



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXV - N° 1082

Bogotá, D. C., viernes, 2 de diciembre de 2016

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 068 DE 2016 CÁMARA

*por medio de la cual se crean medidas
para fomentar la reforestación.*

En cumplimiento del encargo impartido por usted, me permito poner a su consideración para discusión en Comisión Quinta de la honorable Cámara de Representantes, el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 068 de 2016 Cámara, *por medio de la cual se crean medidas para fomentar la reforestación*, en los siguientes términos:

ANTECEDENTES DEL PROYECTO

El proyecto de ley que nos ocupa corresponde a una iniciativa de autoría de los honorables Representantes Rodrigo Lara, Álvaro Hernán Prada, Alejandro Chacón, Carlos Jiménez y otros honorables Representantes, el cual fue radicado en la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes el día 5 de agosto de 2016, repartido por la Mesa Directiva, a la Comisión Quinta Constitucional Permanente. Publicado en la Gaceta del Congreso **602 de 2016**.

OBJETIVO

La presente iniciativa tiene como objetivo recuperar parte de los recursos deforestados en los últimos veinte años, en todo el territorio nacional, el cual permitirá que más de tres millones de hectáreas entren a hacer parte de los ecosistemas de reforestación.

Esta ley es conveniente en por lo menos tres aspectos, siendo de mayor relevancia el primero: i) permite contrarrestar los efectos negativos de la deforestación en temas ambientales; ii) propende por un uso del suelo más acorde con su vocación; y iii) a través de un sistema de sanciones e incentivos, avanza en materia de regulación ambiental.

JUSTIFICACIÓN CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La Constitución Política de Colombia en desarrollo de los derechos de tercera generación estableció una

serie de derechos, entre los cuales se encuentran el ambiente sano y la protección de los recursos naturales como herramienta para proteger los bienes y riquezas ecológicas indispensables para obtener un desarrollo sostenible; por esta razón, corresponde al Estado en relación con el ambiente, planificar su administración, prevenir y controlar los factores de deterioro, especialmente conservar las áreas de especial importancia ecológica.

MARCO CONSTITUCIONAL

La Constitución Política de Colombia contiene cerca de 30 disposiciones referentes al medio ambiente, estableciendo su valor como un derecho y un deber colectivo, y su preservación como una obligación del Estado y de los particulares dentro de un modelo de desarrollo sostenible. Este compromiso frente al medio ambiente como nación se puede evidenciar en los siguientes artículos de la Carta Política:

- Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

- Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Asimismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

NORMAS MEDIOAMBIENTALES

• Ley 2ª de 1959, por la cual se dictan normas sobre economía forestal de la nación y conservación de recursos naturales renovables.

• Ley 23 de 1973, por medio de la cual se establece el control de la contaminación y estrategias para la conservación y recuperación de los recursos naturales.

• Ley 9ª de 1979, Código Sanitario Nacional, que establece los parámetros para el control de las actividades que afecten el medio ambiente.

• Ley 139 de 1994, por la cual se crea el certificado de incentivo forestal y se dictan otras disposiciones

NECESIDAD DEL PROYECTO

De acuerdo a las proyecciones realizadas por el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), de mantenerse la tendencia actual, el número de hectáreas deforestadas en el mundo ascenderá a 170 millones en los próximos veinte años. Este proceso se presenta principalmente en los países ubicados en la región tropical, siendo Colombia uno de ellos.

Actualmente, cerca de la mitad del territorio colombiano está conformado por áreas de bosque, aproximadamente 50 millones de hectáreas, sin embargo, el número de hectáreas que tienen vocación forestal asciende a más de 64 millones, de acuerdo con el tercer Censo Agropecuario. Esta diferencia es resultado de fenómenos como la minería ilegal, los cultivos ilícitos, la tala ilegal y el cambio vocacional del suelo. De esta forma, cada año se pierde un área de bosque (140 mil hectáreas) casi igual al espacio que ocupa Bogotá; por lo que en total, en los últimos 20 años se ha perdido en áreas de bosque más de 5 millones de hectáreas.

Así, más de 2.000 hectáreas de bosques y vegetación son deforestadas cada mes en Colombia por cuenta de la explotación minera de oro a cielo abierto, que se está llevando a cabo en 17 de los 32 departamentos del país (*El Tiempo*, 2016)¹. Por otra parte, las políticas para intentar erradicar los cultivos ilícitos, a partir de herbicidas aéreos, tienen considerables consecuencias destructivas en la vegetación, produciendo efectos adversos no solo en cultivos lícitos sino también en los bosques y fuentes de agua. En este punto, cabe resaltar que el grado de deforestación de los bosques húmedos tropicales en Colombia está entre los cinco más altos del mundo (González, 2000)². Asimismo, otro factor que imposibilita la recuperación efectiva de las áreas forestales es el conflicto en torno a la vocación del suelo. La ganadería utiliza hoy en día el 30% de la superficie terrestre del planeta, en su mayor parte pastizales, ocupando a la vez el 33% de toda la superficie cultivable (Matthews, 2008)³.

El proceso de deforestación tiene numerosas implicaciones negativas. En primer lugar, Colombia presenta un riesgo elevado de afectación ante los diferentes efectos del cambio climático, de acuerdo con el Índice Global Riesgo Climático. El vínculo entre cambio climático y deforestación viene dado porque al eliminar

un bosque se presenta un aumento en los niveles de dióxido de carbono, principal determinante de los gases de invernadero. De esta forma, las estimaciones del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), señalan que un 10-20% de todo el dióxido de carbono liberado proviene por cambios por la pérdida de bosques tropicales.

En segundo lugar, la deforestación implica daños a los servicios de los ecosistemas, como los aprovisionamientos de agua; en particular, por el deterioro de las cuencas de los ríos debido a su erosión y sedimentación, lo cual impacta de manera negativa el cauce de los mismos y ello se traduce en inundaciones y derrumbes.

Tercero, hay una pérdida de biodiversidad y degradación del hábitat de muchas especies naturales. Por último, las consecuencias de la deforestación se pueden ver en el deterioro de los medios de vida rurales, lo que lleva a una movilización de la población asentada de un extremo a otro.

Por estas razones, es de gran importancia contar con mayores herramientas para la protección de bosques, ecosistemas y cuencas hídricas. La imposición de un conjunto de deberes a los propietarios rurales para que dediquen una fracción marginal a procesos de forestación con fines de protección ambiental, aparece como una estrategia efectiva para enfrentar los problemas generados por la deforestación.

Este conjunto de medidas no es del todo novedoso, puesto que en Panamá actualmente hay en curso un proyecto de ley⁴ que pretende obligar a los poseedores de predios a acoger una regulación directa en torno a la reforestación de un porcentaje de sus propiedades, medida con la cual el vecino país pretende fomentar una producción sostenible y amigable con el medio ambiente.

Con la presente ley, el país podrá recuperar parte de los recursos deforestados en los últimos veinte años, puesto que permitirá que más de tres millones de hectáreas entren a hacer parte de los ecosistemas de reforestación⁵.

Esta ley es conveniente en por lo menos tres aspectos, siendo de mayor relevancia el primero: i) permite contrarrestar los efectos negativos de la deforestación en temas ambientales; ii) propende por un uso del suelo más acorde con su vocación; y iii) a través de un sistema de sanciones e incentivos, avanza en materia de regulación ambiental.

En lo que sigue del presente texto, precisaremos un conjunto de conceptos y enfoques ambientales en aras de mayor claridad en los conceptos utilizados en esta exposición de motivos. Acto seguido, hacemos una esbelta descripción del problema de deforestación que aqueja a nuestro país, así como sus causas y principales consecuencias. En una sección subsiguiente, se realiza un corto recorrido de las principales experiencias en reforestación a nivel nacional y regional así como de

1 Minería ilegal arrasa con más bosques que la coca. Junio de 2016.

2 González, D. (2000) "Coca, Deforestation and Food Security in the Colombian Amazon Region" en *Unasylva*, Vol. 51, No. 202, Forestry Department, FAO, págs. 1-5.

3 Matthews, C. (2008) "La Ganadería amenaza el Medio Ambiente" en *Cambio Climático*, págs. 1-2.

4 Proyecto de ley número 311 de 2016 - Asamblea Nacional de Panamá. Diputados Manuel Cohen Salerno, Carlos Afu Decerega y Juan Carlos Arango.

5 Actualmente en el país existen más de 34 millones de hectáreas dedicadas a la actividad pecuaria, de las cuales cerca de 30 millones están concentradas en predios con una extensión mayor a las 50 hectáreas. Principalmente estos predios se encuentran destinados a pastos y rastrojos.

algunos conceptos y recomendaciones de entidades internacionales. Finalizaremos con un breve recuento de los principales elementos en torno a la ley con el fin de mostrar su pertinencia y relevancia para nuestro país.

Colombia ha sido uno de los primeros países de América Latina en contar con una normatividad sobre el manejo y protección de los recursos naturales y el medio ambiente (Tobasura, 2016)4; además, ha ratificado diferentes convenios y protocolos en torno a la conservación del mismo. No obstante, el número de hectáreas restauradas no ha sido suficiente como para compensar la tasa de deforestación, ni para cumplir la meta de un millón de hectáreas reforestadas propuesta por el presidente Juan Manuel Santos (Ciprogress-Greenlife, 2016)5. Los programas de reforestación llegan a tan solo a recuperar el 10% de las hectáreas deforestadas anualmente.

El presente proyecto de ley aparece como la manera más eficaz de reparar nuestros bosques, afectados por la explotación irresponsable en actividades económicas tanto legales como ilegales. Recuperar la vocación forestal de los suelos es un imperativo, dadas las consecuencias que la deforestación tiene en la actualidad y que, de seguir la actual tendencia, generará tanto al aparato productivo de la nación como al entorno que habitamos. La presente iniciativa hace posible contrarrestar los niveles de erosión y sedimentación que han deteriorado progresivamente las cuencas hidrográficas, garantiza la protección de la biodiversidad colombiana y permite mitigar los efectos asociados con el cambio climático. Más aún, el presente proyecto de ley hace que los tenedores de tierra se hagan responsables y partícipes de esfuerzos en pro de la calidad del ambiente que compartimos todos los colombianos, de manera acorde con lo establecido en el artículo 58 de nuestra Carta Magna donde se establece que “[l]a propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica”.

COSTOS DE REFORESTACIÓN DE UNA (1) HECTÁREA DE PLANTACIÓN

La base de cálculo de los costos totales netos de establecimiento y mantenimiento por hectárea de reforestación comercial que fija el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR), se basa en un estudio realizado por Conif en el año 2013 y contratado por Finagro denominado “Estudio de Costos de las Especies Beneficiarias del CIF, de acuerdo con la Resolución 080 de 2013” (Se anexa el estudio completo).

El valor promedio nacional de los costos totales netos de establecimiento por hectárea de plantaciones forestales comerciales para el año 2016, el cual el MADR se basa para el cálculo del pago del CIF, de acuerdo a la Resolución número 000398 de 2015 (se anexa la resolución) es la siguiente:

- Región Orinoquia (Arauca, Casanare, Meta, Vichada y Guaviare)

Especie	Valor por hectárea (\$) Establecimiento	Valor por hectárea (\$) mantenimiento al final del turno
Acacia mangium	2.091.064	5.277.017
Eucalyptus pellita	3.149.515	4.774.545
Eucalyptus tereticornis	2.374.586	6.101.598
Eucalyptus urophylla	2.168.519	6.307.665
Pinus caribaea	2.232.978	5.556.065

- Región Caribe (Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Guajira, Magdalena y Sucre)

Especie	Valor por hectárea (\$) Establecimiento	Valor por hectárea (\$) mantenimiento al final del turno
Bombacopsis quinata	2.973.239	3.575.649
Eucalyptus camaldulensis	2.582.004	5.249.562
Eucalyptus tereticornis	2.582.004	5.249.562
Eucalyptus urophylla	2.618.519	5.213.047
Gmelina arborea	2.537.812	4.741.825
Tectona grandis	2.394.062	6.783.978

- Región Eje Cafetero (Antioquia, Caldas, Quindío y Risaralda)

Especie	Valor por hectárea (\$) Establecimiento	Valor por hectárea (\$) mantenimiento al final del turno
Acacia mangium	2.142.086	5.225.995
Cordia alliodora	2.269.807	5.388.628
Cupressus lusitanica	2.650.097	5.573.340
Eucalyptus grandis	2.235.897	4.626.158
Ochroma pyramidalis	3.337.931	4.385.183
Pinus maximinoi	2.286.792	7.307.940
Pinus oocarpa	2.379.999	5.359.698
Pinus patula	2.130.149	6.296.778
Pinus tecunumanii	2.688.799	4.623.860
Tabebuia rosea	2.406.960	7.794.271
Tectona grandis	2.758.486	5.899.445

- Otras regiones

Especie	Valor por hectárea (\$) Establecimiento	Valor por hectárea (\$) mantenimiento al final del turno
Cordia alliodora	2.269.807	5.388.628
Cupressus lusitanica	2.650.097	5.573.340
Eucalyptus globulus	2.705.400	4.438.379
Eucalyptus grandis	2.310.908	4.802.316
Eucalyptus tereticornis	2.663.709	5.884.800
Ochroma pyramidale	3.337.931	4.385.183
Tabebuia rosea	2.406.960	7.794.271
Tectona grandis	2.518.567	6.542.006
Otras especies	2.142.086	5.581.028

2. Costo del proceso de reforestación de una hectárea destinada al uso pecuario (sistema silvopastoril).

El costo de reforestación de una hectárea en sistema silvopastoril depende del diseño utilizado. Un sistema silvopastoril típico tiene alrededor de 600 árboles por hectárea. El costo aproximado para el establecimiento del componente forestal para el año 2016, según cálculos realizados con base a las tarifas del MADR, es el siguiente:

Nombre científico	Nombre Común	Total establecimiento (\$)	Total mantenimiento (\$)
Orinoquia (Arauca, Casanare, Meta, Vichada, Guaviare)			
Acacia mangium	Acacia	1.255.200	3.166.210
Eucalyptus pellita	Eucalipto	1.512.000	2.864.727
Eucalyptus tereticornis	Eucalipto	1.424.400	3.660.959
Eucalyptus urophylla	Eucalipto	1.413.600	3.784.599
Pinus Caribaea	Pino	1.339.200	3.333.639
Caribe (Atlántico, Bolívar, Cesar, Córdoba, Guajira, Magdalena, Sucre)			
Bombacopsis quinata	Ceiba	1.426.800	2.145.389
Eucalyptus camaldulensis	Eucalipto	1.394.400	3.149.737

Nombre científico	Nombre Común	Total establecimiento (\$)	Total mantenimiento (\$)
Eucalyptus tereticornis	Eucalipto	1.394.400	3.149.737
Eucalyptus urophylla	Eucalipto	1.413.600	3.127.828
Gmelina arborea	Melina	1.370.400	2.845.095
Tectona grandis	Teca	1.436.400	4.070.387
Eje Cafetero (Antioquia, Caldas, Quindío, Risaralda)			
Acacia mangium	Acacia	1.285.200	3.135.597
Cordia alliodora	Nogal cafetero	1.362.000	3.233.177
Cupressus lusitanica	Ciprés	1.431.600	3.344.004
Eucalyptus grandis	Eucalipto	1.341.600	2.775.695
Ochroma pyramidale	Balso	1.602.000	2.631.110
Pinus maximinoi	Pino	1.371.600	4.384.764
Pinus oocarpa	Pino	1.428.000	3.215.819
Pinus patula	Pino	1.278.000	3.778.067
Pinus tecunumanii	Pino	1.452.000	2.774.316
Tabebuia rosea	Flor morado	1.443.600	4.676.563
Tectona grandis	Teca	1.489.200	3.539.667
Otras regiones			
Cordia alliodora	Nogal cafetero	1.362.000	3.233.177
Cupressus lusitanica	Ciprés	1.272.000	3.344.004
Eucalyptus globulus	Eucalipto	1.460.400	2.663.028
Eucalyptus grandis	Eucalipto	1.386.000	2.881.389
Eucalyptus tereticornis	Eucalipto	1.438.800	3.530.880
Ochroma pyramidale	Balso	1.602.000	2.631.110
Tabebuia rosea	Flor morado	1.443.600	4.676.563
Tectona grandis	Teca	1.359.600	3.925.204
Otras especies		1.285.200	3.348.617

Fuente: Resolución número 000398 de 2015 del MADR.

TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley presentado por autoría de los honorables Representantes Rodrigo Lara, Álvaro Hernán Prada, Alejandro Chacón, Carlos Jiménez y otros honorables Representantes, consta de seis (6) artículos así:

PROYECTO DE LEY NÚMERO 068 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se crean medidas para fomentar la reforestación.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Todo propietario o tenedor de propiedades rurales destinadas al uso agropecuario, cuyas pendientes estén entre veinte por ciento (20%) y cuarenta y cinco por ciento (45%), tiene la obligación de destinar por lo menos el cinco por ciento (5%) a reforestar con especies nativas.

Parágrafo. Toda finca que cuente con fuentes de aguas naturales de flujo continuo o irregular, deberá proteger la servidumbre mediante la conservación del bosque de galería, si este existiese, o mediante un plan de arborización con especies nativas previamente aprobado por el Ministerio de Ambiente o las Corporaciones Autónomas Regionales.

Artículo 3°. Todo propietario o tenedor de propiedades rurales destinadas al uso pecuario, con una extensión de por lo menos cincuenta (50) hectáreas tiene la obligación de destinar por lo menos el diez por ciento (10%) a reforestar con especies nativas.

Artículo 4°. El Gobierno nacional definirá los criterios para la imposición de las sanciones en caso de

incumplimiento de la presente ley, teniendo en cuenta las condiciones socioeconómicas del infractor y geográficas del predio; recogiendo los lineamientos de la Ley 1333 de 2009.

Artículo 5°. Los predios rurales que cumplan con lo dispuesto en la presente ley tendrán prelación en el acceso a los programas de inversión o crédito adelantados por entidades públicas.

Artículo 6°. El Gobierno nacional reglamentará lo respectivo para el cumplimiento de lo expuesto en la presente ley en un plazo máximo de un año.

Artículo 7°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 068 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se crean medidas para fomentar la reforestación.

ANÁLISIS Y OBSERVACIONES AL TEXTO ORIGINAL

Las modificaciones propuestas al articulado del presente proyecto de ley tienen el objetivo de otorgar mayor claridad a la finalidad del mismo, esto es, adoptar medidas para fomentar la reforestación no comercial. De acuerdo con el concepto del Ministerio de Ambiente⁶, la reforestación genera unas externalidades positivas tanto en ámbitos sociales como ambientales que requiere ser compensado a quien lo realice de forma no comercial. Así las cosas, la imposición de un conjunto de deberes a los propietarios rurales para que dediquen una fracción marginal de su predio para procesos de forestación, cumple con un fin constitucionalmente imperioso como es la protección ambiental.

Según concepto del Ideam, es importante adoptar medidas para “fomentar la reforestación, (...) teniendo en cuenta la creciente problemática ambiental relacionada con el deterioro de los recursos naturales a nivel mundial y nacional”⁷.

Las modificaciones propuestas al artículo 1° y 2° pretenden precisar el ámbito de aplicación del proyecto, es decir, quiénes están obligados a realizar la reforestación no comercial. Los cambios propuestos en el área y el porcentaje de pendientes permiten, en primer lugar, reducir los costos de realización de la reforestación al reducir el porcentaje de predios obligados y, en segundo lugar, adecuar el rango de pendientes predominantes según la información del IGAC y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi⁸. En este orden de ideas, con este proyecto de ley se podrán recuperar los terrenos deforestados que ascienden a tres millones de

⁶ Concepto del Ministerio de Ambiente referencia MIN-80000-E2-2016-028527 del 28 de octubre de 2016.

⁷ Concepto del Ideam referencia radicado No. 20165000006391 del 6 de septiembre de 2016.

⁸ De conformidad con el concepto suministrado por el IGAC, junto con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi “poseen predefinidos sus propios rangos acordes con las especificaciones de los levantamientos de suelos, para este caso puntual la información de las unidades cartográficas objeto de análisis se encuentra el rango de 25%-50%”.

hectáreas en Colombia⁹ y las conforman el 3,5% del área del país¹⁰.

De la información recibida por el IGAC, en el territorio colombiano “se encuentran 979 predios con más de 50 hectáreas destinados a la actividad pecuaria”¹¹; por su parte, los predios rurales que se encuentran en un rango entre 25%-50%, son 732.018¹².

Por su parte, la modificación propuesta al artículo 4° es la creación de incentivos de carácter económico para los propietarios o tenedores de propiedades rurales destinadas, ya sea al uso agropecuario o pecuario que reforesten sin fines comerciales, para que puedan gozar de exenciones o descuentos al Impuesto Predial Unificado y, asimismo, a los incentivos dispuestos en el Decreto 0953 de 2013, *por medio del cual se reglamenta el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011*, cuyo propósito es que los departamentos y municipios tienen la obligación de dedicar un porcentaje no inferior al 1% para que, entre otras, se mantengan las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos. Lo anterior, en armonía con el Plan Nacional de Restauración y el Plan Nacional de Desarrollo que pretenden la protección y aseguramiento del uso sostenible del capital natural y la calidad ambiental.

La creación de los mencionados incentivos a la reforestación no comercial pretenden evitar el rezago normativo que existe actualmente con este tipo de reforestación, en la medida en que solo se han creado incentivos forestales a través del Certificado de Reforestación Forestal –CIF–, para reforestación con carácter comercial, dejando a un lado “las externalidades positivas de la reforestación, que consiste en una bonificación en efectivo de los costos de siembra de plantaciones forestales que incluyen las plantaciones forestales con fines protectoras (...)”¹³.

El artículo 5° señala que la reforestación con fines no comerciales debe hacerse de acuerdo con la capacidad adquisitiva de los propietarios o tenedores para evitar que las sanciones previstas en el proyecto de ley se impongan sin tener en cuenta las limitaciones presupuestales que existen para cumplir con las asignaciones propuestas por el proyecto de ley.

El artículo 6° propone la imposición de sanciones para los propietarios o tenedores que estén obligados a reforestar, previstas en el artículo 40 de la Ley 1333 de 2009, que dependerán de la reglamentación que para el efecto realice el Ministerio de Ambiente y las autoridades ambientales, como las CAR, el IGAC y el Ideam, que tienen información sobre los costos y requerimientos de siembra para reforestación, las especies nativas y la aptitud de los suelos para diferentes cultivos, entre ellos los forestales.

⁹ Actualmente en el país existen más de 34 millones de hectáreas dedicadas a la actividad pecuaria, de las cuales cerca de 30 millones están concentradas en predios con una extensión mayor a las 50 hectáreas. Principalmente estos predios se encuentran destinados a pastos y rastrojos.

¹⁰ Concepto del Ideam referencia radicado número 20165000006391 del 6 de septiembre de 2016.

¹¹ Concepto suministrado por el IGAC referencia radicado número 800201EE13026-01 del 10 de octubre de 2016.

¹² *Ibíd.*

¹³ Concepto del IDEAM referencia radicado No. 20165000006391 del 6 de septiembre de 2016.

Del Título: Realizar la modificación del título del proyecto de ley, el cual quedará de la siguiente manera:

“Por medio de la cual se crean medidas para fomentar la reforestación no comercial y se dictan otras disposiciones”.

Artículo 1°. Todo propietario o tenedor de propiedades rurales destinadas al uso agropecuario **que tengan una extensión superior a cuatro (4) hectáreas**, cuyas pendientes estén entre **veinticinco por ciento (25%) y cincuenta por ciento (50%)**, **descendiente**, tiene la obligación de destinar por lo menos el cinco por ciento (5%) **de su terreno** para reforestar con especies nativas.

Observación: Se elimina el párrafo y se corrige la numeración, toda vez que en el texto original pasa del artículo 1°, al artículo 3°.

Artículo 2°. Todo propietario o tenedor de propiedades rurales destinadas al uso pecuario, con una extensión de por lo menos cincuenta (50) hectáreas tiene la obligación de destinar como mínimo el diez por ciento (10%) de su terreno a reforestar especies nativas.

Artículo 3°. Aquellas propiedades rurales que cuentan con fuentes de aguas naturales de flujo continuo o irregular, deberán proteger la servidumbre mediante la conservación del bosque de galería, si este existiese, o mediante un plan de arborización con especies nativas previamente aprobado por el Ministerio de Agricultura o las Corporaciones Autónomas Regionales.

Observación: Se adiciona el artículo 3°.

Artículo 4°. Las entidades territoriales podrán reconocer los incentivos dispuestos en el Título III del Decreto 0953 de 2013, a los propietarios o tenedores de los que se consagran en los artículos 1° y 2° de la presente ley y que estén ubicados en áreas de importancia estratégica.

En el mismo sentido, los municipios a través de sus Concejos y de conformidad con sus competencias constitucionales y legales podrán, mediante acuerdos, otorgar descuentos, exenciones, o una combinación de estas modalidades a los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado de su jurisdicción, que destinen partes del área de su propiedad rural para la protección ambiental y de los recursos naturales. Los mecanismos y montos tarifarios objetos de ese incentivo serán definidos de manera autónoma por los Concejos Municipales.

Observación: Se adiciona el artículo 4°.

Artículo 5°. La reforestación con fines no comerciales deberá realizarse de conformidad con el presupuesto y herramientas con las que cuente cada propietario o tenedor de terrenos rurales de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Agricultura para el efecto.

Observación: Se cambia en su totalidad la redacción del artículo.

Artículo 6°. Los propietarios o tenedores de propiedades rurales que incumplan lo previsto en los artículos precedentes, estarán sujetos a las sanciones establecidas en el numeral 1 del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009. El Ministerio de Ambiente y las autoridades ambientales competentes reglamentarán el procedimiento para la imposición de las mismas.

Observación: El artículo 4°, pasa a ser el artículo 6°.

Artículo 7°. **El Gobierno nacional** reglamentará lo respectivo para el cumplimiento de lo expuesto en la presente ley en un plazo máximo de un año.

Observación: El artículo 6°, pasa a ser el artículo 7°.

Artículo 8°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias, texto original.

TEXTO PROPUESTO PARA SER APROBADO EN PRIMER DEBATE PARA EL PROYECTO DE LEY NÚMERO 068 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se crean medidas para fomentar la reforestación no comercial y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Todo propietario o tenedor de propiedades rurales destinadas al uso agropecuario que tengan una extensión superior a tres (3) hectáreas, cuyas pendientes estén entre veinticinco por ciento (25%) y cincuenta por ciento (50%), descendiente, tiene la obligación de destinar por lo menos el cinco por ciento (5%) de su terreno para reforestar con especies nativas.

Artículo 2°. Todo propietario o tenedor de propiedades rurales destinadas al uso pecuario, con una extensión de por lo menos cincuenta (50) hectáreas tiene la obligación de destinar como mínimo el diez por ciento (10%) de su terreno a reforestar especies nativas.

Artículo 3°. Aquellas propiedades rurales que cuentan con fuentes de aguas naturales de flujo continuo o irregular, deberán proteger la servidumbre mediante la conservación del bosque de galería, si este existiese, o mediante un plan de arborización con especies nativas previamente aprobado por el Ministerio de Agricultura o las Corporaciones Autónomas Regionales.

Artículo 4°. Las entidades territoriales podrán reconocer los incentivos dispuestos en el Título III del Decreto 0953 de 2013, a los propietarios o tenedores de los que se consagran en los artículos 1° y 2° de la presente ley y que estén ubicados en áreas de importancia estratégica.

En el mismo sentido, los municipios a través de sus Concejos y de conformidad con sus competencias constitucionales y legales podrán, mediante acuerdos, otorgar descuentos, exenciones, o una combinación de estas modalidades a los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado de su jurisdicción, que destinen partes del área de su propiedad rural para la protección ambiental y de los recursos naturales. Los mecanismos y montos tarifarios objetos de ese incentivo serán definidos de manera autónoma por los Concejos Municipales.


Artículo 5°. La reforestación con fines no comerciales deberá realizarse de conformidad con el presupuesto y herramientas con las que cuente cada propietario o tenedor de terrenos rurales de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Agricultura para el efecto.

Artículo 6°. Los propietarios o tenedores de propiedades rurales que incumplan lo previsto en los artículos

precedentes estarán sujetos a las sanciones establecidas en el numeral 1 del artículo 40 de la Ley 1333 de 2009. El Ministerio de Ambiente y las autoridades ambientales competentes reglamentarán el procedimiento para la imposición de las mismas.

Artículo 7°. El Gobierno nacional reglamentará lo respectivo para el cumplimiento de lo expuesto en la presente ley en un plazo máximo de un año.

Artículo 8°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.


CIRO FERNÁNDEZ NUÑEZ
Representante por el Departamento de Santander
Ponente Único

PROPOSICIÓN FINAL

Con fundamento en los planteamientos anteriormente expuestos, solicito respetuosamente a los honorables miembros de la Comisión Quinta, se dé primer debate al Proyecto de ley número 068 de 2016, *por medio de la cual se crean medidas para fomentar la reforestación.*

De los honorables Representantes.


CIRO FERNÁNDEZ NUÑEZ
Representante por el Departamento de Santander
Ponente Único

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA AL PROYECTO DE LEY 143 DE 2016 CÁMARA, 96 DE 2015 SENADO

por medio de la cual se declara la producción agropecuaria con destino a la sostenibilidad alimentaria como actividad de utilidad pública e interés social y se dictan otras disposiciones.

I. COMPETENCIA

La Comisión Quinta Constitucional Permanente es competente para conocer del presente proyecto de Ley, de conformidad con lo establecido por el artículo 2° de la Ley 3ª de 1992, por cuanto versa sobre: "régimen agropecuario; ecología; medio ambiente y recursos naturales; adjudicación y recuperación de tierras; recursos ictiológicos y asuntos del mar; minas y energía; corporaciones autónomas regionales".

II. SÍNTESIS DEL PROYECTO

El objeto del Proyecto de ley número 143 de 2016 Cámara, 96 de 2015 Senado consiste en declarar como de utilidad pública e interés social la actividad agropecuaria cuyo fin sea la producción de alimentos con destino al consumo humano. Así, se desarrollan los preceptos contemplados en el artículo 65 de la Constitución Política, se da cumplimiento a las obligaciones

internacionales del Estado colombiano en materia de Derecho Internacional de los Derechos Humanos y se contribuye de manera efectiva a la política de seguridad y soberanía alimentaria y nutricional que requiere el país.

El proyecto de ley consta de cinco (5) artículos, incluida su vigencia, así:

Artículo 1°. Establece la declaratoria de utilidad pública e interés social para la actividad agropecuaria cuyo fin sea la producción de alimentos para el consumo humano, la cual será oponible y de carácter preferente respecto de cualquier otra actividad económica, siempre y cuando se encuentre en ejecución cualquiera de las actividades que la componen.

Artículo 2°. Define los conceptos básicos que orientarán la ley. Así, establece qué debe entenderse por producción agropecuaria, alimentación adecuada y seguridad alimentaria.

Artículo 3°. Establece tanto la competencia como el procedimiento que ha de seguirse en caso de que surjan conflictos en la aplicación de las disposiciones contempladas en el proyecto en cuestión.

Artículo 4°. Se establece que la declaratoria de utilidad pública e interés social de que trata el artículo primero de la presente ley no generará o dará inicio a procesos especiales, sumarios, o de cualquier otro tipo que pretendan la expropiación, intervención o limitación del legítimo uso, goce y disposición de la propiedad privada, distintos a los ya existentes en la Constitución y la ley.

Artículo 5°. Comprende el artículo de publicación y vigencia de la iniciativa legislativa.

III. EL PROYECTO

Naturaleza	Proyecto de ley
Consecutivo	Cámara: número 143 de 2016 Senado: número 96 de 2015.
Título	<i>Por medio de la cual se declara la producción agrícola con destino a la sostenibilidad alimentaria como actividad de utilidad pública e interés social y se dictan otras disposiciones.</i>
Materia	Producción Agropecuaria.
Autores	Honorables Senadores <i>Claudia Nayibe López Hernández, Daira de Jesús Galvis Méndez, Doris Clemencia Vega Quiroz, Eduardo Enrique Pulgar Daza, Jorge Eliécer Prieto Riveros, Maritza Martínez Aristizábal, Mauricio Lizcano Arango, Sandra Elena Villadiego Villadiego, William Jimmy Chamorro Cruz.</i>
Ponentes	Honorables Representantes <i>Flora Perdomo Andrade y Nery Oros Ortiz.</i>
Origen	Cámara de Representantes.
Radicación	Cámara: septiembre 8 de 2016 Senado: septiembre 16 de 2015.
Tipo	Ordinaria.
Publicación	Texto original <i>Gaceta del Congreso</i> número 712 de 2015.
Estado	Pendiente primer debate en Cámara.

IV. TRÁMITE LEGISLATIVO

El proyecto de ley en cuestión fue presentado por los honorables Senadores Maritza Martínez, Daira Galvis, Mauricio Lizcano, Jimmy Chamorro, Sandra Villadiego, Eduardo Pulgar, Claudia López, Jorge Prieto y Doris Vega el pasado 16 de septiembre de 2015.

Fue posteriormente publicado en la *Gaceta del Congreso* número 712 de 2015. Sucedáneamente, el

proyecto fue discutido y aprobado en primer debate el día 18 de mayo de 2016 en el seno de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República. De igual forma el proyecto fue aprobado en segundo debate ante la plenaria del Senado y publicada en la *Gaceta del Congreso* número 972 de 2016 del día 31 de agosto de 2016.

Finalmente, el proyecto de ley fue radicado en la Cámara de Representantes el día 8 de septiembre de 2016, para discusión ante la Comisión Quinta de Cámara de Representantes.

V. ANTECEDENTES

Ante el Congreso de la República se han presentado varias iniciativas legislativas que versan sobre materias similares a la que aborda este. Por citar algunos ejemplos:

- Proyecto de ley número 250 de 2015 Cámara, 54 de 2014 Senado, *por la cual se crea el Sistema Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sinsan), se crea la Agencia Nacional de Seguridad Alimentaria, y se establecen otras disposiciones.*

El mencionado proyecto de ley se radicó el día 5 de agosto de 2014 en la Secretaría del Senado y 13 de agosto de 2014 en la Secretaría de la Comisión Séptima Constitucional, y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 400 de 2014, consta de 42 artículos incluyendo la vigencia.

VI. FUNDAMENTOS DE DERECHO

Se citarán algunos de los fundamentos jurídicos que sustentan la importancia de este proyecto de ley. Entre otras, de las disposiciones más relevantes en materia de producción agropecuaria encontramos:

1. La Constitución Política de Colombia, en sus artículos 43, 44, 49 y 65, 154, 157 y 158; donde se protege en forma especial la producción de alimentos y otorga prioridad al desarrollo de las actividades productoras de alimentos:

Artículo 65. *La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.*

2. La Sentencia T-348 de 2012, se refiere al concepto de soberanía alimentaria en comunidades vulnerables, desde la perspectiva de las comunidades rurales que subsisten del cultivo, producción y distribución de alimentos obtenidos de la naturaleza de manera tradicional.

3. La Sentencia T-602 de 2003, sobre la inseguridad alimentaria.

4. La Sentencia de la Corte Constitucional C-595 de 1999, con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz.

5. La Sentencia de la Corte Constitucional C-251 de 1997, con ponencia del Magistrado, Alejandro Martínez Caballero.

VII. CONSIDERACIONES

Es necesario incentivar y proteger el sector agropecuario con destino a la producción de alimentos para los colombianos por cuanto el mismo es generador de empleo y es una herramienta que contribuye de manera eficaz a la política de seguridad alimentaria y nutricional que necesita el país.

De esta forma, es necesario resaltar que, en materia laboral, para el año 2015, el sector agropecuario empleó al 16.1% de los trabajadores del país, esto es un total de 3.5 millones de personas.

Como se dijo anteriormente, la producción agropecuaria con destino a la de alimentación humana resulta indispensable para la garantía de Derechos Fundamentales de la población, particularmente en relación con la efectiva garantía del derecho humano a la alimentación adecuada, el cual posee una inherente conexión con un cúmulo de derechos establecidos expresamente en la Constitución Política y en Tratados Internacionales que en virtud de lo consagrado en el artículo 93 de la Carta hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido estricto.

A continuación, se esbozarán argumentos que permitan justificar la declaratoria de utilidad pública e interés prevalente de la producción de alimentos en el territorio nacional, lo anterior dada su especial protección constitucional y su inherente conexión con la garantía de los Derechos Fundamentales de la población.

1. De la producción agrícola y pecuaria con destino a la alimentación humana y su importancia en el ordenamiento interno.

En el ordenamiento jurídico colombiano existen mandatos constitucionales en conjunto con diversos pronunciamientos jurisprudenciales que ordenan al Estado otorgar una “Especial protección” y “Prioridad en el desarrollo” a aquellas actividades destinadas a la producción de alimentos en el territorio nacional.

De esta forma, es necesario traer a colación lo contenido en el artículo 65 de la Carta Política, el cual establece que: *la producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.*

En consonancia con lo anterior, es necesario resaltar lo dispuesto por la honorable Corte Constitucional, que mediante Sentencia C-644 de 2012, con ponencia de la Magistrada Adriana María Guillén Arango, interpretó el alcance del artículo citado, estableciendo que las disposiciones anteriormente mencionadas tienen por objeto dos elementos, a saber: primero, el establecimiento de condiciones que permitan salvaguardar la producción que permitan garantizar condiciones de seguridad alimentaria interna. Por otra parte, establece una obligación en cabeza del Estado, quien, por mandato constitucional, debe atender la cuestión agraria

mediante su incorporación en la agenda pública y en el diseño de política pública. Finalmente, enfatiza la Corte que todas las medidas destinadas a la producción y al manejo adecuado de la tierra deben acompañarse con el efectivo mejoramiento de las condiciones de la población campesina, quien funge como el principal operador de la tierra en Colombia.

Del mismo modo, dicha Corporación, mediante Sentencia C-864 de 2006, con ponencia del Magistrado Rodrigo Escobar Gil, se ha permitido dar contenido al concepto de “Seguridad alimentaria”, el cual no se cumple cuando se llega a desconocer las condiciones necesarias que debe poseer la totalidad de la población en el sentido de “Poder disponer y tener acceso oportuno y permanente a los alimentos que cubran sus requerimientos nutricionales, tratando de reducir la dependencia externa y tomando en consideración la conservación y equilibrio del ecosistema para beneficio de las generaciones futuras”. Así, pues, resalta la Corte que el anterior precepto, además de tener un rango constitucional, tiene mayor sentido cuando se toma en consideración la especial protección de la producción alimentaria como fundamento y requisito fundamental de dos derechos, considerados como tal por el Alto Tribunal, a saber: el derecho social individual a la alimentación adecuada y a no tener hambre y el derecho colectivo a la seguridad alimentaria. Ambos derechos, de conformidad con la Corte Constitucional, se encuentran paladinamente esbozados en la Constitución Política de 1991 a través de diversos preceptos que ingresan con toda nitidez desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH).

Pese a contarse con disposiciones de carácter superior e interpretaciones de la honorable Corte Constitucional que rescatan la importancia de la implementación de medidas que permitan garantizar la alimentación adecuada dada su inherente conexión con diversos derechos de carácter prestacional, individuales y colectivos, es menester resaltar que, en la actualidad, no existe un mecanismo jurídico en el ordenamiento colombiano mediante el cual dicha preponderancia se haga tangible y efectiva.

2. Del Sistema Internacional de los Derechos Humanos en general y el derecho humano a la alimentación adecuada en particular.

Teniendo en cuenta la carencia en las disposiciones jurídicas que se refieren a la protección de la producción de alimentos de carácter agrícola o pecuario, es preciso tomar en consideración diversas disposiciones existentes en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el cual establece el derecho humano a la alimentación adecuada y, a su vez, establece ciertas obligaciones en cabeza de los Estados. Todo lo anterior, en conjunto con las exiguas, aunque importantes previsiones constitucionales y jurisprudenciales reseñadas en el acápite anterior, permiten construir un marco teórico que sustenta la consagración que se pretende en pro de la protección de las actividades agropecuarias destinadas a la producción de alimentos.

Los Derechos Humanos pueden entenderse como aquellas prerrogativas que son de titularidad del ser humano debido a la pertenencia del mismo al género

humano. El disfrute de los mismos debe garantizarse y protegerse por parte de los Estados, ya que son estos quienes poseen obligaciones internacionales derivadas del *Ius Cogens* y de los Tratados Internacionales que versan sobre la materia, sin distinción alguna de “*nacionalidad, lugar de residencia, sexo, origen nacional o étnico, color, religión, lengua, o cualquier otra condición*”¹. De esta forma, todo ser humano es titular y debe poder ejercer los mentados derechos en condiciones de igualdad y sin discriminación². Del mismo modo, es necesario resaltar que los mismos poseen un carácter inalienable³ y universal⁴. Y aunado a lo anterior, se consideran en todo caso interrelacionados, interdependientes e indivisibles⁵. Del mismo modo, es necesario anotar que los mentados derechos representan aquellos valores universales e imperativos éticos que se encuentran en todo caso destinados a salvaguardar la dignidad de cada ser humano mediante el establecimiento de normas, lineamientos y procedimientos tendientes al aseguramiento y garantía.

Tal y como se mencionó anteriormente, la rama del Derecho Internacional que se ocupa de los Derechos Humanos impone a los Estados obligaciones de corte positivo y negativo con el propósito de que se res-

peten⁶, protejan⁷ y realicen⁸ las disposiciones que los contienen. Atendiendo a lo anteriormente dispuesto, basta decir que se cree que el Estado colombiano puede atender a sus obligaciones internacionales mediante la consagración de la actividad agrícola y pecuaria como una actividad de interés público.

Aunado a lo anterior, resulta procedente tomar en consideración que los diferentes instrumentos de carácter internacional, ya de carácter universal o regional, a los que se ha hecho referencia hasta el momento otorgan una libertad a los Estados en pos de permitir que los mismos adopten las disposiciones y enfoques que consideren adecuados para atender a las obligaciones internacionales que tienen a su cargo⁹.

¹ Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). *Sus Derechos Humanos*. Recuperado el 7 de octubre de 2014 desde Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>

² Así lo dispone el Artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que establece que “*todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos*”.

³ La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos define el criterio de inalienabilidad en el sentido de que “*Los derechos humanos son inalienables. No deben suprimirse, salvo en determinadas situaciones y según las debidas garantías procesales.*” En: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). *Sus Derechos Humanos*. Recuperado el 7 de octubre de 2014, de Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>

⁴ El principio de universalidad constituye la piedra angular del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Como ejemplo de este es preciso acudir a las disposiciones de la Declaración Mundial de Derechos Humanos y el Programa de Acción de Viena de 1993, aprobados por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos. Allí se establece que todos los Estados se encuentran en el deber de proteger los Derechos Humanos y las libertades individuales, lo anterior con independencia a los contextos políticos, económicos, culturales o económicos.

⁵ En lo referente a la interrelación, interdependencia e indivisibilidad, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos define dichos criterios en el sentido de que “*Todos los derechos humanos, sean estos los derechos civiles y políticos (...); los derechos económicos, sociales y culturales (...); o los derechos colectivos, todos son derechos indivisibles, interrelacionados e interdependientes. El avance de uno facilita el avance de los demás. De la misma manera, la privación de un derecho afecta negativamente a los demás.*” Al respecto ver la Declaración y Programa de Acción de Viena aprobado por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrada en 1993. A/CONF.127/23. Párr. 5; Ver también: Corte Constitucional, Sentencia C-251 de 1997. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero. Párr. 5

⁶ En lo referente a la obligación de respeto, “*(...) significa que los Estados deben abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos humanos, o de limitarlos*”. En: La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos define el criterio de inalienabilidad en el sentido de que “*Los derechos humanos son inalienables. No deben suprimirse, salvo en determinadas situaciones y según las debidas garantías procesales.*” En: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). *Sus Derechos Humanos*. Recuperado el 7 de octubre de 2014, de Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>. En el mismo sentido, ver: artículos 1° y 2° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; artículos 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; artículos 1.1 y 2° de la Convención Americana de Derechos Humanos; y artículos 1° y 2° del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.

⁷ En lo referente a la obligación de protección, esta exige que “*(...) los Estados impidan los abusos de los derechos humanos contra individuos y grupos*”. En: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). *Sus Derechos Humanos*. Recuperado el 7 de octubre de 2014, de Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>. En el mismo sentido, ver: artículos 1° y 2° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; artículos 1° y 2° del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; artículos 1.1 y 2° de la Convención Americana de Derechos Humanos; y artículos 1° y 2° del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.

⁸ En lo referente a la obligación de realización, esta se refiere al deber de “*adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos básicos.*” En: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. (2014). *Sus Derechos Humanos*. Recuperado el 7 de octubre de 2014, de Naciones Unidas - Derechos Humanos - Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos: <http://www.ohchr.org/SP/Issues/Pages/WhatareHumanRights.aspx>. En el mismo sentido, ver: Artículos 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; artículos 1 y 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966; artículos 1.1 y 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos; y artículos 1° y 2° del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.

⁹ Al respecto ver: artículo 2° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966; Artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Artículo 1.1 y 2° de la Convención Ameri-

En lo que respecta al derecho humano a la alimentación adecuada, el cual puede catalogarse como el núcleo fundamental del marco teórico que sustenta el presente escrito, es procedente ubicarlo dentro de la categoría de Derechos Humanos de contenido Económico, Social y Cultural. A manera enunciativa, el mismo se encuentra contemplado en variados instrumentos jurídicos y de doctrina, dentro de los cuales se encuentran:

a) El artículo 25.1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 1948¹⁰; b) El artículo 11 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966¹¹ en conjunto con la Observación General número 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas¹²; d) El artículo 24 de la Convención de los Derechos del

Niño¹³; e) El artículo 12.2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer¹⁴; f) El literal f del artículo 25, en el contexto del derecho a la salud, y el literal l) del artículo 28 en el contexto del derecho a un nivel de vida adecuado y a la protección social, de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad¹⁵; g) El artículo 12 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales –Protocolo de San Salvador– de 1988¹⁶; h) Los literales c), y d) del artículo 14.2 de la Carta Africana sobre los Derechos y Bienestar del Niño, en conexidad con el derecho a la salud y a los servicios de salud; i) El artículo 14 y 15 del Protocolo de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos sobre los Derechos de la Mujer en África; j) Jurisprudencialmente, la Comisión Africana

cana de Derechos Humanos; artículos 1º y 2º del Protocolo Adicional a la Convención Americana de Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988.

¹⁰ “*Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad*”. (Se resalta).

¹¹ “*1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento. (...) 2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos programas concretos, que se necesiten para: (...) a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios, de modo que se logre la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; (...) b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan*”. (Se resalta).

¹² Respecto a la Observación General, es preciso resaltar que la misma se constituye como una interpretación experta y autorizada respecto del contenido de los instrumentos de Derecho Internacional que contienen disposiciones relativas a los Derechos Humanos. La misma fue emitida por el órgano de supervisión del Tratado en cuestión, cuya competencia se irroga gracias a las disposiciones contenidas en el mismo. En: WENCHE BARTH EIDE y UWE KRACHT, *Food and Human Rights in Development Volume I, Legal and Institutional Dimensions and Selected Topics*, Editorial Intersentia, Amberes/Oxford, 2005. Pág. 105. Así mismo, la Corte Constitucional en Sentencia C-251 de 1997 reconoce a dichas observaciones, en conjunción con otros informes oficiales provenientes del Relator de esta clase de derechos, la característica de ser “la doctrina internacional más autorizada en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales”, como lo es en el presente caso el Derecho a la Alimentación adecuada.

¹³ “*1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios. (...) 2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para: a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez; b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de la salud; c) Combatir las enfermedades y la mal nutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente; d) Asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres; e) Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos; f) Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia*”.

¹⁴ “*2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1º supra, los Estados Partes garantizarán a la mujer servicios apropiados en relación con el embarazo, el parto y el período posterior al parto, proporcionando servicios gratuitos cuando fuere necesario y le asegurarán una nutrición adecuada durante el embarazo y la lactancia*”.

¹⁵ 25. f) “*Impedirán que se nieguen, de manera discriminatoria, servicios de salud o de atención de la salud o alimentos sólidos o líquidos por motivos de discapacidad*.”; 28.1 “*Los Estados Partes reconocen el derecho de las personas con discapacidad a un nivel de vida adecuado para ellas y sus familias, lo cual incluye alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a la mejora continua de sus condiciones de vida, y adoptarán las medidas pertinentes para salvaguardar y promover el ejercicio de este derecho sin discriminación por motivos de discapacidad*”.

¹⁶ “*1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual. (...) 2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia*”.

de Derechos Humanos y de los Pueblos ha interpretado que el derecho a la alimentación se encuentra enunciado implícitamente en la Carta Africana de los Derechos Humanos y de los Pueblos de 1981, esto último a través de la conexidad que existe con los derechos a la vida, a la salud y al desarrollo económico, social y cultural¹⁷.

Y, en conjunto con las anteriores disposiciones normativas y jurisprudenciales, el contenido del derecho a la alimentación adecuada ha sido desarrollado también en sendos instrumentos pertenecientes a la categoría de *soft law* de derecho internacional, como lo son: a) La Declaración Universal sobre la Erradicación del Hambre y la Malnutrición de 1974; a) La Declaración Mundial sobre la Nutrición de 1992; b) La Declaración de Roma sobre la Seguridad Alimentaria Mundial de 1966; c) La Resolución 2004/19 de la Asamblea General de las Naciones Unidas; d) El Folleto Informativo número 34 de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y la FAO respecto al Derecho a la Alimentación Adecuada.

Al referirse al contenido del derecho, teniendo en cuenta las vagas disposiciones que se encuentran contenidas en el Tratado generatriz de la obligación internacional, resulta necesario tomar en consideración los elementos y definiciones consagrados en la Observación General número 12 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales conformado en el seno de la Organización de las Naciones Unidas. De esta forma, el mentado Comité ha señalado que el derecho humano a la alimentación adecuada se encuentra intrínseca e indisolublemente ligado al concepto de dignidad humana, y que, a su vez, este resulta un presupuesto necesario para el goce efectivo de cualquier otra prerrogativa de carácter fundamental. Así mismo, se ha señalado que su contenido no resulta del todo ajeno a los postulados que pretenden la justicia social, en tanto las políticas públicas que se promuevan en el interior de los Estados requieren de la adopción de medidas legislativas y administrativas complementarias que permitan abordar los componentes económicos, sociales y ambientales que permitan crear las condiciones necesarias para el efectivo goce de la alimentación adecuada como derecho humano y que, de paso, aborden otras problemáticas conexas, como lo son la pobreza extrema y la malnutrición frecuentemente asociada a tal condición de vida.

El Comité ha dado contenido al derecho humano a la alimentación adecuada, entendiéndolo como aquella circunstancia fáctica en la cual:

“(…) Todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como

¹⁷ Ver: Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos. Caso “*The Social and Economic Rights Action Center and the Center for Economic and Social Rights v. Nigeria*”, comunicación número 155/96, párr. 64.

*se dispone en el párrafo 2° del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole”.*¹⁸

Aunado a lo anterior, el Relator Especial de la Organización de las Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación ha aportado a la realización de una definición sustantiva del derecho antes mencionado al considerar que el mismo consiste en:

*“(…) Tener acceso, de manera regular, permanente y libre, sea directamente, sea mediante compra en dinero, a una alimentación cuantitativa y cualitativamente adecuada y suficiente, que corresponda a las tradiciones culturales de la población a que pertenece el consumidor y que garantice una vida psíquica y física, individual y colectiva, libre de angustias, satisfactoria y digna”.*¹⁹

Como se dijo anteriormente, los Estados poseen ciertas obligaciones respecto a los Derechos Humanos contemplados en las diversas convenciones que los consagran. En lo concerniente a las obligaciones específicas del Estado colombiano para con el derecho humano a la alimentación adecuada, la Observación General número 12, emitida por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que:

*“El derecho a la alimentación adecuada, al igual que cualquier otro derecho humano, impone tres tipos o niveles de obligaciones a los Estados Partes: las obligaciones de respetar, proteger y realizar. A su vez, la obligación de realizar entraña tanto la obligación de facilitar como la obligación de hacer efectivo. La obligación de respetar el acceso existente a una alimentación adecuada requiere que los Estados no adopten medidas de ningún tipo que tengan por resultado impedir ese acceso. La obligación de proteger requiere que el Estado Parte adopte medidas para velar por que las empresas o los particulares no priven a las personas del acceso a una alimentación adecuada. La obligación de realizar (facilitar) significa que el Estado debe procurar iniciar actividades con el fin de fortalecer el acceso y la utilización por parte de la población de los recursos y medios que aseguren sus medios de vida, incluida la seguridad alimentaria. Por último, cuando un individuo o un grupo sea incapaz, por razones que escapen a su control, de disfrutar el derecho a una alimentación adecuada por los medios a su alcance, los Estados tienen la obligación de realizar (hacer efectivo) ese derecho directamente. Esta obligación también se aplica a las personas que son víctimas de catástrofes naturales o de otra índole”.*²⁰ (Se resalta).

Pese a las obligaciones que se imponen al Estado, el mismo Pacto y la Observación General número 12 que le otorga un contenido específico, no se establecen mecanismos puntuales de acción que deban ser empleados por los Estados parte a la misma. De lo contrario, los precitados instrumentos otorgan a los Estados la libertad para abordar la garantía de lo contemplado en el

¹⁸ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto de derechos económicos, sociales y culturales*. Observación General 12. 20 Período de Sesiones. 1999.

¹⁹ Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. *Folleto Informativo No. 27*.

²⁰ Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del pacto de derechos económicos, sociales y culturales*. Observación General 12. 20 Período de Sesiones. 1999. Párr. 15

artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales²¹, de tal forma que adopten las políticas públicas u ordenanzas internas que, de acuerdo con sus posibilidades y realidades, permitan garantizar el cumplimiento de las condiciones básicas necesarias para la efectiva materialización del derecho a la alimentación adecuada.

Ahora bien, teniendo en cuenta los argumentos anteriormente expuestos, y dada la libertad de configuración que otorgan los instrumentos internacionales en conjunto con las disposiciones constitucionales y jurisprudenciales a las que se hizo referencia en el primer acápite del presente escrito, nada obsta para que el Estado en general y la Rama Legislativa en particular, aborden el tema en cuestión y reconozcan la importancia de la producción agrícola y pecuaria con destino a satisfacer las necesidades nutricionales de la población mediante la expedición de una ley que permita elevar dicha actividad económica al rango de “interés público”. De esta forma, se podrá equiparar la producción de alimentos con destino a la configuración de la seguridad alimentaria nacional y el respeto por el derecho humano a la alimentación adecuada con las otras actividades económicas que ya poseen dicha calificación pero que, a diferencia de la producción de alimentos, no poseen una conexión fundamental con los Derechos Fundamentales de la población.

En este punto, debe resaltarse que, pese al carácter prestacional que puede poseer el derecho humano a la alimentación adecuada, dada la indivisibilidad, interdependencia y unidad de las normas que conforman los Derechos Humanos, el Estado no puede excusarse en ningún momento para no adoptar las medidas necesarias para la garantía del mismo. Más aún si la medida que se propone en el presente texto es el establecimiento de un instrumento jurídico vinculante que se permita priorizar la producción de alimentos de corte agrícola y pecuario frente a las demás actividades productivas, todo lo anterior en pro de la configuración de un estado de seguridad alimentaria y de respeto y garantía del derecho humano a la alimentación adecuada. Dicha medida, en principio, no implica erogación alguna por parte del Estado, lo cual permitiría su fácil y rápida implementación en el ordenamiento jurídico doméstico.

En este punto de la discusión, se considera necesario hacer un breve recuento de la situación nutricional que aqueja a una gran cantidad de la población colombiana, todo esto pese a que existen disposiciones que establecen los derechos de la población a no sufrir de hambre. En 2015, en Colombia, el 8.8%²² (4.280.000 personas aproximadamente) de la población se encontraba en situación de subalimentación, es decir, en un “estado, con una duración de al menos un año, de incapacidad para adquirir alimentos suficientes, que se define como un nivel de ingesta de alimentos insuficiente para satisfacer las necesidades de energía alimentaria”²³. En el mismo sentido, de acuerdo con el Director Ejecutivo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia,

Unicef, señor Anthony Lake, en Colombia, al menos uno de cada diez niños se encuentra en condiciones de desnutrición crónica²⁴.

La situación en Colombia es crítica. De acuerdo con un estudio recientemente publicado por la Universidad Nacional de Colombia, el cual fue realizado por la catedrática y socióloga, doctora Nubia Yaneth Ruiz, las muertes asociadas a la desnutrición son una tragedia que afecta a todos los municipios y regiones del país.

De acuerdo con dicho estudio, y tomando en consideración los datos provistos por la serie de estadísticas vitales del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), en los últimos años se han causado un total de 65.634 decesos por causas atribuibles a deficiencias crónicas en materia nutricional, la mayoría de estos acaecen en niños y niñas menores de cinco años y en adultos mayores de 65 años, los cuales se presentan en el 74.7% de los municipios de la geografía nacional, presentándose una mayor prevalencia sobre el total de muertes registradas en los departamentos de Guajira, Vaupés, Guainía, Vichada, Meta, Bolívar^{25,26}.

En este punto de la discusión es menester llamar la atención sobre la gran paradoja a la que el país se está enfrentando, lo anterior por cuanto el fenómeno de la muerte por desnutrición se está presentando mayoritariamente en aquellas entidades territoriales con vocación eminentemente agrícola y pecuaria, en las cuales, desafortunadamente, el abandono del Estado, la falta de infraestructura y atención de las necesidades básicas en conjunto con una política económica que privilegia la explotación de recursos minero-energéticos, han sido las principales responsables de la crisis alimentaria y social en la que se ven inmersos.

Esta es una de las razones que se consideran fundamentales para la implementación de las medidas que se contemplan en el proyecto de ley en cuestión: rescatar la importancia del sector agropecuario no solo por su efecto en la economía, sino por la vocación que tiene de incidir en la garantía y el cumplimiento de los Derechos Humanos de la población colombiana.

3. Del interés público como elemento fundamental en el establecimiento de la medida sugerida

Habiendo esbozado en los acápites anteriores la fundamentación teórica de la medida sugerida y la importancia que la misma reviste para afrontar las coyunturas económicas y sociales que en la actualidad aquejan a nuestro país, resta abordar el argumento que señala la necesidad de proteger la producción agrícola y pecuaria con destino a la satisfacción de la demanda de alimen-

²¹ *ibidem*. Párr. 21.

²² *Mapa del Hambre 2015 de la FAO*. El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el Mundo Food and Agricultural Organization (FAO). 2015. En: <http://www.fao.org/hunger/es/b> (Recuperado el 11/04/2016).

²³ *El Estado de la Inseguridad Alimentaria en el mundo*. Glosario. Food and Agricultural Organization (FAO). 2015. En: <http://www.fao.org/hunger/glossary/es/> (Recuperado el 11/04/2016).

²⁴ *Uno de cada diez niños en Colombia sufre de desnutrición crónica: UNICEF*. El Espectador. 06 de marzo de 2016. Tomado de: <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/uno-de-cada-diez-ninos-colombia-sufre-desnutricion-cron-articulo-620609> (Recuperado el 11/04/2016).

²⁵ *El impactante mapa de la desnutrición en Colombia: 18 muertes diarias según investigación de la Universidad Nacional*. RCN Radio. 11/04/2016. En: <http://www.rcnradio.com/audios/impactante-mapa-la-desnutricion-colombia-18-muertes-diarias-segun-investigacion-la-universidad-nacional/> (Recuperado el 11/04/2016).

²⁶ *La Guajira, punta del iceberg de la desnutrición en Colombia*. María Luzday Ayala Villamil. Unimedios Bogotá- Un Periódico. (09/04/2016) En: <http://www.unperiodico.unal.edu.co/dper/article/la-guajira-punta-del-iceberg-de-la-desnutricion-en-colombia.html> (Recuperado el 11/04/2016).

tos de la población debido a que es una actividad de interés público. Antes que nada, y como bien lo señala la doctrina, el concepto de interés público carece de un trasfondo uniforme y que sea universalmente aceptado. Así pues, se está en presencia de un “concepto jurídico indeterminado”²⁷, de tal forma que será necesario acudir a lo expuesto por la doctrina especializada en el tema en conjunto con disposiciones normativas y jurisprudenciales que hagan referencia al mismo.

Para entender el concepto anteriormente mencionado, dada la falta de elaboración del concepto en el ordenamiento jurídico nacional y en la doctrina nacional, se considera necesario acudir a lo expuesto por el doctrinante César Rodríguez, quien haciendo un recorrido por las diferentes etapas que se han surtido a través de la historia para la configuración del concepto de interés público, ha concluido que, desde una perspectiva eminentemente liberal, el ser humano posee dos tipos de intereses, a saber: unos *intereses individuales inmediatos o egoístas*, los cuales le reportan una utilidad instantánea. Por su parte, también es titular de unos *Intereses individuales mediatos*, los cuales no le reportan al individuo una utilidad a corto o mediano plazo y que, por el contrario, pueden ocasionarle perjuicios instantáneos.

Pese a lo anterior, los mismos están destinados satisfacer los propios intereses del individuo de manera duradera. Los mismos están casi siempre ligados a aquellos presupuestos que resultan necesarios e indispensables para el desarrollo personal del individuo en el marco de la comunidad a la cual pertenece.²⁸ Ahora bien, en el marco de un Estado Social de Derecho, dos ingredientes adicionales, la seguridad e igualdad socioeconómicas ómicas tomados en cuenta por el autor anteriormente mencionado, en tanto se constituyen como las herramientas que posee la sociedad para luchar contra situaciones que riñen contra los preceptos fundamentales de dicha tipología de Estado, que no considera permisible la configuración de extremas situaciones de inseguridad material²⁹. Finalmente, concluye el autor, que no se puede ver la utilidad pública como un argumento válido para limitar derechos de contenido individual, sino por el contrario, el mismo concepto debe orientarse a otorgar un “*beneficio agregativo a los diversos grupos que integran la sociedad*”.³⁰

En ese sentido, la Corte Constitucional ha establecido mediante Sentencia C-595 de 1999, con ponencia del Magistrado Carlos Gaviria Díaz, ciertos preceptos que hacen referencia a la promulgación y aplicación de normas que se fundamentan en la utilidad pública o el interés general, de esta forma, se estableció que:

“(…) Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de particulares con la necesidad reconocida por la misma ley, el interés privado deberá ceder al interés público o social”.³¹

En el mismo sentido, al Sistema Interamericano de Derechos Humanos se ha permitido desarrollar ciertas

pautas para la aplicación del argumento del “interés público”. Todo lo anterior debido a que dicho argumento es frecuentemente utilizado por parte de los Estados para limitar los derechos de la población en atención a la prevalencia del interés colectivo. De esta forma, la Corte Interamericana ha establecido que para “limitar” el derecho a la propiedad privada contemplado en el artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos³², el cual podría verse afectado en un eventual establecimiento de la producción de alimentos con destino a la seguridad alimentaria y a la garantía del derecho humano a la alimentación adecuada:

“El artículo 21.1 de la Convención dispone que “[l]a ley puede subordinar [el] uso y goce [de los bienes] al interés social.” La necesidad de las restricciones legalmente contempladas dependerá de que estén orientadas a satisfacer un interés público imperativo siendo insuficiente que se demuestre, por ejemplo, que la ley cumple un propósito útil u oportuno. **La proporcionalidad radica en que la restricción debe ajustarse estrechamente al logro de un legítimo objetivo, interfiriendo en la menor medida posible en el efectivo ejercicio del derecho restringido.** Finalmente, para que sean compatibles con la Convención las restricciones deben justificarse según objetivos colectivos que, por su importancia, preponderen claramente sobre la necesidad del pleno goce del derecho restringido”³³. (Se resalta).

Como se ve, jurisprudencialmente, ya en el ordenamiento interno como en el internacional, se ha utilizado el interés público como un precepto válido para la limitación de derechos, aun cuando los mismos tengan un cariz de fundamentales, en tanto ninguna prerrogativa puede llegar a pensarse como fundamental.

Los argumentos jurídicos que permiten el uso del interés público son de diverso talante. Así pues, debe tomarse en consideración que la Constitución Política establece que la producción de alimentos se permite satisfacer un interés público imperativo. Esto último mediante la inclusión de las disposiciones contenidas en el artículo 65 de la Constitución Política en conjunto con los diversos instrumentos de Derecho Internacional de los Derechos Humanos que, como bien se anotó, hacen parte integral del Bloque de Constitucionalidad

³² Del cual es parte el Estado colombiano: “El 21 de junio de 1985 presentó un instrumento de aceptación por el cual reconoce la competencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por tiempo indefinido bajo condición de estricta reciprocidad y para hechos posteriores a esta aceptación, sobre casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención, reservándose el derecho de hacer cesar la competencia en el momento que lo considere oportuno. El mismo instrumento reconoce la competencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos por tiempo indefinido, bajo condición de reciprocidad y para hechos posteriores a esta aceptación, sobre casos relativos a la interpretación o aplicación de la Convención, reservándose el derecho de hacer cesar la competencia en el momento que lo considere oportuno.” En: Convención Americana sobre Derechos Humanos suscrita en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos (B-32) Departamento de Derecho Internacional, Organización de Estados Americanos. En: http://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos_firmas.htm#Colombia: Recuperado el 05/05/2015.

³³ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Yakyé Axa v. Paraguay, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas. 17 de junio de 2005. Párr. 145.

²⁷ César Rodríguez., *¿Qué es el interés público? “a propósito de los conceptos jurídicos indeterminados”*. Revista de Derecho Público – Universidad de los Andes. Edición número 5 – noviembre de 1994.

²⁸ *Ibidem*. Pág. 74 – 75.

²⁹ *Ibidem*. Pág. 76 – 77.

³⁰ *Ibidem*. Pág. 78.

³¹ Corte Constitucional. Sentencia C-595 de 1999. Magistrado Ponente Carlos Gaviria Díaz.

en sentido estricto, en tanto consagran disposiciones relativas a prerrogativas fundamentales, y tomando en consideración las obligaciones internacionales que posee el Estado con respecto al derecho a la alimentación adecuada, en tanto derecho humano, se considera que, en dado caso, debe advertirse que pueden colisionar Derechos Fundamentales de corte negativo (específicamente puede constituirse una limitación a la propiedad privada y a la libertad de empresa) con derechos de igual categoría que poseen un contenido social y prescricional (alimentación adecuada).

Utilizando los argumentos esbozados en los párrafos anteriores, es menester considerar que los intereses mediatos de los individuos siempre estarán encaminados a asegurar los medios básicos necesarios para la subsistencia propia y de la especie humana en general, aun cuando sus intereses inmediatos puedan verse perjudicados por la imposibilidad de desarrollar una empresa y/o de disponer de su propiedad privada. Aunado a lo anterior, ha de tenerse en consideración que la Corte Interamericana de Derechos Humanos reconoce que ningún Derecho Fundamental es absoluto, por lo que son factibles las limitaciones si se persigue un legítimo objetivo, el cual resultaría ser la facultad de garantizar en el territorio colombiano el derecho a la alimentación adecuada, que se encuentra ligado con el derecho a la vida, integridad personal y dignidad humana, como ha sido reconocido reiteradamente por la doctrina y la jurisprudencia internacional y como se expuso en los acápites anteriores.

Sumado a lo anterior, en el marco del ordenamiento jurídico nacional, es necesario tomar en consideración que, en el marco de un Estado Social de Derecho, como en efecto lo es el Estado colombiano, los artículos 1° y 2° de la Constitución proclaman la solidaridad y la primacía del interés general sobre el particular. Así mismo, se le ha irrogado una función social y ecológica a la propiedad privada. En el mismo sentido, el uso de la misma debe ir en consonancia con el interés público y la atención de las necesidades básicas de la población. En este punto, debe recordarse que, en la tipología de Estado seleccionada por el Constituyente, y según la doctrina anteriormente citada, la utilidad pública se constituye en una herramienta necesaria para luchar contra situaciones extremas de inseguridad material que redunden en situaciones adversas para la garantía de los derechos de la población.

VIII. MODIFICACIONES Y PLIEGO DE MODIFICACIONES

No se presentan modificaciones al texto propuesto y aprobado en el segundo debate del Senado de la República.

IX. TEXTO PROPUESTO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 143 DE 2016 CÁMARA, 096 DE 2015 SENADO

por medio de la cual se declara la producción agropecuaria con destino a la sostenibilidad alimentaria como actividad de utilidad pública e interés social y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* Se declara de utilidad pública e interés social la actividad agrícola cuyo fin sea la producción de alimentos para el consumo humano. Todo lo anterior en cumplimiento del artículo 65 de la

Constitución Política, y como medio para garantizar la seguridad alimentaria y la alimentación adecuada en el territorio nacional.

Parágrafo 1°. Sin perjuicio de los derechos adquiridos, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, la producción agrícola cuyo fin sea la producción de alimentos para consumo humano, será oponible y de carácter preferente respecto de cualquier otra actividad económica y gozará de especial protección.

Artículo 2°. *Definiciones.* Para efectos de la presente ley, se entiende como:

Producción agrícola: Son todas aquellas actividades y/o acciones humanas desarrolladas en suelo rural, relacionadas con las actividades primarias de la economía, de índole agrícola, con destino a la generación de alimentos.

Alimentación adecuada: Es el derecho que le asiste a todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, a tener acceso físico y económico, en todo momento, a los medios para satisfacer sus necesidades nutricionales básicas.

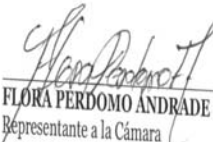
Seguridad alimentaria: Es la realización del derecho al acceso regular y permanente a alimentos de calidad por parte de las personas, en cantidades suficientes, adecuados culturalmente, sin llegar a comprometer el acceso a otras necesidades básicas esenciales. Todo lo anterior teniendo como punto focal prácticas alimentarias promotoras de la salud, que tomen en consideración la diversidad cultural y que sean ambiental, social y económicamente sostenibles.

Artículo 3°. *Procedimiento.* Los conflictos que surjan en aplicación de las disposiciones contempladas en la presente ley serán resueltos por el Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural, o quien haga sus veces y para ello, se tendrán en cuenta los principios de legalidad, derechos adquiridos y confianza legítima, así como el respaldo de estudios técnicos, sociales, ambientales y económicos.

Parágrafo. El Gobierno nacional reglamentará, en el término de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el procedimiento de resolución de que trata el presente artículo. El incumplimiento del término anteriormente señalado será causal de mala conducta.

Artículo 4°. La declaratoria de utilidad pública e interés social de que trata el artículo primero de la presente ley no generará o dará inicio a procesos especiales, sumarios, o de cualquier otro tipo que pretendan la expropiación, intervención o limitación del legítimo uso, goce y disposición de la propiedad privada, distintos a los ya existentes en la Constitución y la ley.

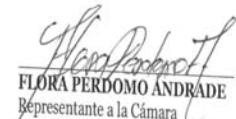
Artículo 5°. La presente ley rige a partir de la fecha de publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.


FLORA PERDOMO ANDRADE
Representante a la Cámara
Departamento del Huila


NERY OROS ORTÍZ
Representante a la Cámara
Departamento del Vichada

X. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las razones expuestas, de manera respetuosa nos permitimos rendir ponencia positiva y, por tanto, solicitamos a la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes dar primer debate en Cámara al Proyecto de ley número 143 de 2016 Cámara, 096 de 2015 Senado, *por medio de la cual se declara la producción agropecuaria con destino a la sostenibilidad alimentaria como actividad de utilidad pública e interés social y se dictan otras disposiciones.*


FLORA PERDOMO ANDRADE
Representante a la Cámara
Departamento del Huila


NERY OROS ORTÍZ
Representante a la Cámara
Departamento del Vichada

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 060 DE 2016 CÁMARA

por medio de la cual se crea el Fondo Especial de Financiamiento Agrícola (FEFA) para el incentivo de proyectos productivos asociados que contribuyan a la reducción de la pobreza rural y se dictan otras disposiciones.

En cumplimiento a la honrosa designación hecha por la Mesa directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente, de la honorable Cámara de Representantes, y en concordancia con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, pongo a consideración de los honorables Representantes, el informe de ponencia con el fin de dar primer debate en Cámara, al Proyecto de ley de referencia.

I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley de iniciativa parlamentaria fue radicado el día 3 de agosto del año 2016 ante la honorable Secretaría General de Cámara de Representantes por el honorable Representante Ciro Alejandro Ramírez Cortés en correlación con los honorables Representantes de Centro Democrático quienes aportaron las respectivas firmas como consta en el documento original. El día 10 de agosto de 2016, fue presentada su publicación mediante *Gaceta del Congreso* número 601 del mismo año para su divulgación y conocimiento así como de la correspondiente estructura Legislativa.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El Proyecto de ley número 060 de 2016 Cámara, tiene por objeto la fundamentación técnica para el reconocimiento de un Fondo especial de Financiamiento Agrícola denominado en siglas (Fefa), para el logro de una política pública de beneficios orientados específicamente a la población comprendida por pequeños agricultores, que a falta de lineamientos directos de crédito y acceso a condiciones plenas de desarrollo productivo destacan en las cifras de concentración de pobreza sobre todo en zonas apartadas de los centros de abastecimiento de alimentos a Nivel Nacional.

En este orden de ideas, el FEFA se compone de una estructura actualizada sobre el ejercicio planificado del desarrollo agrícola en materia de producción de alimentos y actividades propias de extracción con base en

mano de obra rural sobre el que se garantiza una medida de acción participativa entre los pequeños productores que en condición de asociados quieran emprender proyectos productivos para la generación de ingresos.

El artículo 1º del proyecto de ley, que contiene el objeto, lo determina así: “por medio de la presente ley, se crea el Fondo Especial de Financiamiento Agrícola (FEFA) Para el incentivo de Proyectos Productivos Asociados que contribuyan a la reducción de la pobreza rural en aras de contribuir a la política de incentivos productivos para el campo”.

III. GENERALIDADES DEL PROYECTO DE LEY

Comprende dos tipos de contexto: el primero, tiene que ver con la pertinencia de atender una necesidad inherente al desarrollo de la población de menores recursos y acceso a oportunidades de desarrollo económico y social. El segundo hace referencia al marco estructural de acción participativa y conjunta entre los actores involucrados en procesos de producción de pequeña escala sin acceso a flujos de mercado equivalentes con el ingreso destinado a la producción.

En este orden de ideas se identifican los siguientes ítems:

1. Restricciones de oferta por bajos niveles de producción asociados a la ausencia de Economías de Escala.
2. Restricciones de uso del suelo por ausencia de capacitación técnica y subutilización de recursos.
3. Restricciones a la demanda de insumos y bienes intermedios vinculados al proceso de producción.
4. Restricciones de financiamiento por una baja dotación de activos productivos relacionados directamente con la producción, por ejemplo: la dotación de maquinaria especializada.
5. Restricciones de asociación por desconocimiento de los efectos positivos sobre el trabajo conjunto que lleguen a ser casos de éxito productivo a nivel nacional.
6. Desconocimiento de la frontera agrícola.
7. Concentración de pobreza en zonas apartadas con escasa infraestructura de movilidad y carencias de comercialización por localización de áreas.
8. Iniciativas de proyectos productivos con un propósito adecuado pero desancladas a los términos de referencia que destaca y exige el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.
9. Limitaciones al proceso de retroalimentación productiva sostenible que permita la continuidad de cultivos con condiciones sobresalientes de calidad y cantidad.
10. Ausencia de actores capacitadores y observadores que acompañen el desarrollo de proyectos productivos, presentada por un exceso de dependencia a las herramientas que pueda otorgar el MADR.

El proyecto de ley, se enfoca en las características de restricción anteriormente enunciadas, sobre las cuales identifica la necesidad de promover una iniciativa dirigida a los pequeños agricultores tal como se cita del documento radicado:

“El sector agrícola colombiano es una amalgama de propuestas inconclusas que han llegado a generar

un problema relativo de consenso entre campesinos asalariados, productores dueños del capital y Estado. La evidencia que deja la teoría económica radica en la incapacidad que ha tenido este sector para generar desarrollo desde adentro, promover la transferencia de capital y la circulación de factores entre las etapas del ciclo productivo.

Uno de los mayores inconvenientes del sector agrícola radica en el trato que se le da a la economía rural como un agregado que aparentemente cumple las condiciones de generación de ingresos a partir de la explotación primaria del recurso más valioso en el proceso, es decir, que la tierra representa el vínculo económico, punto de partida de la formalización de la actividad productiva pero no es ni mucho el único eslabón sobre el que se llega a la terminación del ciclo en condiciones de equilibrio.

La tierra, distribución y usos así como de los derechos de propiedad sobre la misma, han generado el principal conflicto de intereses entre su provisión como factor de producción y las garantías asociadas a la forma de explotación”.

En este orden de ideas, el contenido del proyecto de ley se compone de cuatro títulos (4) y veinticuatro artículos (24) Incluida la vigencia, en el siguiente orden:

- Título I. Del Fondo Especial de Financiamiento Agrícola.

Compuesto por seis (6) artículos que comprenden el objeto, estructura y distribución del FEFA.

- Título II. Fe las Formas de Funcionamiento del Fondo Especial de Financiamiento Agrícola (FEFA).

Compuesto por nueve (9) artículos que contienen la estructura especializada del Fefa, las formas de funcionamiento y la determinante del nivel asociativo entre pequeños productores, así mismo, la articulación de las gobernaciones y alcaldías y la creación de juntas de observación rural por méritos. Define la condición de asociados para los pequeños productores en número, funcionamiento de la capacitación y vinculación de actores.

- Título III. De los mecanismos de financiamiento.

Dispone de las condiciones que deben cumplir los proyectos productivos presentados por asociaciones de pequeños productores de acuerdo a los criterios de evaluación y calificación de los mismos por parte del MADR, así como de los componentes de costos, número de proyectos aprobados, contribuciones y cláusulas de cumplimiento.

Cuadro 01. Articulado propuesto por el proyecto de ley para primer debate.

Título	Artículo
<p>• Título I. Del Fondo Especial de Financiamiento Agrícola</p>	<p>Artículo 1º objeto – por medio de la presente ley, se crea el <i>Fondo Especial de Financiamiento Agrícola (FEFA) para el incentivo de Proyectos Productivos Asociados que contribuyan a la reducción de la pobreza rural</i> en aras de contribuir a la política de incentivos productivos para el campo.</p> <p>Artículo 2º. El FEFA es un fondo cuenta que será administrado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y estará integrado a los planes de política pública en materia económica establecidos por el mismo, estará conformado por recursos asignados al Sector Agrícola a través del Presupuesto General de la Nación en un porcentaje que corresponde al 1.5% del total en cada vigencia fiscal.</p> <p>Artículo 3º. Se entenderá al FEFA como un fondo diseñado para garantizar la estabilidad productiva de los pequeños agricultores en torno a la cual se garantizan los lineamientos de focalización del gasto, eficiencia y estabilidad macro económica del sector.</p> <p>Artículo 4º. Los lineamientos en materia de administración y regulación del FEFA estarán a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y pasarán a complementar las políticas de desarrollo Agrícola dispuestas en la agenda de fortalecimiento del sector.</p> <p>Artículo 5º La destinación de los recursos del FEFA corresponderá a los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Destinación de fondos para atender proyectos productivos de asociaciones de pequeños productores rurales que carecen de los recursos financieros y capital de trabajo. - Destinación de fondos para la capacitación técnica de las asociaciones de pequeños productores agrícolas de los municipios nacionales. - Destinación de fondos para el incentivo en la adquisición de maquinaria, equipo y mejoramiento de la planta física de producción. - Destinación de recursos para el incentivo a la siembra programada y utilización adecuada del suelo. - Destinación de recursos para el incentivo de la innovación tecnológica en cultivos por parte de asociaciones de pequeños productores. <p>Artículo 6º. Para la administración de los recursos girados al FEFA, el Ministerio de Agricultura contratará con una Fiducia especial que garantice la seguridad de los mismos y el flujo de caja más eficiente la cual se pagará con recursos del mismo fondo.</p>

Título	Artículo
<p>• Título II. De las Formas de Funcionamiento del Fondo Especial de Financiamiento Agrícola (FEFA).</p>	<p>Artículo 7º. El FEFA estará conformado por la articulación entre el Gobierno nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las Gobernaciones Departamentales y las Alcaldías Municipales.</p> <p>Artículo 8º. Las Gobernaciones serán encargadas de desarrollar los procesos de información departamental a través de la cual se hará seguimiento a los distintos proyectos desarrollados en cada municipio de su competencia de acuerdo a los lineamientos técnicos provistos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</p> <p>Artículo 9º. Las alcaldías Municipales tendrán competencia sobre el seguimiento a los proyectos productivos, la prestación de servicios de capacitación rural y la conformación y registro de las juntas de observación rural.</p> <p>Artículo 10. Créense las juntas de observación rural que estarán encargadas de vigilar cada una de las partes del ciclo productivo del proyecto, las cuales estarán conformadas por miembros elegidos ante el Consejo Municipal que deberán cumplir los siguientes parámetros:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Ser entes observadores e imparciales sobre cada uno de los proyectos asignados que se encuentren en desarrollo. - Poseer la capacidad de coordinación, acompañamiento y socialización de cada uno de los proyectos a desarrollar. - Reunirse periódicamente para informar sobre los avances de observación y retroalimentar a las partes interesadas de los hallazgos evidenciados, para lo cual se reunirán con el Alcalde o su delegado, Consejo y pequeños productores. - Elaborar informes periódicos para presentar ante la Alcaldía Municipal sobre las evaluaciones que se hagan en el cumplimiento de los proyectos productivos. - Cumplir debidamente con las obligaciones adquiridas. <p>Parágrafo. Las juntas de observación rural estarán conformadas por 2 representantes rurales designados por cada una de las zonas veredales con que cuenta el Municipio. Una vez designados, acudirán a su presentación ante el consejo.</p> <p>Artículo 11. Las Gobernaciones en trabajo mancomunado con las alcaldías desarrollarán el banco de proyectos Departamentales, dentro del cual ingresarán cada una de las propuestas presentadas por las asociaciones de productores de cada municipio y serán objeto de consulta cuando sea necesario.</p> <p>Artículo 12. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural proporcionará los lineamientos técnicos de capacitación para las asociaciones de pequeños productores agrícolas a cada una de las Gobernaciones Departamentales, a través de las cuales se orientarán los procesos de contratación con el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y los centros de formación superior que desarrollen programas de formación en ciencias agrícolas.</p> <p>Parágrafo. Las Gobernaciones comunicarán a las Alcaldías Municipales la oferta de capacitación y transmitirán la información a través de medios de comunicación idóneos.</p> <p>Artículo 13. El Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y los centros de formación superior que desarrollen programas de formación en ciencias agrícolas podrán aplicar a la formalización de la actividad en capacitaciones para los diferentes municipios a través de la cual podrán:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Brindar asesoría técnica en la formulación y evaluación de proyectos productivos a asociaciones de pequeños productores. 2. Contribuir a la formación de conocimientos a través de la práctica de campo basada en los requerimientos de los productores. 3. Articular la metodología de capacitación agrícola inherente a los procesos de producción, transformación y comercialización de productos agrícolas. 4. Educar en los conceptos de sostenibilidad, conservación, trato y usos del suelo. 5. Concurrir a los lineamientos medioambientales de los planes de desarrollo departamental y municipal. 6. Asesorar en el adecuado manejo del recurso hídrico. <p>Parágrafo. La oferta de capacitación debe permitir la realización de prácticas por parte de los centros de educación en los diferentes municipios, las cuales son de obligatorio cumplimiento por parte de los Alcaldes.</p>

Título	Artículo
	<p>Artículo 14. Las asociaciones de pequeños productores agrícolas deben estar conformadas por un número mínimo de 10 integrantes dentro de los cuales debe no debe existir la discriminación de género.</p> <p>Artículo 15. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural desarrollará para efectos de seguimiento de la política Agraria Nacional los lineamientos correspondientes de seguimiento a proyectos productivos como fuente de articulación entre los programas que ya se vienen desarrollando y direccionará los mismos a las gobernaciones departamentales.</p>
<p>• Título III. De los mecanismos de financiamiento</p>	<p>Artículo 16. Para las asociaciones de pequeños productores agrícolas que presenten los proyectos productivos deberán cumplir con los siguientes requisitos para la asignación de recursos:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Cada proyecto debe ser original, mantener una estructura metodológica siguiendo los parámetros del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. - Deberán desarrollar la estructura financiera y calcular los costos totales así como construir la matriz de insumo-producto en la cual se evidencien los requerimientos técnicos del proyecto. - Deberán adquirir compromiso formal a través del cual se comprometen a cumplir con cada una de las etapas del mismo y desarrollarán dentro del tiempo estipulado por el contrato, la totalidad del proyecto. - Los recursos demandados para cada proyecto deben cumplir con la condición de eficiencia del gasto, la cual será puesta en conocimiento a partir del registro contable pertinente. El mismo será remitido ante los delegados del MADR, las gobernaciones y las alcaldías. <p>Artículo 17. Deberá pagarse una contribución al Fondo Especial de Financiamiento Agrícola equivalente al 2% del valor total del proyecto, para la cual el MADR propondrá los mecanismos de recaudo.</p> <p>Artículo 18. El FEFA cubrirá el 100% del valor del proyecto siempre y cuando la calificación recibida por el mismo cumpla con los criterios de evaluación y aprobación.</p> <p>Parágrafo. Para efectos de la construcción del proyecto, las alcaldías facilitarán las condiciones de capacitación de acuerdo a lo establecido en el artículo 12 de esta ley.</p> <p>Artículo 19. Las propuestas presentadas ante el FEFA deberán ser específicas en el tipo de proyecto, características, tiempos de ejecución, consistencia económica, área de afectación, expectativas de ingresos, distribución de beneficios, reinversión de excedentes y continuación del mismo.</p> <p>Artículo 20. El MADR propondrá los requisitos previos para la presentación y radicación de cada proyecto ante el FEFA.</p> <p>Artículo 21. El FEFA financiará solamente proyectos de tipo agrícola que estén determinados por la producción de alimentos, la cadena de abastecimiento y comercialización.</p> <p>Parágrafo. Aquellos costos variables provenientes de la compra de maquinaria especializada no serán tenidos en cuenta cuando superen el 50% del costo total del proyecto a desarrollar.</p> <p>Artículo 22. El FEFA solamente podrá financiar un proyecto por asociación de pequeños productores al inicio de cada convocatoria.</p> <p>Artículo 23. Los proyectos Financiados con recursos del FEFA deberán contener una cláusula de cumplimiento de acuerdo a las políticas que para su efecto defina el MADR.</p>
<p>TÍTULO IV VIGENCIA</p>	<p>Artículo 24. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las que le sean contrarias.</p>

En la medida que el proyecto aborda la relevancia del financiamiento, también se encuentra relacionado con las medidas implementadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en torno a las formas como se ha venido desarrollando el acceso a financiamiento a través de instituciones correlacionadas como el Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario [Finagro] y modalidades directas por medio de los cuales, el MADR ha venido adelantando un trabajo modelado orientado al desarrollo agrícola Nacional. Entre ellos destacan.

- **Incentivo a la Capitalización Rural (ICR).**
- **Fondo Agropecuario de Garantías (FAG).**
- **Líneas Especiales de Créditos (LEC)** líneas de crédito transitorias que ofrecen recursos con tasas de interés subsidiadas mediante aportes del Gobierno nacional, junto con plazos favorables.
- **Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (PRAN).**
- **Fondo de Solidaridad Agropecuaria (Fonsa).**

De igual forma, Finagro ha desarrollado un importante papel en el acceso a financiamiento de bajo costo para los productores del campo, sobrepasando incluso las expectativas sobre el nivel de desarrollo agropecuario en Colombia. No obstante, no deja de ser un secreto que la población rural de menores ingresos y con una tenencia de activos endémica poseen un alto nivel de riesgo financiero además de aquellos riesgos derivados de la incertidumbre climática sobre los cultivos y la producción esperada.

Un campesino, propiamente dicho; tiene dos alternativas: o es pobre frente a sus competidores (carece de cualquier tenencia de activos) o se arriesga a financiar su actividad productiva y espera a pagar los costos de producir más allá de sus expectativas.

De otro lado, una alta subsidiaridad rural también puede representar un peligro para la productividad del campo si su destinación no depende más que de las expectativas de incrementos en la producción, relativos a la frontera agrícola y en condiciones de tenencia de la tierra aún por definir; de manera, que la subsidiaridad resulta peligrosa sin una estructura de proyectos productivos que cumpla con: asociación y convergencia hacia un mismo propósito.

Complementos del Fondo Especial de Financiamiento Agrícola (FEFA)

El proyecto de ley establece en su marco estructural la utilización de mecanismos definidos para llevar a cabo sus funciones, salvo otros que puedan ser incorporados a través de su trámite y que sean discutidos para fortalecer la dinámica propositiva del mismo, para lo cual, en principio, está proponiendo:

1. La creación de un fondo cuenta específico.
2. El financiamiento del fondo cuenta por medio de recursos del PGN con una participación del 1.5% asignado al sector.
3. La administración por parte de una fiduciaría implementada por el MADR.
4. Una contribución por parte de los pequeños productores asociados del 2% del valor total del proyecto.
5. Creación de juntas de observación rural destinadas al acompañamiento de los proyectos productivos desde el momento en que se socializa la primera etapa.
6. La articulación entre gobernaciones-alcaldías y consejos municipales para la observación de los proyectos y la capacitación de los mismos.
7. La participación de universidades y Sena.
8. El establecimiento de cláusulas de cumplimiento sobre los productores.
9. La destinación específica, objetiva y eficiente de los recursos asignados.
10. La obligatoriedad de capacitación.
11. El acceso a una política de estabilidad productiva para el cerramiento de brechas.
12. Un esquema multipropósito de articulación entre los gobiernos subnacionales y el MADR.

Recomendaciones de abordaje de la Economía Rural

Con base en la descripción que hace la Misión Rural sobre la situación del campo colombiano, es evidente

que la economía rural desde siempre ha representado un reto para el desarrollo de la población y el acceso a mejores condiciones de calidad de vida. Las causas asociadas al letargo dependen mucho de la calidad de la política rural para el desarrollo. Es entonces cuando se contraponen dos posiciones: la primera, tiene que ver con el efecto de la subsidiaridad y hasta dónde pueda llegar, alternando la relación entre la obligación y la ayuda, sin embargo existe una contraposición hacia el estilo altamente paternalista que un Estado puede adoptar con el fin de ganar adeptos en un territorio coyuntural.

La segunda posición tiene que ver con el compromiso de cumplimiento en los objetivos trazados, de ahí que hasta ahora el impacto de esfuerzos por consolidar reformas agrarias haya tenido un efecto yuxtapuesto a la planificación del desarrollo puramente entendido desde el espectro académico, legal e institucional.

Grosso modo: instituciones-sociedad y políticas públicas deben converger a los postulados de organización productiva de los que puede valerse el pequeño productor mediante la articulación de los programas de desarrollo rural propuestos por el MADR.

Lo anterior, fundamentado en los análisis de la Misión Rural y de las "Ideas Fuerza" los cuales se cita como sigue:

IDEAS FUERZA MISIÓN RURAL¹

- **Enfoque territorial participativo**, que reconoce una ruralidad diferenciada y a los habitantes rurales como gestores y actores de su propio desarrollo.

- **Desarrollo rural como proceso integral**, que busca la inclusión, tanto social como productiva, de todos los habitantes rurales. Esta visión implica la necesidad de superar la visión asistencialista de las políticas rurales y considerar a los habitantes rurales tanto como agentes de desarrollo productivo como sujetos de derechos y, por ende, como plenos ciudadanos.

- **La necesidad de promover un desarrollo rural competitivo y ambientalmente sostenible** basado, ante todo, en la provisión adecuada de bienes públicos que faciliten el desarrollo tanto de actividades agropecuarias como no agropecuarias.

Hay que ruralizar la política social en el contexto de soluciones de corto y mediano plazo, que conduzcan al desarrollo de la economía campesina, sin ser excesivos en la dotación de recursos subsidiados carentes de enfoque de eficiencia productiva.

IV. CONCLUSIONES SOBRE EL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley cuenta con una estructura que puede ser debatida incluso con mayores argumentos sobre el perfeccionamiento de los recursos financieros disponibles para atender la demanda de proyectos productivos por parte de pequeños productores.

En esta medida, si para efectos actuales se habla sobre la necesidad de una reforma rural, la síntesis del proceso no puede ser otra que los mecanismos de política social anclada al marco estructural del Plan Nacional de Desarrollo, así como de los planes de Desarrollo Departamentales para encontrar la articulación entre los actores participantes. Si bien es cierto que las apro-

¹ Documento Misión Rural 2015.

ximaciones técnicas desde el punto de vista económico sobrepasan las recomendaciones en temas de desarrollo, orientadas a la articulación, la participación territorial, la inclusión social y la delimitación de la frontera agrícola para la contabilización de la producción, por ende la construcción de una senda del creciente sostenible.

Las carencias para la medición del desarrollo en términos de la economía rural no solo se direccionan hacia el objetivo de asignación de recursos, sino hacia la forma como se podrían generar ciclo productivos que generen ingresos y que en términos reales retroalimenten el flujo de la economía. Se permite la interacción de productores asociados y de las formas a través de la cual participen. Para sus efectos se debe tener en cuenta el concepto de género dado que las mujeres participan activamente de la producción rural.

Por cuenta de las asignaciones de recursos a proyectos productivos, se evidencia en el proyecto la creación de juntas de observación rural, oportunidad relevante para el seguimiento de las iniciativas, así como de la vinculación de la población civil.

En este mismo estadio, compartir esfuerzos entre alcaldías, gobernaciones y consejos para la capacitación de los involucrados, representa elementos válidos de valor agregado que pueden significar casos de éxito.

Se recomienda que los asociados, cuando presenten proyectos productivos contribuyan al FEFA con una cuota superior al 2% de la que habla el proyecto de ley, contenida en su artículo 17.

Por lo anterior, las observaciones sobre el particular serán puestas a consideración de los honorables Representantes de la Comisión Quinta Constitucional permanente en su respectivo debate y para la capacidad de tránsito legislativo que pueda surtir sobre el presente Proyecto de ley número 060 de 2016 Cámara.

V. DISCUSIÓN Y APROBACIÓN DE LA PO-NENCIA PARA PRIMER DEBATE PUBLICADA EN LA GACETA DEL CONGRESO 773 DE 2016. PROYECTO DE LEY NÚMERO 060 DE 2016 CÁ-MARA

En la Sesión Ordinaria del día miércoles 26 de octubre de 2016 se reunieron los Miembros de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, para llevar a cabo la discusión y aprobación del Proyecto de ley número 060 de 2016 Cámara, presidida inicialmente por el honorable Representante Alfredo Guillermo Molina Triana, frente a este proyecto se presentaron las siguientes observaciones:

Honorable Representante *Flora Perdomo Andrade*:

En la Intervención la doctora Flora Perdomo expresó que se celebra esta iniciativa ya que el proyecto atiende los clamores del sector rural en especial los pequeños productores e invita a todos sus colegas a dar un voto de confianza por todos esos pequeños productores que se enfrentan a diario a tantas dificultades para acceder a créditos, finalmente pide incluir dentro del proyecto el acompañamiento con asistencia técnica desde que se elabora el proyecto.

Honorable Representante Ángel María Gaitán Pulido:

En la intervención el doctor Ángel María Gaitán resalto su voto positivo al proyecto, ya que este busca

llegarle a los sectores más deprimidos y olvidados del sector rural y agrego que presentaría una proposición recogiendo los temas de Asistencia Técnica permanente, el tema de titularidad de sus predios, el tema de regulación de precios de los insumos para los pequeños campesinos, pues el precio de los insumos afecta a todo el mundo, el pequeño jamás podrá acceder a poder tecnificar sino tiene el apoyo del Estado y por eso me parece supremamente fundamental que recojamos todas los posibles problemas que tienen hoy los pequeños productores en Colombia, así mismo pidió acompañar en todos los diferentes Procesos el Proyecto no solamente en la Comisión sino en las plenarias.

En cabeza del presidente de la comisión el honorable Representante Alfredo Guillermo Molina Triana y la Mesa Directiva, consideraron la adición como ponente para el Proyecto de ley número 060 de 2016, segundo debate, al doctor Ángel María Gaitán.

V. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 060 DE 2016

por medio de la cual se crea el Fondo Especial de Financiamiento Agrícola (FEFA) para el incentivo de Proyectos Productivos Asociados que contribuyan a la reducción de la pobreza rural.

El Congreso de la República

DECRETA:

TÍTULO I

DEL FONDO ESPECIAL DE FINANCIAMIENTO AGRÍCOLA

Artículo 1º. Objeto, por medio de la presente ley, se crea el *Fondo Especial de Financiamiento Agrícola (FEFA) para el incentivo de Proyectos Productivos ASOCIADOS que contribuyan a la reducción de la pobreza rural* en aras de contribuir a la política de incentivos productivos para el campo.

Artículo 2º. El FEFA es un fondo cuenta que será administrado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y estará integrado a los planes de política pública en materia económica establecidos por el mismo, estará conformado por recursos asignados al Sector Agrícola a través del Presupuesto General de la Nación en un porcentaje que corresponde al 1.5% del total en cada vigencia fiscal.

Artículo 3º. Se entenderá al FEFA como un fondo diseñado para garantizar la estabilidad productiva de los pequeños agricultores en torno a la cual se garantizan los lineamientos de focalización del gasto, eficiencia y estabilidad macro económica del sector.

Artículo 4º. Los lineamientos en materia de administración y regulación del FEFA estarán a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y pasarán a complementar las políticas de desarrollo Agrícola dispuestas en la agenda de fortalecimiento del sector.

Artículo 5º La destinación de los recursos del FEFA corresponderá a los siguientes:

– Destinación de fondos para atender proyectos productivos de asociaciones de pequeños productores rurales que carecen de los recursos financieros y capital de trabajo.

– Destinación de fondos para la capacitación técnica de las asociaciones de pequeños productores agrícolas de los municipios nacionales.

– Destinación de fondos para el incentivo en la adquisición de maquinaria, equipo y mejoramiento de la planta física de producción.

– Destinación de recursos para el incentivo a la siembra programada y utilización adecuada del suelo.

– Destinación de recursos para el incentivo de la innovación tecnológica en cultivos por parte de asociaciones de pequeños productores.

Artículo 6º. Para la administración de los recursos girados al FEFA, el Ministerio de Agricultura contratará con una Fiducia especial que garantice la seguridad de los mismos y el flujo de caja más eficiente la cual se pagará con recursos del mismo fondo.

TÍTULO II

DE LAS FORMAS DE FUNCIONAMIENTO DEL FONDO ESPECIAL DE FINANCIAMIENTO AGRÍCOLA FEFA

Artículo 7º. El FEFA estará conformado por la articulación entre el Gobierno nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las gobernaciones departamentales y las alcaldías municipales.

Artículo 8º. Las Gobernaciones serán encargadas de desarrollar los procesos de información Departamental a través de la cual se hará seguimiento a los distintos proyectos desarrollados en cada municipio de su competencia de acuerdo a los lineamientos técnicos provistos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Artículo 9º. Las alcaldías Municipales tendrán competencia sobre el seguimiento a los proyectos productivos, la prestación de servicios de capacitación rural y la conformación y registro de las juntas de observación rural.

Artículo 10. Créense las juntas de observación rural que estarán encargadas de vigilar cada una de las partes del ciclo productivo del proyecto, las cuales estarán conformadas por miembros elegidos ante el Consejo Municipal que deberán cumplir los siguientes parámetros:

– Ser entes observadores e imparciales sobre cada uno de los proyectos asignados que se encuentren en desarrollo.

– Poseer la capacidad de coordinación, acompañamiento y socialización de cada uno de los proyectos a desarrollar.

– Reunirse periódicamente para informar sobre los avances de observación y retroalimentar a las partes interesadas de los hallazgos evidenciados, para lo cual se reunirán con el Alcalde o su delegado, Consejo y pequeños productores.

– Elaborar informes periódicos para presentar ante la Alcaldía Municipal sobre las evaluaciones que se hagan en el cumplimiento de los proyectos productivos.

– Cumplir debidamente con las obligaciones adquiridas.

Parágrafo. Las juntas de observación rural estarán conformadas por 2 representantes rurales designados por cada una de las zonas veredales con que cuenta el municipio. Una vez designados, acudirán a su presentación ante el consejo.

Artículo 11. Las Gobernaciones en trabajo mancomunado con las alcaldías desarrollarán el banco de proyectos departamentales, dentro del cual ingresarán cada una de las propuestas presentadas por las asociaciones de productores de cada municipio y serán objeto de consulta cuando sea necesario.

Artículo 12. El Ministerio de Agricultura y desarrollo Rural proporcionará los lineamientos técnicos de capacitación para las asociaciones de pequeños productores agrícolas a cada una de las Gobernaciones Departamentales, a través de las cuales se orientarán los procesos de contratación con el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y los centros de formación superior que desarrollen programas de formación en ciencias agrícolas.

Parágrafo. Las Gobernaciones comunicarán a las Alcaldías Municipales la oferta de capacitación y transmitirán la información a través de medios de comunicación idóneos.

Artículo 13. El Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y los centros de formación superior que desarrollen programas de formación en ciencias agrícolas podrán aplicar a la formalización de la actividad en capacitaciones para los diferentes municipios a través de la cual podrán:

7. Brindar asesoría técnica en la formulación y evaluación de proyectos productivos a asociaciones de pequeños productores.

8. Contribuir a la formación de conocimientos a través de la práctica de campo basada en los requerimientos de los productores.

9. Articular la metodología de capacitación agrícola inherente a los procesos de producción, transformación y comercialización de productos agrícolas.

10. Educar en los conceptos de sostenibilidad, conservación, trato y usos del suelo.

11. Concurrir a los lineamientos medioambientales de los planes de desarrollo Departamental y Municipal.

12. Asesorar en el adecuado manejo del recurso hídrico.

Parágrafo. La oferta de capacitación debe permitir la realización de prácticas por parte de los centros de educación en los diferentes municipios, las cuales son de obligatorio cumplimiento por parte de los alcaldes.

Artículo 14. Las asociaciones de pequeños productores agrícolas deben estar conformadas por un número mínimo de 10 integrantes dentro de los cuales debe no existir la discriminación de género.

Artículo 15. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural desarrollará para efectos de seguimiento

de la política Agraria Nacional los lineamientos correspondientes de seguimiento a proyectos productivos como fuente de articulación entre los programas que ya se vienen desarrollando y direccionará los mismos a las Gobernaciones Departamentales.

TÍTULO III

DE LOS MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO

Artículo 16. Para las asociaciones de pequeños productores agrícolas que presenten los proyectos productivos deberán cumplir con los siguientes requisitos para la asignación de recursos:

– Cada proyecto debe ser original, mantener una estructura metodológica siguiendo los parámetros del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

– Deberán desarrollar la estructura financiera y calcular los costos totales así como construir la matriz de insumo-producto en la cual se evidencien los requerimientos técnicos del proyecto.

– Deberán adquirir compromiso formal a través del cual se comprometen a cumplir con cada una de las etapas del mismo y desarrollarán dentro del tiempo estipulado por el contrato, la totalidad del proyecto.

– Los recursos demandados para cada proyecto deben cumplir con la condición de eficiencia del gasto, la cual será puesta en conocimiento a partir del registro contable pertinente. El mismo será remitido ante los delegados del MADR, las Gobernaciones y las Alcaldías.

Artículo 17. Deberá pagarse una contribución al Fondo Especial de Financiamiento Agrícola equivalente al 2% del valor total del proyecto, para la cual el MADR propondrá los mecanismos de recaudo.

Artículo 18. El FEFA cubrirá el 100% del valor del proyecto siempre y cuando la calificación recibida por el mismo cumpla con los criterios de evaluación y aprobación.

Parágrafo. Para efectos de la construcción del proyecto, las alcaldías facilitaran las condiciones de capacitación de acuerdo a lo establecido en el artículo 12 de esta ley.

Artículo 19. Las propuestas presentadas ante el FEFA deberán ser específicas en el tipo de proyecto, características, tiempos de ejecución, consistencia económica, área de afectación, expectativas de ingresos, distribución de beneficios, reinversión de excedentes y continuación del mismo.

Artículo 20. El MADR propondrá los requisitos previos para la presentación y radicación de cada proyecto ante el FEFA.

Artículo 21. El FEFA financiará solamente proyectos de tipo agrícola que estén determinados por la producción de alimentos, la cadena de abastecimiento y comercialización.

Parágrafo. Aquellos costos variables provenientes de la compra de maquinaria especializada no serán tenidos en cuenta cuando superen el 50% del costo total del proyecto a desarrollar.

Artículo 22. El FEFA solamente podrá financiar un proyecto por asociación de pequeños productores al inicio de cada convocatoria.

Artículo 23. Los proyectos Financiados con recursos del FEFA deberán contener una cláusula de cumplimiento de acuerdo a las políticas que para su efecto define el MADR.

TÍTULO IV

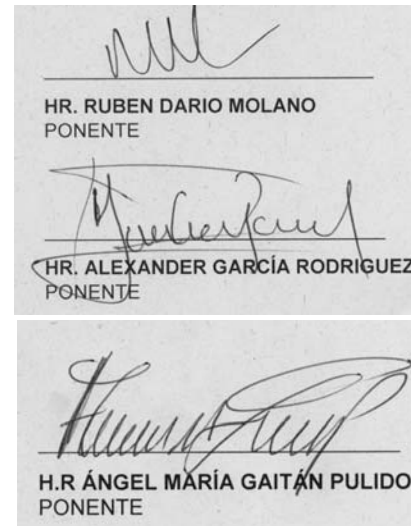
VIGENCIA

Artículo 24. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las que le sean contrarias.

PROPOSICIÓN

Con fundamento en lo anterior, y consignadas cada una de las observaciones sobre el Proyecto de ley número 060 de 2016 Cámara, *por medio de la cual se crea el Fondo Especial de Financiamiento Agrícola (FEFA) para el incentivo de Proyectos Productivos Asociados que contribuyan a la reducción de la pobreza rural y se dictan otras disposiciones.* Rindo Ponencia Positiva para primer debate ante la honorable Comisión Quinta Constitucional Permanente.

De los honorables Representantes,



TEXTO APROBADO EN LA SESIÓN ORDINARIA DE LA COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES EL DÍA 26 DE OCTUBRE DE 2016, AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 060 DE 2016

por medio de la cual se crea el Fondo Especial de Financiamiento Agrícola (FEFA) para el incentivo de Proyectos Productivos Asociados que contribuyan a la reducción de la pobreza rural.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

TÍTULO I

DEL FONDO ESPECIAL DE FINANCIAMIENTO AGRÍCOLA

Artículo 1°. *Objeto,* por medio de la presente ley, se crea el *Fondo Especial de Financiamiento Agrícola (FEFA) para el incentivo de Proyectos Productivos ASOCIADOS que contribuyan a la reducción de la pobreza rural* en aras de contribuir a la política de incentivos productivos para el campo.

Artículo 2°. El FEFA es un fondo cuenta que será administrado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y estará integrado a los planes de política pública en materia económica establecidos por el mismo, estará conformado por recursos asignados al Sector Agrícola a través del Presupuesto General de la Nación en un porcentaje que corresponde al 1.5% del total en cada vigencia fiscal.

Artículo 3°. Se entenderá al FEFA como un fondo diseñado para garantizar la estabilidad productiva de los pequeños agricultores en torno a la cual se garantizan los lineamientos de focalización del gasto, eficiencia y estabilidad macroeconómica del sector.

Artículo 4°. Los lineamientos en materia de administración y regulación del FEFA estarán a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y pasarán a complementar las políticas de desarrollo Agrícola dispuestas en la agenda de fortalecimiento del sector.

Artículo 5°. La destinación de los recursos del FEFA corresponderá a los siguientes:

– Destinación de fondos para atender proyectos productivos de asociaciones de pequeños productores rurales que carecen de los recursos financieros y capital de trabajo.

– Destinación de fondos para la capacitación técnica de las asociaciones de pequeños productores agrícolas de los municipios nacionales.

– Destinación de fondos para el incentivo en la adquisición de maquinaria, equipo y mejoramiento de la planta física de producción.

– Destinación de recursos para el incentivo a la siembra programada y utilización adecuada del suelo.

– Destinación de recursos para el incentivo de la innovación tecnológica en cultivos por parte de asociaciones de pequeños productores.

Artículo 6°. Para la administración de los recursos girados al FEFA, el Ministerio de Agricultura contratará con una Fiducia especial que garantice la seguridad de los mismos y el flujo de caja más eficiente la cual se pagará con recursos del mismo fondo.

TÍTULO II

DE LAS FORMAS DE FUNCIONAMIENTO DEL FONDO ESPECIAL DE FINANCIAMIENTO AGRÍCOLA (FEFA)

Artículo 7°. El FEFA estará conformado por la articulación entre el Gobierno nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, las gobernaciones departamentales y las alcaldías municipales.

Artículo 8°. Las Gobernaciones serán encargadas de desarrollar los procesos de información Departamental a través de la cual se hará seguimiento a los distintos proyectos desarrollados en cada municipio de su competencia de acuerdo a los lineamientos técnicos provistos por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Artículo 9°. Las alcaldías Municipales tendrán competencia sobre el seguimiento a los proyectos productivos, la prestación de servicios de capacitación rural y la conformación y registro de las juntas de observación rural.

Artículo 10. Créense las juntas de observación rural que estarán encargadas de vigilar cada una de las partes

del ciclo productivo del proyecto, las cuales estarán conformadas por miembros elegidos ante el Consejo Municipal que deberán cumplir los siguientes parámetros:

– Ser entes observadores e imparciales sobre cada uno de los proyectos asignados que se encuentren en desarrollo.

– Poseer la capacidad de coordinación, acompañamiento y socialización de cada uno de los proyectos a desarrollar.

– Reunirse periódicamente para informar sobre los avances de observación y retroalimentar a las partes interesadas de los hallazgos evidenciados, para lo cual se reunirán con el Alcalde o su delegado, Consejo y pequeños productores.

– Elaborar informes periódicos para presentar ante la Alcaldía Municipal sobre las evaluaciones que se hagan en el cumplimiento de los proyectos productivos.

– Cumplir debidamente con las obligaciones adquiridas.

Parágrafo. Las juntas de observación rural estarán conformadas por 2 representantes rurales designados por cada una de las zonas veredales con que cuenta el municipio. Una vez designados, acudirán a su presentación ante el consejo.

Artículo 11. Las Gobernaciones en trabajo mancomunado con las alcaldías desarrollarán el banco de proyectos departamentales, dentro del cual ingresarán cada una de las propuestas presentadas por las asociaciones de productores de cada municipio y serán objeto de consulta cuando sea necesario.

Artículo 12. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural proporcionará los lineamientos técnicos de capacitación para las asociaciones de pequeños productores agrícolas a cada una de las Gobernaciones Departamentales, a través de las cuales se orientarán los procesos de contratación con el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y los centros de formación superior que desarrollen programas de formación en ciencias agrícolas.

Parágrafo. Las Gobernaciones comunicarán a las Alcaldías Municipales la oferta de capacitación y transmitirán la información a través de medios de comunicación idóneos.

Artículo 13. El Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) y los centros de formación superior que desarrollen programas de formación en ciencias agrícolas podrán aplicar a la formalización de la actividad en capacitaciones para los diferentes municipios a través de la cual podrán:

1. Brindar asesoría técnica en la formulación y evaluación de proyectos productivos a asociaciones de pequeños productores.

2. Contribuir a la formación de conocimientos a través de la práctica de campo basada en los requerimientos de los productores.

3. Articular la metodología de capacitación agrícola inherente a los procesos de producción, transformación y comercialización de productos agrícolas.

4. Educar en los conceptos de sostenibilidad, conservación, trato y usos del suelo.

5. Concurrir a los lineamientos medioambientales de los planes de desarrollo Departamental y Municipal.

6. Asesorar en el adecuado manejo del recurso hídrico.

Parágrafo. La oferta de capacitación debe permitir la realización de prácticas por parte de los centros de educación en los diferentes municipios, las cuales son de obligatorio cumplimiento por parte de los alcaldes.

Artículo 14. Las asociaciones de pequeños productores agrícolas deben estar conformadas por un número mínimo de 10 integrantes dentro de los cuales debe no debe existir la discriminación de género.

Artículo 15. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural desarrollará para efectos de seguimiento de la política Agraria Nacional los lineamientos correspondientes de seguimiento a proyectos productivos como fuente de articulación entre los programas que ya se vienen desarrollando y direccionará los mismos a las Gobernaciones Departamentales.

TÍTULO III

DE LOS MECANISMOS DE FINANCIAMIENTO

Artículo 16. Para las asociaciones de pequeños productores agrícolas que presenten los proyectos productivos deberán cumplir con los siguientes requisitos para la asignación de recursos:

- Cada proyecto debe ser original, mantener una estructura metodológica siguiendo los parámetros del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

- Deberán desarrollar la estructura financiera y calcular los costos totales así como construir la matriz de insumo-producto en la cual se evidencien los requerimientos técnicos del proyecto.

- Deberán adquirir compromiso formal a través del cual se comprometen a cumplir con cada una de las etapas del mismo y desarrollarán dentro del tiempo estipulado por el contrato, la totalidad del proyecto.

- Los recursos demandados para cada proyecto deben cumplir con la condición de eficiencia del gasto, la cual será puesta en conocimiento a partir del registro contable pertinente. El mismo será remitido ante los delegados del MADR, las Gobernaciones y las Alcaldías.

Artículo 17. Deberá pagarse una contribución al Fondo Especial de Financiamiento Agrícola equivalente al 2% del valor total del proyecto, para la cual el MADR propondrá los mecanismos de recaudo.

Artículo 18. El FEFA cubrirá el 100% del valor del proyecto siempre y cuando la calificación recibida por el mismo cumpla con los criterios de evaluación y aprobación.

Parágrafo. Para efectos de la construcción del proyecto, las alcaldías facilitarán las condiciones de capacitación de acuerdo a lo establecido en el artículo 12 de esta ley.

Artículo 19. Las propuestas presentadas ante el FEFA deberán ser específicas en el tipo de proyecto, características, tiempos de ejecución, consistencia económica, área de afectación, expectativas de ingresos, distribución de beneficios, reinversión de excedentes y continuación del mismo.

Artículo 20. El MADR propondrá los requisitos previos para la presentación y radicación de cada proyecto ante el FEFA.

Artículo 21. El FEFA financiará solamente proyectos de tipo agrícola que estén determinados por la producción de alimentos, la cadena de abastecimiento y comercialización.

Parágrafo. Aquellos costos variables provenientes de la compra de maquinaria especializada no serán tenidos en cuenta cuando superen el 50% del costo total del proyecto a desarrollar.

Artículo 22. El FEFA solamente podrá financiar un proyecto por asociación de pequeños productores al inicio de cada convocatoria.

Artículo 23. Los proyectos Financiados con recursos del FEFA deberán contener una cláusula de cumplimiento de acuerdo a las políticas que para su efecto defina el MADR.

TÍTULO IV

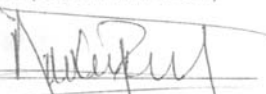
VIGENCIA

Artículo 24. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,



HR. RUBEN DARIO MOLANO
PONENTE (COORDINADOR)



HR. ALEXANDER GARCÍA RODRIGUEZ
PONENTE

La relación completa de la aprobación en primer debate del proyecto de ley consta en la Acta número 009 correspondiente a la sesión realizada el día 26 de octubre de 2016.



DAVID BETTIN GÓMEZ
Secretario Comisión Quinta
Cámara de Representantes

CONTENIDO

Gaceta número 1082 - Viernes, 2 de diciembre de 2016
CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS		Págs.
Ponencia para primer debate, texto original, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de ley número 068 de 2016 Cámara, por medio de la cual se crean medidas para fomentar la reforestación.....	1	1
Informe de ponencia para primer debate en cámara y texto propuesto al Proyecto de ley 143 de 2016 Cámara, 96 de 2015 Senado, por medio de la cual se declara la producción agropecuaria con destino a la sostenibilidad alimentaria como actividad de utilidad pública e interés social y se dictan otras disposiciones.....	6	6
Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado, en la sesión ordinaria de la Comisión Quinta al Proyecto de ley número 060 de 2016 Cámara, por medio de la cual se crea el Fondo Especial de Financiamiento Agrícola (FEFA) para el incentivo de proyectos productivos asociados que contribuyan a la reducción de la pobreza rural y se dictan otras disposiciones	15	15