

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO DE LEY

PROYECTO DE LEY SOBRE DESARROLLO RURAL EN COLOMBIA

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. INTRODUCCION

Mediante el Decreto 1300 del 21 de mayo de 2003 el Gobierno Nacional creó el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder, y determinó su estructura administrativa. En esencia, la nueva entidad se constituyó para asunir las funciones que, hasta ese momento, venían cumpliendo el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, Inat, el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI y el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, INPA.

Estas cuatro entidades fueron suprimidas dentro del Programa de Renovación de la Administración Pública, y la creación del Incoder se realizó haciendo uso de las facultades extraordinarias previstas en la Ley 790 de 2002 que, en su artículo 16, autorizó al Presidente de la República para crear las entidades u organismos que se requirieran para desarrollar los objetivos que cumplían las entidades u organismos que se suprimieran, escindieran, fusionaran o transformaran.

No obstante, la norma que crea el Instituto, lejos de constituirse en un compendio armónico de la normatividad que regula la política de desarrollo rural en el país, de hecho hoy dispersa en un abundante número de leyes, decretos, resoluciones y otras normas legales, se limitó a la constitución de la nueva entidad en reemplazo de las suprimidas, le asignó la totalidad de sus funciones y determinó su arquitectura administrativa.

En efecto, para obviar la consideración detallada de la compleja urdimbre de funciones asignadas a las cuatro entidades suprimidas, el decreto 1300, en su Artículo 24 sobre referencias normativas, estipula que...“ *Todas las referencias que hagan las disposiciones legales vigentes al Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora, al Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, Inat, al Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI y al Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, INPA, deben entenderse referidas al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder*”.

El anterior proceder no se encaminó entonces a resolver la notoria dispersión normativa que caracteriza la legislación agropecuaria actual y, desde el punto de vista funcional, generó una compleja agrupación de normas de diversa índole, de distinto origen y con propósitos de múltiple naturaleza, que quedaron a cargo de un sólo organismo ejecutor.

Además, en términos de su estructura administrativa, se estableció para el Incoder un esquema de organización rígido, inconveniente a la luz de la administración y gerencia pública modernas lo cual, entre otras razones, le ha restado al Instituto ductilidad y eficiencia en el cumplimiento de las múltiples funciones heredadas de las entidades que reemplazó.

Por otra parte, al abordar el estudio de la problemática actual que limita el accionar del Incoder como instrumento ejecutor por excelencia de la política de desarrollo rural del estado colombiano, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural encontró que ello no se limita exclusivamente al problema formal y funcional de la entidad sino que, en buena medida, las limitaciones de la misma se encuentran determinadas por la supervivencia de políticas y de instrumentos que a lo largo de su aplicación se han mostrado caducos, ineficientes o insuficientes para cumplir con los objetivos a ellos asignados, y en muchos casos desarticulados de la nueva visión que hoy se tiene del sector, por lo que resulta conveniente proceder a su actualización.

II. ALCANCE DEL PROYECTO

Bajo el anterior convencimiento, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha considerado necesario adelantar la formulación de un Proyecto de Ley para ser sometido a la consideración del Honorable Congreso de la República, por medio del cual se considere en su conjunto la problemática señalada, con los siguientes objetivos generales:

- a) Evaluar la normatividad vigente a la luz de la nueva visión del sector, en temas estratégicos para la política de desarrollo rural;
- b) Compilar, organizar y armonizar las normas para producir un estatuto único de desarrollo rural, y
- c) Determinar y precisar las funciones del Incoder y demás organizaciones que participan en la ejecución de dicha política.

1. Normatividad vigente y nueva visión del sector agropecuario

La visión del desarrollo rural y de la política de tierras en que se fundamenta esta propuesta se enmarca en las nuevas realidades de la economía nacional, caracterizadas por los procesos acelerados de liberalización comercial, de internacionalización de la economía de Colombia y del mundo, que requieren de un renovado impulso al desarrollo empresarial y al papel central de la iniciativa

privada, con una intervención estatal orientada al mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, a la provisión de bienes públicos, a la compensación por imperfecciones en los mercados, a la disminución de los costos de transacción, y a la descentralización y coordinación interinstitucional.

Frente a tales realidades, la política de desarrollo rural y el papel que en ella le corresponde al Incoder, debe orientarse fundamentalmente a potenciar la capacidad productiva y de decisión empresarial de los productores ubicados en las zonas rurales para que, a través de mejoras en la rentabilidad y la competitividad de sus productos, les permita elevar los niveles de bienestar y participar más equitativamente de los beneficios del desarrollo económico y social del país.

Los objetivos de esta estrategia apuntan elevar los ingresos de los productores, a la generación de más empleos directos e indirectos en las zonas rurales, a diversificar las oportunidades de desarrollo productivo y generar nuevas fuentes de ingresos que contribuyan a la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales, conservando la capacidad productiva de los recursos naturales.

Para ello las políticas de desarrollo rural y de tierras deben contribuir a facilitar el acceso de la población rural de bajos ingresos a la propiedad de la tierra, a los instrumentos de inversión y de financiación, a la tecnología y a los demás servicios productivos.

Diversos estudios coinciden en señalar que, si bien las normas que regularon la actividad de las entidades sustituidas por el Incoder apuntaron en su momento a objetivos parecidos a los señalados, lo que resulta evidente es que los problemas sociales y económicos de la población campesina de menores ingresos del país están lejos de haberse solucionado, no obstante los logros alcanzados en más de cuarenta años de esfuerzos continuos en materia de reforma agraria, de adecuación de tierras, de promoción y asistencia tecnológica, de comercialización o de financiación.

Más aún, en alguna medida, y como producto de los fenómenos de violencia y de narcotráfico, y de sus innegables consecuencias sobre el desempeño de las actividades económicas en el medio rural, los mismos se han acentuado sin que correlativamente los instrumentos más diseñados para enfrentarlos hayan evolucionado y se hayan adecuado a las nuevas realidades.

De otra parte, persisten en las actuales normas sobre reforma agraria y desarrollo rural elementos de carácter asistencialista y centralizado, que dejan poco margen a la participación protagónica de los actores centrales del proceso: los campesinos sin tierra y los entes territoriales. Mecanismos tales como la selección de beneficiarios, la adquisición y asignación de predios para reforma agraria, el financiamiento, construcción y administración de distritos de riego, el acceso al crédito y a la tecnología, el acompañamiento en la formulación de proyectos productivos y de comercialización viables, la formación y capacitación del recurso

humano, entre otros, adolecen de limitaciones y precarios resultados frente a un alto costo fiscal y para la sociedad colombiana.

De cara al proceso actual de modernización de la economía, de profundización en la apertura de mercados a escala global, de la necesaria consolidación de los pequeños productores en medianos empresarios con capacidad real para aprovechar las oportunidades de progreso económico y social, resulta claro que la economía campesina, más que cualquier otra, requiere de un ajuste radical en las políticas estatales diseñadas para promover el desarrollo productivo de las zonas rurales.

Con este Proyecto de Ley se pretende avanzar en tal sentido y, al efecto, se han identificado los siguientes temas estratégicos que apuntan hacia la actualización de aspectos centrales de la política de reforma agraria y de desarrollo rural:

- ☐ Manejo del subsidio para compra de tierras
- ☐ Manejo del subsidio para adecuación de tierras
- ☐ Distribución de tierras con procesos de extinción del dominio
- ☐ Proceso de asignación de tierras a comunidades negras e indígenas
- ☐ Mejoras en la gestión institucional.

1.1. DESCRIPCIÓN DE LAS NORMAS VIGENTES EN RELACIÓN CON LOS TEMAS ABORDADOS POR EL PROYECTO DE LEY

La legislación colombiana en materia de desarrollo rural ha sufrido cambios significativos durante los últimos 15 años, como una respuesta a la necesidad de ajustar las políticas internas para promover el desarrollo económico y social de las áreas rurales en un entorno económico más globalizado, lo mismo que para reorientar el papel que le corresponde al Estado y a sus instituciones en tales actividades.

Así, en estos tres lustros se ha producido un gran número de leyes, decretos y otras normas que modifican sustancialmente el alcance y la orientación de las políticas públicas en materia de reforma agraria, de programas y planes de desarrollo rural, de generación y transferencia de tecnología agropecuaria, de promoción de la pesca y la acuicultura, de estímulo a las inversiones en infraestructura de riego y drenaje, de reorganización del sistema de financiamiento del sector, de apertura del mercado y promoción de las exportaciones, y de fortalecimiento de la capacidad de los agentes privados para liderar el proceso de desarrollo de la agricultura colombiana.

De la misma manera, existen diversas disposiciones orientadas a reestructurar las funciones esenciales de las organizaciones del sector público agropecuario, para que puedan enfrentar en forma más eficiente los retos que implica su operación en un entorno más abierto y menos regulado, más descentralizado y menos

burocrático, y mejor adaptado a las condiciones propias del funcionamiento del mercado de los factores de producción y de los productos del sector.

Dentro de estas últimas reformas cabe destacar principalmente la reciente creación del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER, establecido mediante Decreto 1300 del 21 de mayo de 2003 con el objeto fundamental de ejecutar la política agropecuaria y de desarrollo rural, facilitar el acceso a los factores productivos, fortalecer a las entidades territoriales y sus comunidades y propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multifuncionalidad y descentralización, para contribuir a mejorar la calidad de vida de los pobladores rurales y al desarrollo socioeconómico del país.

Con la puesta en marcha del INCODER se pretende agrupar y consolidar en un único organismo público las distintas funciones relacionadas con la promoción del desarrollo rural en el país, las cuales fueron tradicionalmente adelantadas por entidades como el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria -INCORA, el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras -INAT, el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural –DRI, y el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura –INPA, organismos estos que fueron suprimidos a partir de la creación del INCODER.

No obstante, si se tiene en cuenta que el Decreto 1300 de 2003 se limitó a crear la nueva organización, fijarle su estructura y sus objetivos, determinar su patrimonio y asignarle las funciones que tenían las entidades suprimidas, es claro que el conjunto de normas que actualmente regula la operación del INCODER quedó notablemente disperso y organizado en torno a referencias institucionales que ya no existen y que poco responden a la realidad de un único organismo responsable de la ejecución de las políticas de desarrollo rural en el país.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural –MADR ha considerado conveniente proceder entonces a elaborar un proyecto de Ley para ser sometido a la consideración del Congreso de la República, con el fin de compilar, organizar y articular todas aquellas normas que están relacionadas con las políticas de desarrollo rural en Colombia y que determinan las funciones que son responsabilidad exclusiva del INCODER.

En la siguiente sección se presenta un inventario de las normas vigentes en esta materia, las cuales serán incorporadas en el mencionado proyecto de ley.

1.2. INVENTARIO DE LAS NORMAS VIGENTES

El listado de normas que se presenta a continuación incluye las leyes y decretos que tienen relación con las actividades a cargo del INCODER, y que actualmente se encuentran vigentes, así sea en forma parcial. Este inventario es importante pues es precisamente el que define el alcance del contenido del proyecto de ley que será elaborado para ser presentado a la consideración del Congreso de la República.

En total se incluyen trece (13) leyes, cinco (5) decretos-leyes y veintitres (23) decretos reglamentarios que serán compilados, revisados, actualizados y armonizados con el objeto de establecer la conveniencia de ser incorporados en el proyecto de ley cuando así se justifique (es probable que aquellos decretos que por su naturaleza sustancialmente reglamentaria no requieran necesariamente de su incorporación en una ley), cuyo enunciado general se presenta a continuación:

A.- Leyes:

Ley 200 de 1936: Sobre régimen de tierras.

Ley 004 de 1973: Introduce modificaciones a las leyes 200 de 1936, 135 de 1961 y 1a. de 1968. Se establecen disposiciones sobre renta presuntiva, se crea la Sala Agraria en el Consejo de Estado y se dictan otras disposiciones.

Ley 006 de 1975: Dicta normas sobre contratos de aparcería y otras formas de explotación de la tierra.

Ley 13 de 1990: Dicta el estatuto general de pesca.

Ley 41 de 1993: Organiza el sub-sector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones.

Ley 070 de 1993: Se desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política sobre adjudicación de baldíos a comunidades negras.

Ley 101 de 1993: Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.

Ley 160 de 1994: 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.

Ley 387 de 1997: Se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado, la atención, protección, consolidación y estabilización socio-económica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.

Ley 418 de 1997: Se consagran los instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.

Ley 731 de 2002: Dicta normas para favorecer a las mujeres rurales.

Ley 785 de 2002: Se dictan disposiciones relacionadas con la administración de los bienes incautados en aplicación de las leyes 30 de 1986 y 333 de 1996 (Ley 793 de 2002).

Ley 812 de 2003: Se aprueba el Plan Nacional de desarrollo 2003-2006 “Hacia un Estado Comunitario”.

B.- Decretos-leyes:

Decreto 1300 de 2003: Crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y se determina su estructura.

Decreto 1292 de 2003: Suprime el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora y se ordena su liquidación.

Decreto 1290 de 2003: Suprime el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI y se ordena su liquidación.

Decreto 1293 de 2003: Suprime el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, INPA y se ordena su liquidación.

Decreto 1291 de 2003: Suprime el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, Inat y se ordena su liquidación.

B.- Decretos reglamentarios:

Decreto 011 de 2004: Amplía los beneficios del Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria, PRAN, a los pequeños productores beneficiarios de Reforma Agraria - Ley 160 de 1994, con cartera vencida a favor de las entidades financieras.

Decreto 1250 de 2004: Reglamenta parcialmente las Leyes 160 de 1994 y 812 de 2003, en lo relativo al otorgamiento del subsidio integral a beneficiarios de programas de reforma agraria.

Decreto 3749 de 2004: Adiciona el Decreto 0011 del 8 enero de 2004.

Decreto 2998 de 2003: Reglamenta los artículos 24 y 26 de la Ley 731 de 2002.

Decreto 3520 de 2003: Establece los mecanismos para la elección de los representantes de las organizaciones campesinas, indígenas y afrocolombianas y de los gremios del sector agropecuario ante el Consejo Directivo del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural - Incoder.

Decreto 1226 de 1997: Reglamenta el otorgamiento del subsidio establecido en el artículo 94 de la Ley 160 de 1994 para el pago de aportes en las cooperativas de beneficiarios de reforma agraria.

Decreto 982 de 1996: Modifica el Decreto 2664 de 1994 -Adjudicación de baldíos.

Decreto 1777 de 1996: Reglamenta parcialmente el capítulo XIII de la Ley 160 de 1994 en lo relativo a las zonas de reserva campesina.

Decreto 2217 de 1996: Establece un programa especial de adquisición de tierras en beneficio de la población campesina desplazada del campo por causa de la violencia, la que tenga la condición de deportada de países limítrofes y la afectada por calamidades públicas naturales y se dictan otras disposiciones.

Decreto 1032 de 1995: Reglamenta el procedimiento para la negociación voluntaria de tierras entre hombres y mujeres campesinos sujetos de reforma agraria y propietarios previsto en el Capítulo V de la Ley 160 de 1994 y se dictan otras disposiciones.

Decreto 1139 de 1995: Reglamenta parcialmente la Ley 160 de 1994, en lo relativo a la elaboración del avalúo comercial de predios y mejoras que se adquieran para fines de reforma agraria y la intervención de peritos en los procedimientos administrativos agrarios de competencia del Incora.

Decreto 1380 de 1995: Reglamenta parcialmente el artículo 21 de la Ley 41 de 1993 en lo relacionado con el reconocimiento e inscripción de las asociaciones de usuarios de los distritos de adecuación.

Decreto 1827 de 1995: Reglamenta el párrafo primero del artículo 37 de la Ley 160 de 1994 en relación con el tratamiento tributario de los Bonos Agrarios.

Decreto 2164 de 1995: Reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional.

Decreto 1866 de 1994: Reglamenta parcialmente el artículo 69 de la Ley 160 de 1994.

Decreto 1881 de 1994: Reglamenta parcialmente la Ley 41 de 1993.

Decreto 2666 de 1994: Reglamenta el capítulo VI de la Ley 160 de 1994 y establece el procedimiento para la adquisición de predios rurales por el Incora.

Decreto 2665 de 1994: Reglamenta el capítulo XI de la Ley 160 de 1994 relacionado con la extinción del derecho de dominio privado de inmuebles rurales.

Decreto 2664 de 1994: Reglamenta el Capítulo XII de la Ley 160 de 1994 y se dictan los procedimientos para la adjudicación de terrenos baldíos y su recuperación.

Decreto 2663 de 1994: Reglamentan parcialmente los capítulos X y XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relativo a la clarificación de la propiedad, deslinde de tierras de la Nación y las relacionadas con las comunidades indígenas y negras.

Decreto 2256 de 1991: Reglamenta la Ley 13 de 1990.

Decreto 135 de 1976: Se reglamenta parcialmente la Ley 6 de 1975.

Decreto 2815 de 1975: Se reglamenta parcialmente la Ley 6 de 1975.

Como arriba se mencionó, de cara al proceso actual de modernización de la economía, de profundización en la apertura de mercados a escala global, de la necesaria consolidación de los pequeños productores en medianos empresarios con capacidad real para aprovechar las oportunidades de progreso económico y social, resulta claro que la economía campesina, más que cualquier otra, requiere de un ajuste radical en las políticas estatales diseñadas para promover el desarrollo productivo de las zonas rurales.

Con este Proyecto de Ley se pretende avanzar en tal sentido y, al efecto, se han identificado los siguientes temas estratégicos que apuntan hacia la actualización de aspectos centrales de la política de reforma agraria y de desarrollo rural:

- ☐ Manejo del subsidio para compra de tierras
- ☐ Manejo del subsidio para adecuación de tierras
- ☐ Distribución de tierras con procesos de extinción del dominio
- ☐ Proceso de asignación de tierras a comunidades negras e indígenas
- ☐ Mejoras en la gestión institucional.

Seguidamente se abordan cada uno de estos temas:

2. Principales temas abordados por el Proyecto de Ley

2.1. Subsidio para compra de tierras

En la legislación vigente de reforma agraria se contempla un mecanismo de adquisición de predios para reforma agraria consistente en la negociación asistida entre campesinos aspirantes y propietarios. Para el pago de las tierras así negociadas se prevé el otorgamiento de un subsidio estatal cuya operación ha determinado, entre otras distorsiones, el encarecimiento de los precios en detrimento de los limitados recursos públicos y de las aspiraciones de acceso a la tierra de miles de familias campesinas.

Para superar las anteriores falencias y dar más transparencia a ese mercado, se propone establecer un mecanismo diferente al actual, consistente en un subsidio único por UAF, a través de mecanismos de libre competencia, para que la asignación de los subsidios sea por demanda y sustentada en proyectos

productivos previamente identificados. El mismo tendría las siguientes características y ventajas en relación con la situación actual:

- ☐ Se trata de un subsidio no relacionado con el valor de la tierra, al fijarse como un valor único por hectárea, que no distorsiona la asignación de recursos de los agentes privados.
- ☐ Más transparente, menos discrecional, de fácil administración y con reglas claras de elegibilidad y de calificación
- ☐ Más descentralizado pues la iniciativa de los proyectos debe provenir de los beneficiarios directos, con el apoyo de las autoridades locales.
- ☐ Fundamentado en la bondad de proyectos productivos viables, congruentes con el POT y con el plan de desarrollo municipal, y en mayores espacios de participación para la sociedad civil, para empresarios privados, ONG's, gremios y organizaciones locales en la formulación de los mismos.
- ☐ Más eficiente, porque los recursos públicos promueven la movilización de recursos de inversión del sector privado y de los entes territoriales (municipios y departamentos).
- ☐ Más orientado a apoyar el funcionamiento del mercado de tierras, con intervenciones selectivas y dirigidas a mejorar el acceso de quienes no son propietarios
- ☐ Más fácil de integrar con otros componentes de política, especialmente alianzas productivas, proyectos de interés regional y aprovechamiento de los mercados potenciales en productos de alto valor agregado, en establecimiento de plantaciones y desarrollo de nuevos productos y/o actividades productivas.
- ☐ Integral, en cuanto que el subsidio, a más de la tierra, puede cubrir parte de los requerimientos financieros del proyecto productivo.

2.2. Subsidio para adecuación de tierras

Con similar filosofía al anterior, se trata de establecer un mecanismo de subsidio a la adecuación de tierra diferente del actual, de libre concurrencia y asignado por demanda, a través de un subsidio único por hectárea, con las siguientes características:

- ☐ Subsidio ligado a proyectos productivos que cumplan reglas básicas de viabilidad (factibilidad técnica, económica, financiera y ambiental), y de iniciativa de los productores.
- ☐ Metodología clara, sencilla y automática para clasificar regiones y proyectos (tipos de beneficiarios), con el fin de definir un orden de prioridades para acceder a los subsidios, mediante un Reglamento Operativo.
- ☐ Convocatoria anual de proyectos para asignación de subsidios, evaluados y calificados por parte de grupos de expertos.
- ☐ Organización institucional a través del CONAT (fijación de los criterios de política y decisión en la asignación de los subsidios), INCODER (promoción, asesoría y calificación de proyectos), y FINAGRO (administración de los subsidios).

Con el mecanismo propuesto de asignación de recursos públicos (subsidios) se persigue apoyar y complementar los recursos propios de personas naturales o jurídicas que quieran realizar proyectos de adecuación de tierras. En el caso de los grandes distritos de riego (tipo Ranchería, Valledupar y Triángulo del Tolima) se propone implantar un sistema de construcción y de manejo (administración) consistente en la alianza entre constructores, agricultores beneficiarios y comercializadores.

2.3. Tierras de extinción de dominio

Las tierras de extinción de dominio por procesos judiciales de expropiación por enriquecimiento ilícito, narcotráfico, etc., se constituyeron, por mandato legal en una fuente de tierra para reforma agraria. No obstante, los procedimientos actuales para la evaluación de su aptitud de uso, y para su transferencia al Incoder y, finalmente, a sus potenciales beneficiarios, ha resultado dispendiosa e ineficiente frustrando en gran medida las expectativas puestas en ellas. Con el proyecto de Ley se persigue establecer mecanismos que permitan agilizar la entrega definitiva de los inmuebles al Incoder y a los beneficiarios finales, y fortalecer presupuestalmente al Fondo Nacional Agrario (FNA), para lo cual se propone, entre otros, que:

- ☐ La Dirección Nacional de Estupefacientes notifique al Incoder, dentro de los primeros 30 días una vez se inicie el proceso de extinción de dominio, para que éste verifique la vocación agropecuaria del inmueble para determinar su potencial uso para programas de reforma agraria.
- ☐ Independientemente de la vocación de los predios rurales expropiados, el Incoder se convertirá en el beneficiario de los mismos, pudiendo vender aquellos que no resulten adecuados para sus programas, y nutrir con tales recursos al FNA.
- ☐ La sentencia de extinción del dominio de los bienes rurales ordenará el traspaso de la propiedad de los mismos directamente al Incoder, obviando su traspaso actual a la DNE.
- ☐ La DNE hará entrega de los inmuebles completamente libres de gravámenes, deudas por servicios, restricciones de dominio o cualquier otra limitación y, en todo caso, será directamente responsable de sanear dichos gravámenes o limitaciones
- ☐ El Incoder podrá adquirir por negociación directa o expropiación los predios para los cuales se niegue la extinción del dominio, siempre que se requieran para fines de reforma agraria
- ☐ El término de duración de los contratos o convenios para la destinación provisional de estos bienes, no podrá ser superior a la fecha de inscripción de la sentencia definitiva que culmina el proceso de extinción y se consideran nulas las disposiciones en contrario.

2.4. Tierras para Comunidades Indígenas

Respetando la legislación básica existente en relación con el acceso a la tierra por parte de las comunidades indígenas del país, el proyecto propone la introducción de instrumentos que permitan racionalizar la adquisición y adjudicación de tierras a estos grupos étnicos, en correspondencia con la normatividad nacional y local de aptitudes y usos del suelo, y respetando derechos ya adquiridos. Al efecto, propone que las decisiones en materia de creación y ampliación de resguardos indígenas se ajusten a los siguientes requisitos:

- Definición del cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad de las tierras solicitadas, por parte del INCODER y del MAVT.
- Articulación entre solicitudes de los resguardos y las disposiciones establecidas por los municipios en el respectivo POT.
- No inclusión de tierras o mejoras de propiedad privada de personas ajenas al grupo étnico solicitante, incluyendo las mejoras de colonos circundantes.

2.5. Tierras para Comunidades Negras

Al igual que en el caso de las comunidades indígenas, respetando la legislación básica existente en relación con el acceso a la tierra por parte de las comunidades negras, el proyecto propone la introducción de instrumentos que permitan racionalizar la adquisición y adjudicación de tierras a estos grupos étnicos, en correspondencia con la normatividad nacional y local de aptitudes y usos del suelo. Al efecto, propone que las decisiones en materia de creación y ampliación de resguardos indígenas se ajusten a los siguientes requisitos:

- Definición del cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad de las tierras solicitadas, por parte del INCODER y del MAVT.
- Articulación entre solicitudes de los resguardos y las disposiciones establecidas por los municipios en el respectivo POT.

2.6. Mecanismos de Financiación

En relación con los mecanismos de financiamiento tanto para la adquisición de predios para reforma agraria como para el financiamiento de los proyectos productivos dentro de tal programa, el proyecto propone:

- ☐ Actualización de las características financieras de los Bonos Agrarios a fin de mejorar su transacción en bolsa y facilitar la fluidez del mercado de tierras para reforma agraria.
- ☐ Nuevas fuentes de recursos para el FNA mediante la transferencia al Incoder de todos los predios rurales sobre los cuales se haya dispuesto la extinción judicial de dominio, independiente de su vocación, y la autorización al Incoder para la captación de recursos internacionales.

☐ Diseño de nuevos instrumentos financieros para compra de tierras, financiamiento para la pesca y la acuicultura, y para la reducción del riesgo del sistema financiero (FAG, Seguros y/o primas).

2.7. Mejoras en la gestión institucional

Finalmente, y para diferentes propósitos, el proyecto propone otras decisiones de política orientadas a:

- ☐ Fortalecer la capacidad de coordinación y convocatoria del “Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural”.
- ☐ Transferencia (venta) de la propiedad de los activos de los actuales distritos de riego a las organizaciones de productores.
- ☐ Definición de opciones de concesión o arrendamiento de distritos de riego, para asegurar su progresiva transferencia de la propiedad
- ☐ Revisión del procedimiento de transferencia de propiedad de las tierras asignadas por programas de reforma agraria, para facilitar su incorporación al mercado de tierras.
- ☐ Definición de un mecanismo ágil para rematar los bienes con extinción de dominio recibidos por el INCODER, que no resulten adecuados para sus programas.
- ☐ Creación de unidad especial para administración de pesca comercial.
- ☐ Facilitar las futuras reformas internas del INCODER

3. Compilación, organización y armonización de las normas en un estatuto único de desarrollo rural

Un propósito fundamental del proyecto de Ley es el de organizar la dispersa legislación existente sobre reforma agraria y desarrollo rural en un cuerpo único y coherente que facilite su aplicación y consulta. No obstante, al no tratarse de una simple compilación y organización de textos sino, igualmente, de la valoración de la coherencia y compatibilidad de las normas y, en algunos casos, de la introducción de nuevos temas en la normatividad, la figura legal sugerida es la promulgación, mediante una nueva ley, de un Estatuto único para el desarrollo rural, que incorpora todas aquellas actividades que quedaron a cargo del Incoder a partir de la expedición del Decreto 1300, pero que, a su vez, reconoce el carácter interinstitucional y multisectorial de la problemática relacionada con el desarrollo del medio rural.

Dentro del anterior propósito, el proyecto procedió a la consideración y evaluación de la totalidad de la normatividad colombiana vigente sobre el tema, la cual se encuentra agrupada en catorce (14) Leyes de la República, cinco (5) Decretos Ley y veintisiete (27) Decretos Reglamentarios.

De las 14 leyes que contienen normas sobre la materia, cinco de ellas se incorporan en su totalidad en el Proyecto de Ley, a saber:

- ☐ Ley 200 de 1936, sobre régimen de tierras.
- ☐ Ley 004 de 1973, que introduce modificaciones a las leyes 200 de 1936, 135 de 1961 y 1a. de 1968, y establece disposiciones sobre renta presuntiva, se crea la Sala Agraria en el Consejo de Estado y se dictan otras disposiciones.
- ☐ Ley 013 de 1990, por la cual se dicta el estatuto general de pesca.
- ☐ Ley 041 de 1993, que organiza el sub-sector de adecuación de tierras y se establecen sus funciones, y
- ☐ Ley 160 de 1994, que 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

Adicionalmente, se incorporan parcialmente temáticas contempladas en las nueve restantes leyes existentes que contienen normas sobre la materia, a saber:

- ☐ Ley 070 de 1993, que desarrolla el artículo transitorio 55 de la Constitución Política sobre adjudicación de baldíos a comunidades negras.
- ☐ Ley 101 de 1993, o Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero.
- ☐ Ley 383 de 1997, o Ley sobre evasión fiscal y contrabando, que autoriza a pagar el subsidio de tierras hasta en un 100% con bonos agrarios.
- ☐ Ley 387 de 1997, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado y estabilización socio-económica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.
- ☐ Ley 418 de 1997, en la cual se consagran los instrumentos para la búsqueda de la convivencia, la eficacia de la justicia y se dictan otras disposiciones.
- ☐ Ley 731 de 2002, por la cual se dicta normas para favorecer a las mujeres rurales.
- ☐ Ley 785 de 2002, por la cual se dictan disposiciones relacionadas con la administración de los bienes incautados en aplicación de las leyes 30 de 1986 y 333 de 1996 (Ley 793 de 2002), y
- ☐ Ley 812 de 2003, por la cual se aprueba el Plan Nacional de desarrollo 2003-2006 “Hacia un Estado Comunitario”.

El proyecto igualmente incorpora en su totalidad el contenido de los cinco (5) Decretos-Leyes que contienen normas sobre la materia, a saber:

- ☐ Decreto 1300 de 2003, que crea el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, Incoder y determina su estructura.
- ☐ Decreto 1292 de 2003, que suprime el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Incora y se ordena su liquidación.
- ☐ Decreto 1290 de 2003, que suprime el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural, DRI y ordena su liquidación.
- ☐ Decreto 1293 de 2003, que suprime el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura, INPA y ordena su liquidación.

- ☐ Decreto 1291 de 2003, que suprime el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras, Inat y ordena su liquidación.

4. Funciones del Incoder y demás organizaciones que participan en la ejecución de la política.

A partir de la estructuración del nuevo contenido propuesto de normatividad de reforma agraria y desarrollo rural, el proyecto propone una estructura y organización compatibles de su órgano por excelencia de ejecución, el Incoder, tomando en cuenta que el mismo debe evitar y superar las deficiencias de las entidades que él reemplaza, y que se tradujeron en resultados de bajo impacto, altos costos de operación, ineficiencia administrativa y burocrática, deficiencias en instrumentos de seguimiento y evaluación, programación excesivamente centralizada, dispersión de esfuerzos, intervenciones distorsionantes de los mercados, sustitución o inhibición de la iniciativa privada, paternalismo y dependencia de los beneficiarios, vulnerabilidad a presiones y acciones de fuerza, debilidad en la coordinación interinstitucional, entre otras.

El proyecto, en consecuencia, propone una visión más moderna del INCODER orientada a diseñar, promover y administrar eficientemente instrumentos de apoyo para lograr los objetivos de la política, con el siguiente contenido general:

- ☐ Mayor prioridad a las actividades de:
 - Formulación de estrategias y lineamientos
 - Promoción de proyectos
 - Ofrecer servicios de asesoría y apoyo a los productores
 - Orientar a las entidades territoriales en materia de desarrollo rural
 - Coordinación interinstitucional
- ☐ Diseñar y administrar instrumentos de política:
 - Que sean más transparentes y faciliten la operación de los mercados
 - Que estimulen la inversión y el apalancamiento de recursos
 - Que promuevan la iniciativa de los productores frente a las oportunidades de mercado, las opciones de tecnología y la oferta de servicios
- ☐ Asegurar una mayor eficiencia operativa
 - Agilidad en los procesos
 - Estructura operativa liviana y eficiente
 - Orientación de servicio al cliente
 - Mayores niveles de descentralización en la ejecución de la política de desarrollo rural.

El interés primordial de esta visión es el de concentrar al Incoder en las actividades más directamente relacionadas con el desarrollo productivo del medio rural y coordinar con otras entidades públicas y privadas, las acciones que ellas deben asumir de acuerdo con su propia naturaleza.

III. ORGANIZACIÓN DEL PROYECTO

El Proyecto de Ley que se presenta a consideración del Congreso de la República se estructuró de la siguiente manera:

TITULO I	DISPOSICIONES GENERALES Capítulo 1: Principios y Objetivos Capítulo 2: Sistema Nacional de Desarrollo Rural Capítulo 3: Del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER
TITULO II	DEL DESARROLLO PRODUCTIVO Y TECNOLÓGICO Capítulo 1: De los proyectos productivos Capítulo 2: Modernización tecnológica
TITULO III	DE LOS PROGRAMAS DE REFORMA AGRARIA Capítulo 1: Del subsidio para compra de tierras Capítulo 2: Adquisición directa de tierras y formas de pago Capítulo 3: Del régimen de las Unidades Familiares Agrícolas Capítulo 4: Zonas de colonización, de reserva campesina y de desarrollo empresarial
TITULO IV	DE LOS PROGRAMAS DE ADECUACION DE TIERRAS Capítulo 1: Del subsidio para adecuación de tierras Capítulo 2: De los proyectos a cargo del INCODER Capítulo 3: De las Asociaciones de Usuarios
TITULO V PESQUERO	DE LOS PROGRAMAS DE FOMENTO ACUICOLA Y Capítulo 1: De los incentivos a la actividad pesquera Capítulo 2: De las actividades acuícolas y pesqueras Capítulo 3: De la administración de los recursos pesqueros
TITULO VI	DE LOS PROGRAMAS ESPECIALES Capítulo 1: De los resguardos indígenas Capítulo 2: Atención a la población desplazada Capítulo 3: De los bienes rurales objeto de la extinción judicial del dominio
TITULO VII	DE LOS PROCEDIMIENTOS AGRARIOS Capítulo 1: Procedimiento para la adquisición directa de tierras Capítulo 2: Clarificación de la propiedad y deslinde de tierras. Capítulo 3: Procedimiento administrativo de extinción del dominio

Capítulo 4: Normas sustanciales sobre adjudicación y
recuperación de baldíos

Capítulo 5: Proceso judicial de expropiación

TITULO VIII DEL MINISTERIO PÚBLICO AGRARIO

TITULO IX DISPOSICIONES FINALES

De los Honorables Congresistas

ANDRES FELIPE ARIAS LEIVA

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural