-, Registro de tierras despojadas o abandonadas forzosamente y en el folio de matrícula correspondiente. En cualquier caso en que el juez advierta una situación de despojo o abandono forzado del predio, remitirá inmediatamente el caso a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas a que se refiere la Ley 1448 de 2011.
4. Que el inmueble no se halle intervenido por alguno de los procedimientos administrativos agrarios de titulación de baldíos, extinción del derecho de dominio, clarificación de la propiedad, recuperación de baldíos indebidamente ocupados, deslinde de tierras de la Nación, o de las comunidades indígenas o afrodescendientes, o delimitación de sabanas o playones comunales conforme a la legislación agraria. Esta información será publicada y actualizada en la página web del INCODER y puesta a disposición de los jueces para su consulta permanente.
5. Que el inmueble no sea de uso público o baldío, o tenga el carácter de inembargable, imprescriptible o no enajenable conforme a la Constitución y ley, y en general, que no corresponda a terrenos cuya apropiación, posesión u ocupación, según el caso, se halle prohibida o restringida. En este evento, el INCODER y el respectivo agente del Ministerio Público Agrario se harán parte interviniente en el proceso.
6. Que el inmueble no se encuentre ubicado en las áreas o zonas que se señalan a continuación:



- a. Las zonas declaradas como de alto riesgo no mitigable identificadas en el Plan de Ordenamiento Territorial y en los instrumentos que lo desarrollen y complementen, o aquellas que se definan por estudios geotécnicos que en cualquier momento adopte oficialmente la Administración Municipal, Distrital o el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina;
- b. Las zonas de reserva forestal, los parques naturales nacionales, las zonas de interés ecológico u otras restricciones ambientales, **salvo** que los predios se encuentre en las áreas priorizadas para la ejecución de programas especiales de formalización y de restitución del Gobierno Nacional, caso en el cual se aplicará el procedimiento especial para el uso de estas áreas dentro de la zona de reserva forestal;
- c. Las áreas de resguardo indígena o de propiedad colectiva de las comunidades negras u otros grupos étnicos;
- d. Las zonas de cantera que hayan sufrido grave deterioro físico, hasta tanto adelanten un manejo especial de recomposición geomorfológica de su suelo que las habilite para el desarrollo urbano y,
- e. Las construcciones que se encuentren total o parcialmente en terrenos afectados por obra pública de conformidad con el artículo 37 de la Ley 9ª de 1989.

En los casos en que el solicitante se encuentre en cualquiera de las situaciones descritas en los literales d) y e), será incluido en los programas especiales de reubicación que deberá diseñar la administración municipal de conformidad con la política nacional para estos fines.

7. Que el inmueble no se encuentre ubicado en zonas declaradas de inminente riesgo de desplazamiento o de desplazamiento forzado, en los términos de la Ley 387 de 1997 y sus reglamentos y demás normas que la adicionen o modifiquen, salvo que el poseedor que acuda a este procedimiento se encuentre identificado dentro del informe de derechos sobre predios y territorios al que se refiere el Decreto 2007 de 2001.

Comentario: Para los casos descritos en los numerales del artículo 239, debe cumplirse la condición de ubicación en dichas áreas con más de 5 años de anterioridad a la entrada en vigencia de la ley, de lo contrario podría constituirse en un mecanismo perverso de ocupación de dichas áreas. Adicionalmente, es necesario aclarar lo relacionado al Sistema Nacional de Áreas Protegidas y otros ecosistemas estratégicos.

En tal sentido el artículo leería:

ARTÍCULO 239. Requisitos de procedencia de saneamiento de predios privados. Para que se formalice la propiedad rural de conformidad con las normas de este capítulo será necesario reunir los siguientes requisitos:

1. Que el demandante posea materialmente el inmueble en forma pública, pacífica e ininterrumpida durante el término de cinco (5) años **a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley**. Para tal efecto, no se admitirá la acumulación de posesiones, salvo las



- provenientes del causante a favor de los herederos que se encuentren en posesión efectiva del predio. También se podrá acumular el tiempo del desplazamiento, despojo o abandono forzado de la tierra en favor de las víctimas que inicien los procesos de pertenencia, pero en estos últimos casos, no se exigirá la posesión material anterior.
2. Que el inmueble esté destinado a vivienda, a explotación económica o a conservación ambiental y su extensión no supere dos (2) Unidades Agrícolas Familiares según lo establecido en esta ley.
 3. (...)
 4. (...)
 5. (...)
 6. Que el inmueble no se encuentre ubicado en las áreas o zonas que se señalan a continuación:
 - a. Las zonas declaradas como de alto riesgo no mitigable identificadas en el Plan de Ordenamiento Territorial y en los instrumentos que lo desarrollen y complementen, o aquellas que se definan por estudios geotécnicos que en cualquier momento adopte oficialmente la Administración Municipal, Distrital o el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina;
 - b. Las zonas de reserva forestal, **las áreas que integran el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, ecosistemas estratégicos como manglares, humedales y páramos, zonas de interés ecológico u otras restricciones ambientales y otras áreas definidas dentro de la Estructura Ecológica Principal la cual constituye suelo de protección. Para el caso de la zona de reserva forestal en el caso en que los predios se encuentren en las áreas priorizadas para la ejecución de programas especiales de formalización y de restitución del Gobierno Nacional, se aplicará el procedimiento especial para el uso de estas áreas;**
 - c. (...)
 - d. (...)
 - e. (...)
- En los casos en que el solicitante se encuentre en cualquiera de las situaciones descritas en los literales d) y e), será incluido en los programas especiales de reubicación que deberá diseñar la administración municipal de conformidad con la política nacional para estos fines.
7. (...)

TÍTULO IV. MECANISMOS DE DINAMIZACIÓN DEL MERCADO DE TIERRAS Y EL USO EFICIENTE DEL SUELO

CAPÍTULO I. DERECHO REAL DE SUPERFICIE

Texto original

ARTÍCULO 283. Derecho real de superficie sobre predios rurales. Créase el derecho real de superficie sobre predios rurales, en virtud del cual el titular del dominio otorga a otra persona, denominada superficiario, el uso, goce y disposición jurídica de la superficie del inmueble, para emplearla por un tiempo determinado en actividades agrícolas, ganaderas, forestales, piscícolas, agroindustriales, turísticos o prestación de servicios ambientales certificados por la autoridad ambiental competente. El superficiario hace propio lo plantado, construido o ubicado en el



inmueble ajeno, sea preexistente al acto que lo origina o consecuencia del ejercicio de su derecho, y puede constituir sobre ellos cualquier tipo de gravamen.

Comentario: Es necesario dar un debate más profundo sobre las implicaciones sociales y ambientales del Derecho Real de Superficie.

Texto original

ARTÍCULO 294. Áreas excluidas. No se podrá constituir derecho real de superficie sobre las siguientes áreas:

1. Tierras que hayan sido delimitadas como áreas ambientalmente protegidas.
2. Predios que se encuentren en el Registro de Tierras Despojadas o que se encuentren en procesos de restitución.

Comentario: Es necesario dar claridad sobre el Sistema Nacional de Áreas Protegidas y otros ecosistemas estratégicos, así como lo previsto en el Ley 388 de 1997 respecto al suelo de protección.

ARTÍCULO 294. Áreas excluidas. No se podrá constituir derecho real de superficie sobre las siguientes áreas:

1. Tierras que hayan sido delimitadas como parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas **acorde con las categorías definidas en el Decreto 2372 de 2010 y ecosistemas estratégicos como humedales, páramos, manglares y otras áreas definidas dentro de la Estructura Ecológica Principal la cual constituye suelo de protección.**
2. (...)

CAPÍTULO II. ZONAS DE RESERVA CAMPESINA

Texto original

ARTÍCULO 297. Procedencia. Las zonas de reserva campesina se constituirán y delimitarán por el Consejo Directivo del INCODER en las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, limitación, adquisición, redistribución y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios y terrenos rurales.

Parágrafo 1. Las Zonas de Reserva Campesina podrán comprender también las zonas de amortiguación del área de Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el propósito de desarrollar las actividades, modelos y sistemas productivos que se formulen en los planes ambientales establecidos para las zonas respectivas. En las zonas de coincidencia, estos planes deberán respetar las regulaciones establecidas para las zonas amortiguadoras.

Parágrafo 2. En casos excepcionales, y con el objeto de constituir o ampliar una zona de reserva campesina, la autoridad ambiental competente, previa solicitud del



INCODER, podrá autorizar la inclusión de áreas que correspondan a áreas de reserva forestal, que a la vigencia de la presente Ley se encuentre intervenida por el hombre, de conformidad con lo dispuesto sobre esta materia en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y Protección al Medio Ambiente y demás disposiciones complementarias. En todo caso, el Gobierno Nacional favorecerá las actividades tendientes a recuperar la aptitud forestal del suelo.

Comentario:

En tal sentido el artículo leería:

ARTÍCULO 297. Procedencia. Las zonas de reserva campesina se constituirán y delimitarán por el Consejo Directivo del INCODER en las áreas geográficas cuyas características agroecológicas y socioeconómicas requieran la regulación, limitación, adquisición, redistribución y ordenamiento de la propiedad o tenencia de predios y terrenos rurales.

Parágrafo 1. Las Zonas de Reserva Campesina podrán comprender también las zonas de amortiguación y en límites a las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, con el propósito de ofrecer a las familias reubicadas oportunidades para el desarrollo de actividades, modelos y sistemas productivos que se formulen en los planes ambientales establecidos para las zonas respectivas.

Parágrafo 2. En casos excepcionales, y con el objeto de constituir o ampliar una zona de reserva campesina, la autoridad ambiental competente, previa solicitud del INCODER, podrá autorizar la inclusión de áreas que correspondan a áreas de reserva forestal, **que en un término anterior a 5 años** a la vigencia de la presente Ley se encuentre intervenida por el hombre, de conformidad con lo dispuesto sobre esta materia en el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y Protección al Medio Ambiente y demás disposiciones complementarias. En todo caso, el Gobierno Nacional favorecerá las actividades tendientes a recuperar la aptitud forestal del suelo.

Texto original

ARTÍCULO 300. Áreas excluidas. No podrán ser incluidas dentro del área geográfica delimitada como Zona de Reserva Campesina las tierras situadas dentro de un radio de 500 metros alrededor de las zonas sobre las que se han otorgado contratos o derechos de explotación de recursos naturales no renovables. Tampoco las que estén dentro de un radio de 300 metros alrededor de las declaradas parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Parques Naturales de carácter regional que hacen parte del Sistema de Áreas Protegidas, salvo que se trate de la adjudicación de baldíos en las zonas amortiguadoras de dichas áreas delimitadas por la autoridad ambiental competente.

Igualmente quedan excluidas las que hayan sido objeto o estén en proceso de constitución, ampliación o saneamiento de resguardos a favor de comunidades indígenas, o adjudicadas o en proceso de adjudicación como tierras baldías de



propiedad colectiva de las comunidades negras a que se refiere la Ley 70 de 1993, los playones y sabanas comunales y las Zonas de Desarrollo Empresarial ya constituidas.

Comentario: Las áreas amortiguadoras son por definición son limitantes con las áreas protegidas. En tal sentido si se define un radio de 300 metros, estos serían parte de las áreas de amortiguación. Adicionalmente, es necesario clarificar lo relativo al Sistema Nacional de de Áreas Protegidas y otros ecosistemas estratégicos, así como lo previsto en la Ley 388 de 1997 respecto al suelo de protección.

En tal sentido el artículo leería:

ARTÍCULO 300. Áreas excluidas. No podrán ser incluidas dentro del área geográfica delimitada como Zona de Reserva Campesina las tierras situadas dentro de un radio de 500 metros alrededor de las zonas sobre las que se han otorgado contratos o derechos de explotación de recursos naturales no renovables. Tampoco las que estén dentro de un radio de 300 metros alrededor de las declaradas parte del Sistema Nacional de de Áreas Protegidas **acorde con el Decreto 2372 de 2010 y ecosistemas estratégicos como humedales, páramos, manglares y otras áreas definidas dentro de la Estructura Ecológica Principal la cual constituye suelo de protección.**

(...)

CAPÍTULO III. ZONAS DE DESARROLLO EMPRESARIAL

Texto original

ARTÍCULO 313. Áreas excluidas. No podrán constituirse Zonas de Desarrollo Empresarial en las tierras situadas dentro de un radio de 500 metros alrededor de las zonas donde se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables. Tampoco las que estén dentro de un radio de 300 metros alrededor de: las declaradas parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales, las áreas protegidas declaradas por las Corporaciones Autónomas Regionales, las zonas de páramo, subpáramo, humedales y manglares delimitadas por la autoridad ambiental ni las tierras ocupadas ancestralmente por comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras de conformidad con lo dispuesto en la Ley 70 de 1993.

Igualmente quedan excluidas de estas zonas: las áreas protegidas declaradas en los Planes de Ordenamiento Territorial Municipales, así como las que hayan sido objeto o estén en proceso de constitución, ampliación o saneamiento de resguardos a favor de comunidades indígenas, o adjudicadas o en proceso de adjudicación como tierras baldías de propiedad colectiva de las comunidades negras a que se refiere la Ley 70 de 1993, los playones y sabanas comunales y las Zonas de Reserva Campesina ya constituidas.

Comentario: Las áreas amortiguadoras son por definición son limitantes con las áreas protegidas. En tal sentido si se define un radio de 300 metros, estos serían parte de las áreas de amortiguación. Adicionalmente, es necesario clarificar lo relativo al Sistema Nacional de de Áreas Protegidas y otros ecosistemas estratégicos, así como lo previsto en la Ley 388 de 1997 respecto al suelo de protección.



En tal sentido el artículo leería:

ARTÍCULO 313. Áreas excluidas. No podrán constituirse Zonas de Desarrollo Empresarial en las tierras situadas dentro de un radio de 500 metros alrededor de las zonas donde se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables. Tampoco las que estén dentro de un radio de 300 metros alrededor de las declaradas parte del Sistema Nacional de de Áreas Protegidas **acorde con el Decreto 2372 de 2010 y ecosistemas estratégicos como humedales, páramos, manglares y otras áreas definidas dentro de la Estructura Ecológica Principal la cual constituye suelo de protección. No podrán constituirse Zonas de Desarrollo Empresarial en tierras ocupadas ancestralmente por comunidades negras, afrocolombianas, raizales o palenqueras de conformidad con lo dispuesto en la Ley 70 de 1993.**

Igualmente quedan excluidas de estas zonas: las áreas que hayan sido objeto o estén en proceso de constitución, ampliación o saneamiento de resguardos a favor de comunidades indígenas, o adjudicadas o en proceso de adjudicación como tierras baldías de propiedad colectiva de las comunidades negras a que se refiere la Ley 70 de 1993, los playones y sabanas comunales y las Zonas de Reserva Campesina ya constituidas.