



MATRIZ DE RESPUESTA A COMENTARIOS

Texto Publicado	No.	Comentario	Respuesta MADR	Texto Final
<p>Por el cual se modifica el Título 3 de la Parte 18 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015 Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural en relación con el funcionamiento del Banco de Proyectos Productivos de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES).</p>	<p>1</p>	<p><b>Sobre el Derecho Fundamental a la Consulta Previa, la concertación con concejos municipales y los principios de publicidad y transparencia</b> Las modificaciones presentadas en el proyecto de Decreto eliminan por completo las posibilidades de participación y concertación con comunidades étnicas, campesinas y concejos municipales, desconociendo una de las condiciones principales establecidas por la Corte Constitucional mediante Sentencia C – 077 de 2018.</p> <p>Es evidente que sigue sin preverse ningún mecanismo de coordinación con la autoridad local competente para regular los usos del suelo de la mano con el Concejo Municipal, ordenado por el juez constitucional en la ya reiterada Sentencia C – 077 de 2017.</p>	<p>Todas las actuaciones relacionadas con la presencia de comunidades étnicas y la consulta previa ante su eventual existencia, se surte dentro del proceso de identificación, delimitación y aprobación de las ZIDRES, esto es, previo a su aprobación, en cumplimiento del artículo 29 de la Ley 1776 de 2016, por lo que no resulta necesario volver a realizar estos trámites con posterioridad a la declaratoria de la ZIDRES para abrir las convocatorias públicas a presentar los proyectos productivos o cuando se vayan a realizar otras actividades propias de la ZIDRES declarada. Por ejemplo, en cumplimiento del citado artículo 29, previo a la aprobación de la ZIDRES del municipio de Puerto López, departamento del Meta, el Ministerio del Interior certificó la no presencia de comunidades étnicas en el territorio identificado como apto para la aprobación de la ZIDRES.</p> <p>Asimismo, previo a la aprobación de cada ZIDRES el proceso de información, concertación y coordinación ordenado por la sentencia C-077 de 2017 se desarrolla tanto con el concejo municipal para garantizar que la zona y las acciones propuestas con la futura ZIDRES sean compatibles y estén armonizadas con el plan básico o esquema de ordenamiento territorial (POT, PBOT, o EOT), como con la ciudadanía y población del lugar durante el proceso de formulación del Plan de Desarrollo Rural Integral (PDRI) y su línea estratégica del Plan de Ordenamiento Productivo y Social de la Propiedad Rural (POPSPR). En este sentido, se cumple con los principios de publicidad y transparencia de las actuaciones administrativas.</p>	



**MATRIZ DE RESPUESTA A COMENTARIOS**

Texto Publicado	No.	Comentario	Respuesta MADR	Texto Final
<p><b>Artículo 2.18.3.7. Evaluación de proyectos que requieran la entrega de baldíos de la Nación.</b> Cuando para la ejecución del proyecto productivo se requiera la entrega de baldíos de la Nación a título no traslativo de dominio, se solicitará concepto a la Agencia Nacional de Tierras. En estos casos, solo serán viables los proyectos que tengan concepto favorable de la Agencia.</p> <p>La Agencia Nacional de Tierras podrá solicitar ajustes al modelo contractual y fijará las garantías y las condiciones bajo las cuales los elementos y bienes contemplados en el contrato pasarán a ser propiedad del Estado sin que por ello se deba efectuar compensación alguna.</p>	<p>1</p>	<p><b>Sobre el uso de baldíos para proyectos Zidres</b> El artículo 2.18.37 que se modifica en el proyecto de decreto publicado, se refiere a los requisitos para la evaluación de proyectos Zidres que requieran la entrega de baldíos de la nación, lo cual sólo podrá hacerse a título no traslativo de dominio y para lo cual se requerirá un concepto de la Agencia Nacional de Tierras que sea favorable y en el cual además de hacer referencia a la naturaleza jurídica del predio, se otorgue viabilidad para celebrar contratos de aprovechamiento por particulares. Al respecto hay que decir, que esta reglamentación omite el condicionamiento impuesto por la Corte 3 Constitucional en la Sentencia C – 077 de 2017 que revisó la constitucionalidad de la ley 1776 de 2016 (Ley Zidres), en tanto en esa sentencia quedó claramente establecido que si bien las Zidres podrían incluir predios baldíos en concesión, esto de ninguna manera podría afectar la disponibilidad de tierras para campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, quienes son por mandato constitucional y legal los principales destinatarios de estos predios de la nación, junto con las comunidades étnicas.</p> <p>Por lo anterior se propone que el artículo quede así: Artículo 2.18.3.7. Evaluación de proyectos que requieran la entrega de baldíos de la Nación. Cuando para la ejecución del proyecto productivo se requiera la entrega de baldíos de la Nación a título no traslativo de dominio, se solicitará concepto a la Agencia Nacional de Tierras. En estos casos, solo serán viables los proyectos que tengan concepto favorable de la Agencia, en el que además de hacer referencia a la naturaleza jurídica del predio, se verifique que sobre dichos baldíos no hay ninguna ocupación campesina, ni aspiración de acceso a la tierra por parte de comunidades campesinas o étnicas y se otorgue viabilidad para celebrar contratos de aprovechamiento con particulares, indicando el término máximo de duración de estos que en ningún caso podrá ser mayor a 10 años.</p>	<p>De acuerdo con lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C- 077 de 2017, se estima pertinente la constatación sobre los baldíos solicitados para proyectos ZIDRES para verificar que no hay ocupación campesina, ni trámites de adjudicación para sujetos de reforma agraria en curso, ni trámites de acceso a comunidades étnicas y en este sentido se considera oportuno la incorporación del aparte sugerido en los comentarios objeto del presente análisis:</p> <p>“...se verifique que sobre dichos baldíos no hay ninguna ocupación campesina, ni aspiración de acceso a la tierra por parte de comunidades campesinas o étnicas” y se otorgue viabilidad para celebrar contratos de aprovechamiento con particulares:</p> <p>En este sentido el artículo 2.18.3.7, quedaría así:</p> <p>“Artículo 2.18.3.7. Evaluación de proyectos que requieran la entrega de baldíos de la Nación. Cuando para la ejecución del proyecto productivo se requiera la entrega de baldíos de la Nación a título no traslativo de dominio, se solicitará concepto a la Agencia Nacional de Tierras. En estos casos, solo serán viables los proyectos que tengan concepto favorable de la Agencia, en el que además de hacer referencia a la naturaleza jurídica del predio, se verifique que sobre dichos baldíos no hay ninguna ocupación campesina, ni aspiración de acceso a la tierra por parte de comunidades campesinas o étnicas y se otorgue viabilidad para celebrar contratos de aprovechamiento con particulares.</p>	<p><b>Artículo 2.18.3.7. Evaluación de proyectos que requieran la entrega de baldíos de la Nación.</b> Cuando para la ejecución del proyecto productivo se requiera la entrega de baldíos de la Nación a título no traslativo de dominio, se solicitará concepto a la Agencia Nacional de Tierras. En estos casos, solo serán viables los proyectos que tengan concepto favorable de la Agencia, en el que además de hacer referencia a la naturaleza jurídica del predio, se verifique que sobre dichos baldíos no hay ninguna ocupación campesina, ni aspiración de acceso a la tierra por parte de comunidades campesinas o étnicas y se otorgue viabilidad para celebrar contratos de aprovechamiento con particulares.</p> <p>La Agencia Nacional de Tierras podrá solicitar ajustes al modelo contractual y fijará las garantías y las condiciones bajo las cuales los elementos y bienes contemplados en el contrato pasarán a ser propiedad del Estado sin que por ello se deba efectuar compensación alguna</p>



**MATRIZ DE RESPUESTA A COMENTARIOS**

Texto Publicado	No.	Comentario	Respuesta MADR	Texto Final
<p>Artículo 2.18.3.7. <i>Evaluación de proyectos que requieran la entrega de baldíos de la Nación.</i> Cuando para la ejecución del proyecto productivo se requiera la entrega de baldíos de la Nación a título no traslativo de dominio, se solicitará concepto a la Agencia Nacional de Tierras. En estos casos, solo serán viables los proyectos que tengan concepto favorable de la Agencia, en el que además de hacer referencia a la naturaleza jurídica del predio, se verifique que sobre dichos baldíos no hay ninguna ocupación campesina, ni aspiración de acceso a la tierra por parte de comunidades campesinas o étnicas y se otorgue viabilidad para celebrar contratos de aprovechamiento con particulares.</p> <p>La Agencia Nacional de Tierras podrá solicitar ajustes al modelo contractual y fijará las garantías y las condiciones bajo las cuales los elementos y bienes contemplados en el contrato pasarán a ser propiedad del Estado sin que por ello se deba efectuar compensación alguna.</p>	1	<p>Sobre la viabilidad de contratos de aprovechamiento en baldíos El contrato de aprovechamiento de baldíos es una figura que puede resultar problemática por cuanto destina baldíos de la Nación a un uso diferente al que constitucionalmente estaba orientado. Como parte fundamental de la fórmula política de Colombia como un Estado Social de Derecho se encuentra el deber de garantizar un acceso progresivo a los derechos económicos, sociales y culturales de las poblaciones. Siendo las poblaciones rurales, campesinas o étnicas sujeto de protección constitucional reforzada, el Estado colombiano no puede sustraerse del deber de progresar en la garantía de sus derechos, entre ellos el derecho a las tierras y territorios. En este marco constitucional, el Estado prioritariamente debe cumplir su deber de garantizar el acceso progresivo a la tierra de estas poblaciones como lo ha reiterado la jurisprudencia constitucional numerosas veces. Cambiar en virtud de un decreto la regla general de asignar los baldíos a las poblaciones rurales sujetos de reforma agraria, para destinarlos a la constitución de contratos de aprovechamiento a quienes no son destinatarios de las políticas agrarias resulta inconstitucional y viola el principio de reserva legal.</p>	<p>El numeral 13 del artículo 12 de la Ley 160 de 1994 otorga plena facultad a la autoridad de tierras de administrar en nombre del Estado las tierras baldías de la Nación y en tal virtud, celebrar contratos, entre otras. Lo anterior, en concordancia con el artículo 3, numeral 11 del artículo 4 y el artículo 38 del Decreto 2363 de 2015.</p> <p>En este sentido, el artículo 13 de la Ley 1776 de 2016 prevé la entrega en concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslativa de dominio, de bienes inmuebles de la Nación ubicados en las ZIDRES, con el fin de ejecutar los proyectos productivos, pero, precisa que, en todo caso, la entrega de tales inmuebles solo tendrá lugar cuando se trate de proyectos productivos que integren como asociados al pequeño o al mediano productor.</p> <p>Es importante resaltar que los contratos de aprovechamiento de igual forma pueden entregarse a asociaciones de campesinos, mujeres rurales, jóvenes rurales o trabajadores agrarios y no únicamente a grandes empresarios.</p>	
<p>Por el cual se modifica el Título 3 de la Parte 18 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015 Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural en relación con el funcionamiento del Banco de Proyectos Productivos de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES).</p>	1	<p>El proyecto de Decreto para regular los proyectos productivos de las ZIDRES en ninguna de sus disposiciones hace referencia a las licencias ambientales para otorgar o evaluar los proyectos productivos, al contrario, elimina del Decreto vigente la mención explícita a estos asuntos para la evaluación de los proyectos que se presentan y deja en manos del ejecutivo la revisión sobre la viabilidad de los mismos.</p>	<p>El tratamiento de sostenibilidad ambiental de los proyectos se encuentra contemplado en los literales (a) y (b) del artículo 3º de la Ley 1776 de 2016 modificado por el artículo 127 del Decreto 2106 de 2019, a saber:</p> <p>“(…) a) Un enfoque territorial que armonice: el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), el Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y el Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) con los criterios de ordenamiento productivo y social de la propiedad, definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) para el área de influencia de las ZIDRES, en</p>	



MATRIZ DE RESPUESTA A COMENTARIOS

Texto Publicado	No.	Comentario	Respuesta MADR	Texto Final
			<p>consonancia con el numeral 9 del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, o la que haga sus veces.</p> <p>b) Un esquema de viabilidad administrativa, financiera, jurídica y de sostenibilidad ambiental. (...)"</p> <p>Bajo este marco normativo, dependiendo de cada tipo de proyecto se deberá solicitar el respectivo permiso, concesión o licencia ambiental en los términos y condiciones establecidos en la ley.</p>	
<p>Por el cual se modifica el Título 3 de la Parte 18 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015 Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural en relación con el funcionamiento del Banco de Proyectos Productivos de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES).</p>	<p>1</p>	<p>El procedimiento establecido para la conformación del banco de datos de proyectos ZIDRES excluye a los órganos de control, especialmente a la Procuraduría General de la Nación, Defensoría del Pueblo y Contraloría General de la República. La Procuraduría, que tiene funciones judiciales y preventivas y está llamada a intervenir en la totalidad de procesos de naturaleza agraria para garantizar el cumplimiento de la ley agraria y ambiental; la Defensoría, con presencia en los territorios y con funciones de derechos humanos, que podría hacer salvaguardas sociales necesarias para proyectos de esta dimensión; la Contraloría, con competencias frente al detrimento patrimonial del Estado que implicaría la destinación de baldíos en violación de la legislación agraria. El riesgo de aprobar proyectos en un procedimiento flash de constitución de un banco de proyectos, sin respetar las salvaguardas sociales, ambientales y de derechos humanos es alto e inconveniente para el Estado Colombiano. La participación activa de los órganos de control podría constituir una garantía necesaria en el contexto problemático de la ruralidad en el país.</p>	<p>En el inciso 2° de los artículos 15 y 20 de la Ley 1776 de 2016 se determinó claramente las funciones de la Procuraduría, y en el proyecto de decreto no se está modificando lo prescrito en la normatividad vigente.</p> <p>Al respecto, es oportuno tener en cuenta que cada organismo de control cuenta con su marco legal de funciones y competencias, los cuales no son objeto de las modificaciones propuestas en el proyecto de decreto en comento.</p>	



MATRIZ DE RESPUESTA A COMENTARIOS

Texto Publicado	No.	Comentario	Respuesta MADR	Texto Final
<p>Por el cual se modifica el Título 3 de la Parte 18 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015 Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural en relación con el funcionamiento del Banco de Proyectos Productivos de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES).</p>	1	<p>Como se demuestra a lo largo de estas observaciones, el proyecto de Decreto publicado no acoge las consideraciones resolutivas respecto a los derechos consagrados en la Sentencia C – 077 de 2017, pues desconoce y silencia las medidas de protección para garantizar los derechos puestos en peligro por los proyectos productivos de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico, y Social (ZIDRES). La Corte Constitucional en dicha sentencia ha sostenido que el principio de “prohibición de regresividad son elementos esenciales del Estado Social de Derecho” (Corte Constitucional, 2018). Este principio se predica de los derechos sociales en tanto forman parte de la Constitución, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y la Convención América de Derechos humanos.</p>	<p>Es oportuno acotar que la Corte Constitucional, no consideró regresiva la Ley 1776 de 2016 por lo que esta discusión se encuentra evacuada en el entendido que se abre la puerta para que en el marco de la asociatividad puedan ingresar campesinos debidamente asociados para acceder a los beneficios e incentivos contenidos en la mencionada norma.</p> <p>Asimismo, la Corte determinó que por las condiciones de los predios que hacen parte de estas zonas “condiciones agrológicas, de acceso e infraestructura que requieren elevados costos de adaptación productiva”, en principio, no son aptos para la constitución de unidades agrícolas familiares. Por lo tanto, la norma no es regresiva, al resultar diferentes los fines, características y alcances de la Unidad Agrícola Familiar -UAF en relación con las ZIDRES atendiendo que estas últimas no ostentan las condiciones para ser adjudicados en los términos de la mencionada (UAF).</p>	
<p><b>Artículo 2.18.3.2. Creación del Banco de proyectos productivos por desarrollarse en las Zidres.</b> Créese el Banco de Proyectos Productivos por desarrollarse en las Zidres como una herramienta de planeación mediante la cual se efectuará la inscripción de proyectos elegibles de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</p> <p>La administración del Banco de Proyectos Productivos estará a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural o la entidad que este delegue.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Se permitirá la inscripción de proyectos productivos que se encuentren en ejecución sobre áreas rurales de propiedad privada ubicadas dentro de las Zidres, y establecidos antes de la expedición de la Ley 1776 de 2016, con base en los requisitos y parámetros establecidos</p>	1	<p>El artículo 2.18.3.2. del proyecto de decreto analizado establece que se puede hacer la inscripción en el Banco de proyectos de las ZIDRES de proyectos productivos que se encuentren en ejecución, esto es, proyectos que se desarrollan con anterioridad a la Ley 1776 de 2016 que creó las ZIDRES, de conformidad con “los requisitos y parámetros establecidos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para su presentación”. Adicional a ello, la propuesta de redacción no incorpora mayores requisitos o elementos de adecuación que debieran cumplir este tipo de proyectos para poder ser convalidado como proyecto ZIDRES. Lo anterior puede ser instrumentalizado para lograr la legalización de situaciones que se hayan consolidado Corte Constitucional. Sentencia C – 556 de 2009. MP: Nilson Pinilla Pinilla. 6 7 violando la ley en el pasado</p>	<p>Durante el proceso de identificación, delimitación y aprobación de una ZIDRES, se hace un estudio de la situación jurídica de los predios de acuerdo con lo determinado en la Ley 1776 de 2016, particularmente, con lo dispuesto en los párrafos 3 y 6 del artículo 3º de la Ley 1776 de 2016 modificado por el artículo 127 del decreto 2106 de 2019.</p> <p>Asimismo, el párrafo 4º del artículo 3 <i>ídem</i> contempló los proyectos productivos preexistentes a la entrada en vigencia de esa ley que se encuentren en ejecución sobre áreas rurales de propiedad privada.</p> <p>Lo anterior, permite concluir que la propuesta de modificación objeto de examen</p>	



## MATRIZ DE RESPUESTA A COMENTARIOS

Texto Publicado	No.	Comentario	Respuesta MADR	Texto Final
por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para su presentación.			se encuentra acorde con la Ley 1776 de 2016 y el Decreto Ley 2106 de 2019, por lo tanto, no elimina los requisitos que dichos referentes normativos contemplan.	
Por el cual se modifica el Título 3 de la Parte 18 del Libro 2 del Decreto 1071 de 2015 Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural en relación con el funcionamiento del Banco de Proyectos Productivos de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES).	1	Finalmente, vale la pena indicar que las modificaciones que se proponen en el proyecto de Decreto no cuentan con un sustento detallado, específicamente en lo que tiene que ver con la eliminación de los artículos 2.18.3.2 [Requisitos generales de los proyectos productivos] y 2.18.3.3 [Requisitos específicos de los proyectos productivos] del Decreto vigente, ya que en estas disposiciones se recogen algunas de las condiciones establecidas por la Corte Constitucional mediante Sentencia C – 077 de 2018: Tener en cuenta los usos del suelo establecidos en los POT. Concertarse con los concejos municipales de las entidades territoriales que resulten afectadas por estas decisiones a través de un proceso de información, concertación y coordinación. Identificar previamente territorios indígenas y afrocolombianos tanto constituidos como en proceso de constitución (saneamiento, ampliación, reservas de Ley 70). No se pueden constituir en zonas de alto riesgo por desastres naturales.  Asimismo, se modifica lo establecido en torno a invitaciones y se pasa al modelo de convocatoria pública, anunciando la posibilidad de que el Ministerio de Agricultura delegue a otra entidad para todo el proceso  Al ser proyectos relacionados con bienes públicos, como son los baldíos y las tierras rurales del Estado,	La propuesta de decreto formulada tiene en consideración la modificación hecha a la Ley 1776 de 2016 por el Decreto Ley 2106 de 2019 sobre simplificación, supresión y reforma de trámites, procesos y procedimientos innecesarios existentes en la Administración Pública bajo los principios constitucionales y legales que rigen la función pública, con el propósito de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes de las personas consagrados en la Constitución, mediante trámites, procesos y procedimientos administrativos sencillos, ágiles, coordinados, modernos y digitales.  En cuanto a la delegación del MADR a una de sus entidades para el proceso de convocatoria pública, se trata de una facultad constitucional <sup>1</sup> y legal <sup>2</sup> . No obstante, es oportuno precisar que con la misma no se está delegando lo que respecta a la administración de los baldíos de la Nación que de acuerdo con el numeral 11 del artículo 4º del Decreto 2363 de 2015 le corresponde a la Agencia Nacional de Tierras.	

<sup>1</sup> “**Artículo 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

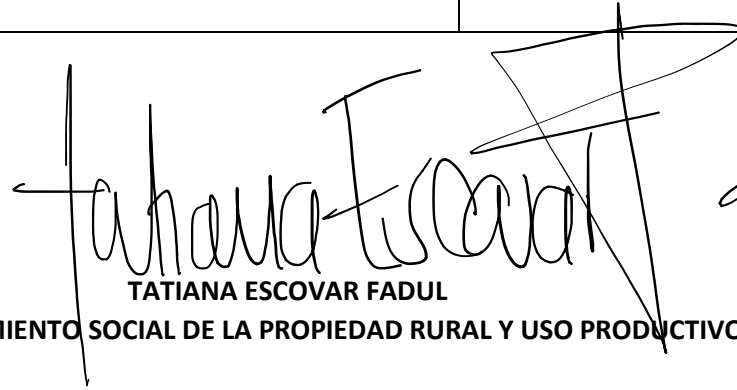
Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

<sup>2</sup> Artículo 12 de la Ley 80 de 1993, y artículos 9, 10 y 11, 12, 13 y 14 de la Ley 489 de 1998.



**MATRIZ DE RESPUESTA A COMENTARIOS**

Texto Publicado	No.	Comentario	Respuesta MADR	Texto Final
		es preciso que se haga un especial control de la administración de los mismos, por lo cual resulta importante que se indique por qué saldría del resorte del Ministerio de Agricultura.		



**TATIANA ESCOVAR FADUL**

**DIRECCIÓN DE ORDENAMIENTO SOCIAL DE LA PROPIEDAD RURAL Y USO PRODUCTIVO DEL SUELO**