

Bogotá,
10 de septiembre de 2020,
Tema: Concepto sobre el proyecto de Acuerdo “Zonas de Desarrollo Empresarial”

Señores ANT

Los investigadores del Observatorio de Restitución y Regulación de Derechos de Propiedad Agraria, que abajo firmamos, les hacemos las siguientes observaciones en virtud del artículo 5 de la resolución 832 de 2017 al proyecto de acuerdo publicado en [https://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2020/09/Proyecto de Acuerdo Zonas de Desarrollo Empresarial.pdf](https://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2020/09/Proyecto_de_Acuerdo_Zonas_de_Development_Empresarial.pdf).

Un aspecto preliminar es que el espacio para comentarios habilitado en la página web está limitado a 180 caracteres, lo que hace imposible que se retroalimente el proyecto de acuerdo desde ese espacio. Por eso enviamos este documento tanto a los correos info@agenciadetierras.gov.co, atencionalciudadano@agenciadetierras.gov.co, juridica.ant@agenciadetierras.gov.co y anexamos el enlace al mismo en la página web.

Este proyecto de acuerdo tiene por lo menos dos errores claves. El primero es que va en contra de la jurisprudencia constitucional sobre baldíos, desconoce los lineamientos del Acuerdo Final y las reglas del decreto ley 902 de 2017. El segundo es que se trata de una regulación regresiva porque las Zidres cumplen con los fines que el proyecto de acuerdo establece, sin los vicios de inconstitucionalidad que tienen las ZDE.

Contradicciones con normas de mayor jerarquía sobre protección de la población campesina

En esta sección presentamos cinco razones de la inconstitucionalidad del proyecto de acuerdo: (1) otorga baldíos a sujetos que no son objeto de reforma agraria a título gratuito; (2) es contrario a los objetivos de política agraria del Acuerdo Final; (3) convierte en política general la excepción del artículo 66 de la ley 160 de 1994; (4) genera inseguridad y riesgo de despojo para los ocupantes de baldíos y (5) desconoce otros principios constitucionales como la soberanía alimentaria y la participación de los entes territoriales.

1. El proyecto de acuerdo permite el acceso a los baldíos a sujetos que no son campesinos ni trabajadores agrarios de una manera contraria a la Constitución. Este punto es importante porque la Corte Constitucional en las sentencias C-644 de 2012 y C-077 de 2017 afirmó que medidas como estas atentan contra el acceso a la propiedad de la tierra por los trabajadores agrarios, el deber de protección estatal a la producción agrícola o la seguridad alimentaria y la reserva legal sobre baldíos. El proyecto de acuerdo va explícitamente en contra de los lineamientos establecidos por la jurisprudencia

constitucional (con vinculatoriedad *erga omnes* al tratarse de sentencias de constitucionalidad).

Además, permite que actores que no son sujetos de reforma agraria, como las empresas, sean beneficiados con la adjudicación a título gratuito. El proyecto de acuerdo dispone que la contraprestación que deben pagar las empresas al Estado por la utilización de los baldíos no se considera como anticipos en caso de concretarse la adjudicación. Esto haría pensar que la adjudicación definitiva es a título oneroso. Sin embargo, la adjudicación de baldíos a título oneroso establecida en los artículos 21 y 22 del proyecto de acuerdo se refiere exclusivamente a las extensiones adicionales que eventualmente se soliciten, por lo que la extensión original de la ZDE puede ser adjudicada sin contraprestación alguna. Así, contraria, además de la jurisprudencia constitucional, el decreto ley 902 de 2017, particularmente al requisito de poseer un patrimonio inferior a los 250 salarios mínimos mensuales.

2. El acuerdo propuesto es contrario a los objetivos de la política de tierras establecida en el Acuerdo Final de Paz (AFP), el cual es de obligatorio cumplimiento para el Estado. Como fue explicado por la Corte Constitucional en la sentencia C-630 de 2017, el inciso segundo del acto legislativo 02 de 2017 generó tres efectos que tienen relevancia jurídica: primero, se dispuso que el Acuerdo es una política de Estado, lo que significa que es una estrategia de mediano y largo plazo para la consolidación de una paz estable y duradera que crea cambios estructurales que no están sujetos a las variables dinámicas de la actividad política ni de los gobiernos. Segundo, se estableció una obligación de medios que conlleva que todo el Estado debe realizar sus mejores esfuerzos para cumplir los compromisos que se derivan del AFP. Tercero, se ordenó que todas las instituciones públicas colombianas deben cumplir de buena fe los contenidos y finalidades del AFP. Aunque se permite un margen de discrecionalidad en sus actuaciones, estas deben guardar coherencia con los compromisos del Acuerdo.

En materia de tierras, el AFP estableció como objetivo principal la dotación de tierras para los trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente (punto 1.1.3). Para cumplir con esta meta, se crearon tres mecanismos: (i) el fondo de tierras, (ii) la formalización y (iii) la entrega de subsidio integral de tierras y el crédito especial para compra. Nos referiremos a los dos primeros. Respecto del Fondo de Tierras, el Acuerdo Final y el Plan Marco de Implementación fijaron la meta de entregar tres millones de hectáreas para la población que ya mencionamos. En relación con la formalización de tierras, los mismos instrumentos ya referenciados, establecieron que se formalizarían siete millones de hectáreas.

Al comparar estos mecanismos con el acuerdo propuesto por la ANT, concluimos que este puede obstaculizar que se cumplan las metas establecidas para el Fondo de Tierras

y la formalización. Por un lado, al entregar bienes baldíos para establecer las ZDE se está impidiendo que estos entren al Fondo y sean entregados a los beneficiarios establecidos en el AFP y el Decreto Ley 902 de 2017, esto es, campesinos sin tierra o con tierra insuficiente. Por otro lado, en cuanto a las metas de la formalización, entendiendo la formalización como la desarrolla la ANT en la que incluye la titulación de baldíos, el Acuerdo propuesto permite que las personas que se encuentren como ocupantes de baldíos sean expulsados de estos terrenos para ser entregados a los proyectos de las ZDE, con lo cual se imposibilita que estos sean formalizados (mediante adjudicación) para la población campesina.

Además, en relación con el AFP es importante precisar que en el punto 1.1.2 se estableció la posibilidad de entregar tierras a sujetos diferentes a la población campesina. Sin embargo, esta disposición estableció dos reglas claras: (a) que estos mecanismos deben ser tramitados por una nueva ley; y (b) que los beneficiarios serían pequeños y medianos productores en forma individual o asociativa solidaria. El proyecto de acuerdo estudiado no cumple con estos dos requisitos. No es una ley nueva porque se está reglamentando mediante un acto administrativo una figura existente desde 1994, transgrediendo así la reserva legal. Además, los eventuales beneficiarios de esta medida no son únicamente los establecidos en el AFP, pues se faculta que sujetos distintos a pequeños y medianos productores individuales o asociados en figuras solidarias sean beneficiarios de la entrega de tierras mediante estos proyectos.

3. La posibilidad de adjudicar por encima de la UAF, contemplada como excepción en el artículo 66 de la ley 160, se convierte en la regla general en el acuerdo. En vez de estudiar caso a caso y decidir con respecto a la solicitud concreta si es procedente adjudicar más de la UAF, el proyecto de acuerdo da carta abierta para que todas las solicitudes de ZDE se clasifiquen automáticamente como excepciones. Esta *normalidad de la excepción* contraria de nuevo la función constitucional de los baldíos señalada por la Corte, que al respecto se ha pronunciado expresamente: “cuando se entregan tierras baldías sin límite alguno a favor de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras con capacidad económica para generar proyectos productivos, privilegiando ‘el crecimiento nudo, la competitividad de la producción agrícola, y las tendencias económicas de acumulación de tierras en el mundo’; lo anterior, por encima del mandato progresivo de democratizar la propiedad rural y garantizarle al campesino el acceso progresivo a la misma, en el marco de un desarrollo agrario sostenible y equitativo que sea acorde con los mandatos constitucionales de pluralidad de actores en el mercado sostenibilidad social y cultural, equilibrio en las contraprestaciones, garantías de igualdad material y acciones afirmativas de distinción positiva que ameritan los sujetos de especial protección sostenibilidad económica” (Sentencia C-077 de 2017, consideración jurídica 54).
4. El acuerdo prevé un estudio técnico-jurídico por parte de la ANT que no da garantía alguna a los ocupantes actuales, es más, genera un incentivo perverso para que grupos

armados desplacen a estas personas. Tan invisibles son los ocupantes para el acuerdo que no queda claro si la ANT procederá a realizar procesos de clarificación de la propiedad y recuperación de baldíos o adelantará el proceso de adjudicación de los ocupantes que encuentre. Esta última opción parece poco probable, porque el artículo 2 del acuerdo establece que los predios que conforman la ZDE deben ser continuos. No podemos olvidar que el despojo en Colombia es una estrategia que involucra el acceso a conocimiento especializado, a la información y a los funcionarios por lo que esto incentiva a que despojen amplios terrenos ANTES de que se haga el estudio técnico-jurídico, dando pie a que se legalice dicho crimen.

Además, en virtud del artículo 76 de la ley 160, la ANT puede reservar los baldíos para constituir las ZDE. Esto, sumado a la falta de inventario de baldíos y de un censo de ocupantes, abre la posibilidad de que se desconozcan los derechos de los campesinos que explotan baldíos, para darle prioridad a los empresarios.

5. Si bien el acuerdo inicia su motivación haciendo referencia al artículo 65 de la Constitución política, que propende a garantizar la seguridad alimentaria del país, desconoce el alcance constitucional que la Corte ha dado a este tema en las sentencias T-063 de 2019, C-077 de 2017 y T-325 de 2017 que en aras de garantizar la seguridad alimentaria, exigen al Estado una especial protección de las economías tradicionales de subsistencia y de las comunidades que dependen de ese tipo de actividad económica, que son puestas en riesgo cuando los proyectos involucran monocultivos. El acuerdo debería mencionar que los proyectos de ZDE deben ser acordes a este derecho constitucional. También existe un gran vacío respecto a cuantas ZDE se pueden constituir en un municipio o territorio, y, teniendo en cuenta que no se exige la concertación con las autoridades territoriales, no hay un límite para que el gobierno nacional disponga de los baldíos.

Regulación regresiva:

El proyecto de acuerdo propone una regulación regresiva para los derechos de la población campesina. La Corte Constitucional, al analizar la ley Zidres en la Sentencia C-077 de 2017, afirmó que el diseño establecido para las Zidres no era regresivo porque los bienes baldíos solamente eran uno de los tipos de bienes que harían parte de la constitución de las Zidres y para la constitución de estas se debían vincular a la población campesina dentro de los proyectos aprobados. Sin embargo, el proyecto de acuerdo propone que las ZDE se constituyan únicamente con bienes baldíos, vecinos o continuos, concentrando la tierra baldía disponible y sin establecer una obligación de vincular a la población campesina a los proyectos productivos aprobados para la ZDE.

De esta manera, permitir una mayor concentración de bienes baldíos, que podrían ser utilizados para ser entregados en los proyectos distributivos de la propiedad rural mediante adjudicación a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, y el no establecer la obligación de vincular a la

población campesina dentro de los proyectos aprobados para ZDE, constituye una clara regresión para los derechos de los trabajadores y trabajadoras rurales. Esto se hace explícito en el cuadro anexo.

Esperamos que lo aquí expuesto sirva de insumo a la Agencia Nacional de Tierras para mejorar el contenido del proyecto de acuerdo y para lograr que la regulación propuesta no sobrepase los límites legales y constitucionales ya establecidos para otras figuras similares, como las Zidres. En otras palabras, para asegurar que cualquier iniciativa que pretenda disponer de las tierras baldías de la nación no vaya en contravía de los derechos de las poblaciones rurales más vulnerables sino que, por el contrario, contribuya a su inclusión y bienestar.

Atentamente,

Equipo de investigación Observatorio de Restitución y Regulación de los Derechos de Propiedad Agraria



Rocío del Pilar Peña Huertas
Profesora de Carrera académica
Facultad de Jurisprudencia
Universidad del Rosario
Coordinadora Académica
Observatorio de Restitución y Regulación de los Derechos de Propiedad Agraria



Lina María Ortega Van Arcken
Investigadora
Observatorio de Restitución y Regulación de los Derechos de Propiedad Agraria

Alfonso Lozano

Alfonso Javier Lozano Valcárcel

Investigador

Observatorio de Restitución y Regulación de los Derechos de Propiedad Agraria

Valentina Nieto Cruz.

Ana Valentina Nieto

Investigadora

Observatorio de Restitución y Regulación de los Derechos de Propiedad Agraria

Milton A. Valencia

Milton Alberto Valencia Herrera

Investigador

Observatorio de Restitución y Regulación de los Derechos de Propiedad Agraria

Nusmen Alfredo Acosta

Nusmen Alfredo Acosta

Investigador

Observatorio de Restitución y Regulación de los Derechos de Propiedad Agraria

Bryan Triana Ancinez

Bryan Triana Ancinez

Investigador

Observatorio de Restitución y Regulación de los Derechos de Propiedad Agraria

María Mónica Parada H.

María Mónica Parada Hernández

Investigadora

Observatorio de Restitución y Regulación de los Derechos de Propiedad Agraria

Cuadro Anexo: Comparación entre proyecto de Acuerdo y Zidres

Criterio	<u>Zonas de Desarrollo Empresarial Acuerdo ANT</u>	<u>ZIDRES – Zonas de Interés De Desarrollo Rural, Económico Y Social</u>
Objeto	<p>Define el procedimiento para la identificación, delimitación y eventual adjudicación de las Zonas de Desarrollo Empresarial (ZDE), así como las reglas que le son aplicables y el procedimiento para autorizar el uso de las tierras baldías de conformidad con el artículo 83 de la Ley 160 de 1994.</p> <p>*El desarrollo de la ZDE, constituye como una excepción al régimen de Unidad Agrícola Familiar -UAF-</p>	<p>Se da a partir de Planes de Desarrollo Rural Integral en un marco de economía formal y de ordenamiento territorial, soportados bajo parámetros de plena competitividad e inserción del recurso humano en un contexto de desarrollo humano sostenible, crecimiento económico regional, desarrollo social y sostenibilidad ambiental.</p>
Definición	<p>Es un área comprendida por terrenos baldíos continuos al interior de la frontera agrícola nacional, que se consideran áreas rezagadas con baja productividad y desarrollo económico; éstas áreas tienen el propósito de constituir sobre ellos proyectos productivos agrícolas, pecuarias, acuícolas o forestales comerciales a gran escala, con el propósito de fomentar la productividad y competitividad del uso eficiente del suelo, del manejo sostenible de los recursos naturales y la generación de empleo.</p> <p>La delimitación de estas zonas corresponde a la Agencia Nacional de Tierras, de conformidad con los criterios y lineamientos emitidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios -UPRA- y adoptados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural</p>	<p>Las Zidres promoverán e implementarán la formación de capital humano y social en sus áreas rurales para sustentar una amplia competitividad empresarial; dotarán estos territorios de instrumentos equitativos para el Desarrollo Humano; auspiciarán las actividades productivas rurales basadas en el capital social y sistemas de producción familiar respaldados en estrategias de sostenibilidad y convivencia de las unidades familiares; propiciarán la sustentabilidad de los procesos y el acompañamiento e intervención sobre lo rural de las entidades públicas y privadas fortalecidas con políticas públicas unificadas para favorecer la vida rural.</p>

	<p>Las Zonas de Desarrollo Empresarial propenderán mediante el apalancamiento del capital privado por la generación de esquemas asociativos con campesinos, jóvenes rurales, mujeres rurales, trabajadores agrarios, ocupantes de baldíos, cualquier forma de trabajo cooperativo y/o asociado con los habitantes del área de influencia de la Zona de Desarrollo Empresarial.</p>	
<p>Características</p>	<p>Propenden por la ocupación y acceso al uso sostenible de las tierras baldías que se sujetan a las regulaciones, limitaciones y ordenamientos especiales para la ocupación y acceso que establezca la Agencia Nacional de Tierras.</p> <p>Buscan la incorporación de sistemas de producción, que permitan conservar un equilibrio entre la oferta ambiental y la demanda de recursos para el desarrollo del proyecto ZDE.</p> <p>Promueven la inversión, la generación de empleo local e incremento de ingresos a los pobladores rurales del sector, aporte al municipio y a la región, aumento de la producción u otros de igual o similar significación económica, así como su afinidad con proyectos estratégicos nacionales que se ubiquen en las áreas de influencia en la ZDE</p>	<p>Se encuentran aisladas de los centros urbanos más significativos; demandan elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológicas y climáticas; tienen baja densidad poblacional; presentan altos índices de pobreza; o carecen de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos. Los proyectos de las Zidres deben ser adecuados y corresponder a la internacionalización de la economía, sobre bases de alta competitividad, equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.</p>
<p>Proyectos Productivos</p>	<p>Se entenderá por proyecto productivo ZDE aquel que incorpora los siguientes elementos en un sistema de producción que tenga como propósito directo o indirecto, en un marco de integración empresarial de la sociedad:</p> <p>a) La promoción de la actividad agropecuaria en sus distintas actividades agrícola, pecuaria, acuícola, forestal con fines comerciales,</p>	<p>Deberán contener, por lo menos, los siguientes elementos:</p> <p>a) Un enfoque territorial que armonice los: Plan de Ordenamiento Territorial (POT), Plan Básico de Ordenamiento Territorial (PBOT) y Esquema de Ordenamiento Territorial (EOT) con los criterios de ordenamiento productivo y social de la propiedad, definidos por la Unidad de Planificación Rural</p>

fomentando e implementando la formación de capital humano y social para sustentar una amplia competitividad empresarial.

b) La promoción de las actividades con Propósito Social y la Responsabilidad Ambiental Empresarial y la dotación de instrumentos equitativos para el desarrollo humano, en los términos de los artículos 2 y 6 de la Ley 1901 de 2018 y el Capítulo 15 del Título 1 de la Parte 2, del Libro 2 del Decreto 1074 de 2015 Único Reglamentario del Sector Comercio, Industria y Turismo, o la norma que le modifique, adicione o sustituya.

c) La sustentabilidad y sostenibilidad de los procesos y el acompañamiento e intervención en favor del desarrollo rural del respectivo municipio en donde se ubique el área constituida como ZDE.

d) Favorecer el desarrollo humano sostenible y el aporte al municipio y a la región en términos de generación de empleo, aumento de la producción u otros de igual o similar significación económica, en consonancia con las políticas de desarrollo económico y sector agropecuario, pesquero y desarrollo rural.

e) Coadyuvar con la preservación y utilización racional de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.

f) Incrementar la productividad y competitividad de la producción agropecuaria, fomentando esquemas de comercio a través de la apuesta de dinamización de los mercados, también permitiendo el incremento de la actividad exportadora, facilitar los procesos de relocalización incentivando el consumo de los productos procedentes de estas zonas

Agropecuaria, UPRA, para el área de influencia de las Zidres, en consonancia con el numeral 9 del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, o la que haga sus veces.

b) Un esquema de viabilidad administrativa, financiera, jurídica y de sostenibilidad ambiental.

c) Un sistema que garantice la compra de la totalidad de la producción a precios de mercado por todo el ciclo del proyecto.

d) Un plan que asegure la compatibilidad del proyecto con las políticas de seguridad alimentaria del país.

e) Un sistema que permita que los recursos recibidos a través de los créditos de fomento, sean administrados a través de fiducias u otros mecanismos que generen transparencia en la operación. Un estudio de títulos de los predios que se tengan identificados y se requieran para el establecimiento del proyecto.

g) Identificación de los predios sobre los cuales se va a adelantar el proyecto productivo y, si es el caso, la descripción de la figura jurídica mediante la que se pretende acceder a la tierra requerida para el desarrollo de este.

Cuando se trate de proyectos asociativos, adicionalmente, deberá cumplir con los siguientes requisitos:

a) La determinación del terreno destinado a ser adquirido por los campesinos, los trabajadores agrarios y/o las mujeres rurales, sin tierra, asociados.

b) Un sistema que garantice que el grupo de campesinos y trabajadores agrarios, sin tierra,

	<p>incrementando el tonelaje de alimentos a producir, facultando la generación de nuevos empleos directos o indirectos, incremento del PIB agropecuario, mitigación de impactos frente al cambio climático y especialmente sobre el recurso hídrico.</p> <p>El proyecto debe tener:</p> <p>1. Una descripción del proyecto que contenga como mínimo: justificación, alcance, objetivo general, objetivos específicos, área de intervención, localización, población beneficiaria y demás aspectos básicos relevantes que identifiquen la magnitud y alcance del proyecto.</p> <p>2. Perfil del proyecto que contenga la descripción de los siguientes componentes: i) técnico ii) social, iii) ambiental, iv) productivo v) financiero</p>	<p>puedan adquirirla a través de los programas de dotación de tierras adelantados por la entidad competente.</p> <p>c) Un plan de acción encaminado a apoyar a los campesinos y/o a los trabajadores agrarios en la gestión del crédito ante el sistema bancario, para la compra de la tierra y el establecimiento del proyecto.</p> <p>d) Un plan que asegure el suministro de servicios permanentes de capacitación empresarial y técnica, formación de capacidades y acompañamiento en aspectos personales y de dinámica grupal.</p> <p>e) Un mecanismo que asegure la disponibilidad de servicios de asistencia técnica a los campesinos y/o a los trabajadores agrarios por un período igual al ciclo total del proyecto y que garantice la provisión de los paquetes tecnológicos que correspondan.</p>
<p>Beneficios</p>	<p>*La adjudicación definitiva del baldío a título gratuito se llevará a cabo al término de vencimiento del respectivo contrato de explotación de baldíos y previa verificación del cumplimiento de las exigencias legales y las condiciones fijadas en el contrato suscrito.</p> <p>La oferta institucional a través de sus programas y actividades, de manera regular y continua al beneficiario de la ZDE para la implementación y gestión del proyecto productivo en aspectos como calidad e inocuidad de alimentos; aptitud de los suelos; en la selección del tipo de actividad a desarrollar y en la planificación de las explotaciones; en la aplicación y uso de tecnologías y recursos adecuados a la</p>	<p>a) Líneas de crédito especiales para campesinos, trabajadores agrarios, mujeres rurales y empresarios.</p> <p>b) Mecanismos especiales de garantía sobre la producción de los proyectos productivos.</p> <p>c) Estimular a la promoción, formación y capacitación de los campesinos, trabajadores agrarios y mujeres rurales.</p> <p>d) Incentivos para las empresas que resulten de las alianzas que se conciben para el desarrollo del proyecto productivo.</p> <p>e) Respaldo hasta del 100% de los recursos de los proyectos productivos a través del Fondo Agropecuario de Garantías, cuando se requiera. Para establecer el porcentaje de la garantía, se</p>

	<p>naturaleza de la actividad productiva; en las posibilidades y procedimientos para acceder al crédito; en la dotación de infraestructura productiva; en el mercadeo apropiado de los bienes producidos; en sistemas de inteligencia de mercados e información de precios; en formas de capacitación empresarial; en sanidad animal y vegetal; en tecnologías de procesos de transformación; en la promoción de las actividades del Proyecto Productivo ZDE y en la gestión para determinar necesidades de servicios sociales básicos de soporte al desarrollo rural, entre otros</p>	<p>tendrá en cuenta el perfil del tomador del crédito, el número de pequeños y medianos productores incorporados al proyecto como asociados, y se realizará un análisis completo del proyecto a efectos de establecer principalmente los riesgos de siniestralidad derivados del mismo.</p> <p>Para dar seguridad a las inversiones, el Estado no modificará los contratos celebrados o que se celebren, excepto en los casos específicos acordados con el inversionista y en eventos excepcionales determinados por circunstancias imprevistas o de fuerza mayor. En el caso de modificación de la legislación agraria, de fomento agroindustrial y de incentivos tributarios para el sector, se dejarán a salvo los derechos adquiridos por los inversionistas con fundamento en la legislación vigente en el momento de suscribir los convenios y contratos que dieron lugar a la inversión, sin perjuicio de que puedan acogerse a todo lo que les sea favorable en la nueva ley.</p>
Enfoque Diferencial	No existe	<p>Indemnidad del campesino, mujer rural y/o del trabajador agrario. Cuando el campesino, trabajador agrario ocupante o poseedor de buena fe, cumpla con los requisitos que distinguen al pequeño productor y no cuente con título que acredite la propiedad de la tierra sobre la que este desempeña sus labores agrarias, el Gobierno nacional garantizará la titularidad de dichos predios mediante un plan de formalización de la propiedad de la tierra dentro de las Zidres.</p>
Baldíos	<p>Una vez la Agencia Nacional de Tierras identifique aquellos terrenos baldíos aptos para constituir una Zona de Desarrollo Empresarial, quedarán afectados para la delimitación de la ZDE propuesta y así se inscribirá en el Folio de matrícula correspondiente. En consecuencia, las tierras baldías delimitadas conforme al presente</p>	<p>Las personas que se encuentren ocupando predios baldíos y que, a la fecha de la declaratoria de las Zidres, no cumplan con los requisitos establecidos en la Ley 160 de 1994, para ser beneficiarios de la titulación de los predios ocupados, podrán vincularse a los proyectos productivos que tengan el carácter de asociativos o celebrar contratos de derecho real de superficie,</p>

	<p>Acuerdo, se sustraen del régimen general de titulación, por consiguiente, la ocupación y explotación que en ella realicen particulares con posterioridad a la delimitación de la ZDE, solo se podrán tener en cuenta para desarrollar el proyecto aprobado para la ZDE.</p>	<p>que permitan el uso, goce y disposición de la superficie de los predios rurales que ocupen, sin perjuicio de los derechos adquiridos. Los contratos de derecho real de superficie no se podrán celebrar en las tierras despojadas, las afectadas por restitución de tierras y los territorios étnicos.</p>
<p>Sujetos excluidos expresamente</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Los anteriores sujetos o cualquiera de sus integrantes que hayan sido adjudicatarios de terrenos baldíos, de predios del Fondo Nacional Agrario o del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral en los quince (15) años anteriores a la fecha de presentación de la solicitud de delimitación de una ZDE. 2. Quienes hayan sido declarados como ocupantes indebidos. 3. Quienes ocupen extensiones superiores a la Unidad Agrícola Familiar e incurran en las prohibiciones establecidas en los incisos noveno y decimocuarto del artículo 72 de la Ley 160 de 1994. <ul style="list-style-type: none"> • Ninguna persona podrá adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por la Junta Directiva para las Unidades Agrícolas Familiares en el respectivo municipio o región • Las prohibiciones y limitaciones señaladas en los incisos anteriores, deberán consignarse en los títulos de adjudicación que se expidan. 	<p>No podrán adelantar proyectos productivos dentro de las Zidres las personas jurídicas o naturales que ostenten propiedad sobre bienes inmuebles adjudicados como baldíos después de la expedición de la Ley 160 de 1994, que cumplan las condiciones establecidas en los incisos noveno y catorceavo del artículo 72 de la Ley 1776 de 2016.</p> <p>Se establecen condiciones para acceder a los proyectos productivos de carácter general y condiciones específicas para los incentivos y estímulos (inclusión de pequeños y medianos productores y mujeres rurales, campesinos y trabajadores agrarios sin tierras).</p>
<p>Criterios de exclusión implícitos</p>	<p>Los levantamientos topográficos, el trámite de permisos y licencias ambientales y el criterio</p>	<p>Armonización de los proyectos a los planes de desarrollo territorial, administración de los</p>

	<p>de inversión y transferencia de tecnología hacen que, en la práctica, los medianos y pequeños productores no puedan afrontar los costos de planificación financiera, asesoría jurídica, adquisición de maquinaria y equipos y acceso a créditos.</p>	<p>recursos otorgados por medio de fiducias y no por el mismo beneficiario. Esto afecta el acceso a los proyectos productivos por parte de los pequeños y medianos productores que no cuentan con las capacidades de acceder a estos servicios, implícitamente obligándolos a esquemas asociativos con grandes productores que generan desigualdad entre los socios.</p>
<p>Pequeño y mediano productor</p>	<p>Criterio de preferencia</p>	<p>Criterio obligatorio</p>