

ISSN digital 2711-2861

# derecho verde

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

REVISTA DEL PROGRAMA DE DERECHO

Vol. 3 – Enero a diciembre de 2021



**UNIAGRARIA**

Fundación Universitaria Agraria  
de Colombia

LA UVERDE  
DE COLOMBIA

# derecho verde

FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES



**UNIAGRARIA**  
Fundación Universitaria Agraria  
de Colombia

LA U VERDE  
DE COLOMBIA



**UNIAGRARIA**  
Fundación Universitaria Agraria  
de Colombia

**LA U VERDE  
DE COLOMBIA**

# Revista Derecho Verde UNIAGRARIA

## **Rector**

Dr. Jorge Orlando Gaitán Arciniegas

## **Vicerrector de Investigación**

Dr. Álvaro Mauricio Zúñiga Morales

## **Vicerrector de Asuntos Estudiantiles y Bienestar Universitario**

Dr. Jorge Arturo Torres Escobar

## **Vicerrectora Administrativa**

Dra. María Alejandra Gaitán Castiblanco

## **Vicerrector Académico**

Dr. Juan Carlos Reyes García

## **Secretario General (e)**

Dr. John Jairo Guarín Rivera

## **Asamblea General**

Dr. Héctor Jairo Guarín Avellaneda  
*Presidente*

## **Decano**

## **Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales**

Dr. Albino Segura Penagos

## **Consejo superior**

Álvaro Zúñiga García  
*Presidente*

Teresa Arévalo Ramírez  
*Consultora*

Teresa Escobar de Torres  
*Consultora*

Ximena Patricia Martínez  
*Consultora*

Álvaro Ramírez Rubiano  
*Consultor*

Héctor Jairo Guarín Avellaneda  
*Consultor*

Jorge Orlando Gaitán Arciniegas  
*Consultor y Rector*

Fernando Barros Algarra  
*Representante Principal por los Docentes*

Olber Arturo Ayala Duarte  
*Representante Principal por los Egresados*

Juan Sebastian Becerra Gamboa  
*Representante Principal por los Estudiantes*

**Concepto gráfico, diseño,  
composición e impresión**  
Entrelibros e-book solutions

## **Diseñador**

Laura García Tovar

## **Corrector de estilo**

María Camila Remolina

## **Editores**

Gleidis Navajas Jaraba

## **Imágenes**

Freepik.com. (2023). Licencia premium (Uso ilimitado sin obligación de atribuir). [www.freepik.com](http://www.freepik.com)

Los textos de los artículos de esta publicación pueden ser reproducidos citando la fuente. Los juicios emitidos por los autores son de su responsabilidad. Por tanto, no comprometen a la Fundación Universitaria Agraria de Colombia – UNIAGRARIA, a la Facultad de Ciencias Agrarias ni al Comité Editorial.

© 2021 Fundación Universitaria Agraria de Colombia – UNIAGRARIA

Bogotá D.C - Colombia

ISSN DIGITAL: 2711-2861



La publicación Derecho verde - Revista del programa de derecho es producto de la Fundación Universitaria Agraria de Colombia -UNIAGRARIA- digital bajo el ISSN: 2711-2861 en idioma español.

Es un producto editorial protegido por el Copyright © y cuenta con una política de acceso abierto para su consulta, sus condiciones de uso y distribución están definidas por el licenciamiento Creative Commons (CC). Reconocimiento-CompartirIgual 4.0 internacional



## CONTENIDO

### **ANÁLISIS DE IMPACTO DEL MARCO JURÍDICO GENERADO A PARTIR DEL TLC ENTRE COLOMBIA Y ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA-SECTOR ARROZ**

*Darío Fernando Mejía Teran*

5

### **INCIDENCIAS DE LA LEY ZIDRES**

*Alfonso Anzola*

19

### **CALIDAD REGULATORIA DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN LA ACTIVIDAD COMPLEMENTARIA DE APROVECHAMIENTO. ANÁLISIS DESDE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE ODS**

*Angie Katherin Sosa Cuevas*

31

## EDITORIAL

*Gleidis Navajas Jaraba*<sup>1</sup>

Los trabajos de investigación de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales continúan fortaleciendo las líneas de investigación, especialmente en derecho ambiental y desarrollo sostenible, así como en derecho agrario. Estas líneas son coherentes con los pilares institucionales de UNIAGRARIA y reflejan la vanguardia tanto en Colombia como a nivel mundial. Se abordan temas ambientales y rurales desde enfoques interdisciplinarios, con la participación de estudiantes de diversas formaciones profesionales, hoy estudiantes de nuestros posgrados: Especialización en Legislación Rural y Ordenamiento Territorial, Especialización en Responsabilidad Ambiental y Sostenibilidad. Esto enriquece el análisis desde una perspectiva académica.

En esta edición de la Revista Derecho Verde, se destaca el trabajo de investigación de los estudiantes más sobresalientes de los mencionados programas de posgrados, por ello hacen de esta edición tres artículos.

El primero, titulado *“Análisis de impacto del marco jurídico generado a partir del TLC entre Colombia y Estados Unidos de América-Sector Arroz”*, escrito por el estudiante e ingeniero agrónomo de profesión, Darío Fernando Mejía Terán, aporta una visión jurídica del Acuerdo Comercial entre Colombia y Estados Unidos, y cómo dichas medidas jurídicas han sido insuficientes para equiparar las cargas en los sectores productivos de arroz entre los dos países.

El segundo artículo, denominado *“Incidencias de la ley ZIDRES”*, escrito por Alfonso Anzola, egresado de Derecho y estudiante de posgrado en Legislación Rural y Ordenamiento Territorial, aborda cuáles son las implicaciones de la ley ZIDRES en Colombia, sus dificultades y vicios ocultos en su implementación en los territorios, y cómo, aun así se reconoce como una herramienta del pos-acuerdo en Colombia.

---

<sup>1</sup> Abogada, especializada y Magíster en Desarrollo sostenible y medio ambiente. Docente investigadora de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales-Especialización en Responsabilidad ambiental y Sostenibilidad-Especialización en legislación Rural y Ordenamiento Territorial. UNIAGRARIA.

El tercer artículo titulado *“Calidad regulatoria del servicio publico de aseo en la actividad complementaria de aprovechamiento. Análisis desde la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)”*, escrito por Katherine Sosa Cuevas, ingeniera ambiental y estudiante de la Especialización en Responsabilidad Ambiental y Sostenibilidad, describe la regulación del servicio publico de aseo, el proceso de aprovechamiento necesario y el análisis a través de la Agenda 2030 - ODS, de la cual hace parte Colombia, con el objetivo de abordar la problemática.

Colombia ha enfocado sus políticas hacia el desarrollo sostenible, considerando una visión reduccionista de las problemáticas ambientales, económicas y sociales. Se destaca la importancia desde la planeación ejecución y evaluación de las políticas para lograr su implementación efectiva, enfatizando el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible.

Reitero la invitación a leer la presente edición de Revista Derecho Verde de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, donde encuentra temas novedosos y de actualidad, abordando los contextos interdisciplinarios de formación de sus autores y su aplicación en territorio colombiano. Reconocemos la importancia de analizar temáticas rurales y ambientales en las discusiones de las ciencias jurídicas y sociales.

# ANÁLISIS DE IMPACTO DEL MARCO JURÍDICO GENERADO A PARTIR DEL TLC ENTRE COLOMBIA Y ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA- SECTOR ARROZ

*Darío Fernando Mejía Terán<sup>1</sup>*

## Resumen

Después de tiempos de proteccionismo, y a partir de inicios de la década de los noventa, la estructura de comercio exterior predominante en Colombia fue la apertura económica. De esta forma, la administración de Barco anunció un programa de liberación comercial con una orientación gradualista de la apertura, que conllevó a estructurar esquemas como las ATPDEA para instaurar un marco de comercio exterior y política antidrogas entre la República de Colombia y Los Estados Unidos de América. No obstante, estas estrategias de comercio preferencial entre las partes, dependían de la vigencia de las negociaciones y, sobre todo, de la aprobación de las administraciones de turno. Es así como se entablan negociaciones entre representantes de los gobiernos de Colombia y Estados Unidos, para establecer un acuerdo comercial a largo plazo, desligado de la política interna de cada país. Dichas negociaciones culminan con la publicación del Decreto 993/2012, mediante el cual se promulga la entrada en vigor del Acuerdo de Promoción Comercial (APC) entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América. Sin embargo, el tratado generó una grave afectación en el sector agropecuario y dentro de él, la producción nacional de arroz. Los efectos colaterales de la firma del Acuerdo de Promoción Comercial se deben principalmente a las diferencias en factores como la infraestructura, vías, subsidios, producción y costos comparativos, y su principal impacto negativo ha sido el riesgo de pérdida de la soberanía alimentaria. En el siguiente artículo, se desarrollará la visión jurídica del Acuerdo Comercial entre Colombia y Estados Unidos y cómo dichas medidas jurídicas han sido insuficientes para equiparar las cargas en los sectores productivos de arroz entre ambos países.

**Palabras clave:** Apertura económica, TLC, sector arroz, marco jurídico

## Abstract

After times of protectionism, the predominant foreign trade structure in Colombia was the economic opening after 1990s. In this way, the Barco administration announced a commercial liberalization program with a gradualist orientation of openness, which led to the development of schemes such

---

<sup>1</sup> Darío Fernando Mejía Terán. Ingeniero Agrónomo. Universidad Nacional de Colombia. Fecha de Graduación: 31 de marzo de 2017. Actualmente se desempeña como Profesional Universitario de Controles de Inversión Banco Agrario de Colombia 2017. Cursa Posgrado-Especialización en legislación rural y ordenamiento territorial (ELROT) en UNIAGRARIA. Artículo final elaborado en el módulo de Fundamentos ambientales y rurales de la docente Mg. Gleidis Navajas Jaraba.

as the ATPDEA, to establish a framework of foreign trade and antidrug policy between the Republic of Colombia and the United States of America. However, these preferential trade strategies between the parties depended on the validity of the negotiations and, above all, on the approval of the administrations on duty. This is how negotiations took place between representatives of the governments of Colombia and the United States, to establish a long-term trade agreement, disconnected from the domestic policy of each country. These negotiations culminate with the publication of Decree 993/2012, which promulgates the entry into force of the Trade Promotion Agreement (TPA), between the Republic of Colombia and the United States of America. However, the treaty generated a serious impact in the agricultural sector and within it, in the national production of rice. The side effects of the signing of the Trade Promotion Agreement are mainly due to differences in factors such as infrastructure, roads, subsidies, production and comparative costs, and its main negative impact has been the risk of loss of food sovereignty. The following article will develop the legal vision of the Trade Agreement between Colombia and the United States and how these legal measures have been insufficient to equate the burdens in the productive sectors of rice between both countries.

**Keywords:** Economic opening, FTA, rice sector, legal framework.

## Introducción

La apertura económica que experimentó Colombia a principios de los noventa fue uno de los muchos pasos que dio el continente suramericano para insertarse a la economía global. Dicha política de apertura de la economía colombiana se diferenció sustancialmente de los procesos de liberación comercial que en su momento obedecieron a objetivos de corto plazo, y trazó los lineamientos que se enmarcaron en una visión más amplia, en la cual las transformaciones de política comercial no constituyen un objetivo aislado, sino que hacen parte de un conjunto de políticas para promover el crecimiento (Pineda, 1996).

La política económica de apertura estaba basada en el concepto de ventajas comparativas propuesto por la economía clásica, el cual argumenta que cada país o base de producción posee una ventaja particular sobre otros productores. Así, mientras que una base de producción tendría que invertir más y esparcir sus recursos para generar distintos productos, en realidad, le resulta más conveniente especializarse en el área sobre la que tiene ventaja y simplemente importar aquellos productos que necesita. Si todos los actores en el mercado se comportan de tal manera, el resultado serían productos de mayor calidad y menor precio, los cuales fluirían de un país a otro según los niveles de demanda del mercado (Subgerencia Cultural del Banco de la República, 2015).

A pesar de que a mediados de la década de 1980 la legislación colombiana había realizado diferentes esfuerzos jurídicos para normar el comercio exterior, como el Decreto 631 de 1985 por el cual se trazó la normativa de los Sistemas Especiales de Importación-Exportación y el Decreto 2666 de 1984 que estructuraba la legislación aduanera, el sistema económico que predominaba en la política de comercio exterior era el sistema proteccionista.

Como resultado del proteccionismo, el mercado nacional se había saturado con productos

locales, de tal manera que el poder de compra era inferior a la oferta. En adición, los precios de los productos nacionales habían incrementado con el tiempo y el control de calidad se había deteriorado por falta de competencia. Pese a la renuencia del Banco Mundial para otorgar desembolsos de crédito de libre disponibilidad, en febrero de 1990 la administración de Virgilio Barco Vargas anunció un programa de liberación con una orientación gradualista de la apertura, que en consonancia con la orientación del Banco Mundial, modificaba la concepción sobre el modelo de desarrollo vigente en Colombia hasta entonces, centrando de esta manera la atención en el sector externo como motor del desarrollo (Documento Conpes, 2.465 del 22 de febrero de 1990) (Garay, 2004; Subgerencia Cultural del Banco de la República, 2015).

De acuerdo con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, la política de comercio exterior de Colombia se fundamentó en la profundización de las relaciones comerciales con la Comunidad Andina, de otro lado, también se centró en los esfuerzos para obtener acceso unilateral a ciertos mercados -en especial el de Estados Unidos- a través del esquema ATPDEA por sus siglas en inglés, *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act*, y a través del esquema SGP (Sistema Generalizado de Preferencias), de la Unión Europea. La Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas (ATPDEA), tiene base jurídica en Colombia por la resolución 1791 de 2002 y en Estados Unidos de América por la Public Law 107-210—AUG. 6, 2002.

Sin embargo, para Ramírez et al (2007), la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos abrió para Colombia la puerta al mercado de importación más grande, al mismo tiempo que uno de los más dinámicos del mundo. Esta era una oportunidad que el país tenía que evaluar en toda su dimensión y que no podía desaprovechar, en especial si se tiene en cuenta que sólo 16 países, incluida Colombia, poseen actualmente TLC con Estados Unidos. Debe considerarse también que, después de

que se venciera el plazo de vigencia de la ley que faculta al gobierno de Estados Unidos para negociar -sin que el Congreso de ese país pueda modificar los acuerdos- denominada Autoridad de Promoción del Comercio de Estados Unidos (TPA por sus siglas en inglés), era muy difícil que ésta fuera extendida por el nuevo congreso, en su mayoría demócrata.

## Después de la firma del Acuerdo comercial entre las partes

Una vez que el Representante Comercial de Estados Unidos, Robert Zoellick, se reunió con el presidente Álvaro Uribe, en Bogotá en agosto de 2003, para anunciar la disposición del gobierno norteamericano a iniciar la negociación comercial con Colombia, se estructuraron estrategias que conllevaron a suscribir, el día 22 de noviembre de 2006, el acuerdo comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América. En Colombia, el Congreso de la República aprobó el Acuerdo en junio de 2007 y un mes después, el presidente de la República sancionó la Ley 1143 de 2007 que le dio vida a dicho acuerdo. En julio de 2008, la Corte Constitucional lo encontró ajustado al ordenamiento constitucional por medio de la Sentencia C-750/08, al igual el “Protocolo Modificatorio” del mismo Acuerdo, firmado en Washington en junio de 2007 (Nuñez et al., 2013). Así, después de realizar el proceso de negociación del tratado y su posterior verificación jurídica, este proceso culminó con la publicación del Decreto 993 del 15 de mayo de 2012, mediante el cual se promulga la entrada en vigor del Acuerdo de Promoción Comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América, sus Cartas Adjuntas y sus Entendimientos.

No obstante, se debe tener en cuenta que ciertos renglones de la economía, particularmente del sector agropecuario del país, sufrieron un cambio sustancial tras la puesta en marcha del tratado, y que sus consecuencias, han de ser trascendentales para la producción agropecuaria nacional y para la base cultural de

economía campesina, que se ha caracterizado por salvaguardar sus propios saberes y formas de producción. Tal es el caso de la producción de arroz nacional, que según Romero (2007), desde un principio estuvo catalogada como uno de los posibles efectos negativos en el sector agropecuario colombiano, al hacer parte de ese gran sector de cereales (arroz, maíz, trigo, sorgo) y leguminosas (soya, frijol) subsidiados y con alta productividad con el subsiguiente reemplazo de las áreas labradas por cultivos tropicales y bovinos, desconociendo así la tradición productiva de uno de los productos característicos de gran parte de la geografía nacional. De esta forma, el objetivo del presente trabajo se centra en establecer un marco general del sector arrocero del país, antes y después de la puesta en marcha del Acuerdo de Promoción Comercial (APC), sus bases jurídicas, y el impacto económico y cultural de las medidas adoptadas por consecuencia del mismo.

## Esquema de siembra, producción y comercialización nacional de arroz

De acuerdo con la Encuesta Nacional Agropecuaria de 2016 y al 4º Censo Nacional Arrocero de 2016, el cultivo de arroz<sup>2</sup> representó el 18,06% del total del área sembrada, con un área de 599.799 ha y el 17,76%<sup>3</sup> del total del área cosechada, con un área de 589.728 ha para este año, que se calculó en 3.320.755 ha de uso agrícola. Asimismo, la Federación Nacional de Industriales del Arroz (INDUARROZ) en Colombia, describió que para el año 2009 el valor total de la producción de la industria arrocera fue de 2.5 billones de pesos, correspondiendo a un 1.87% de toda la producción industrial del país. Además, el 4º Censo Nacional Arrocero de 2016 estimó que 16.378 personas en el país son productoras de arroz y que según MINEDUCACIÓN, cerca de

2 Las áreas y producción de arroz hacen referencia al arroz total, es decir la suma de las áreas sembradas en ambos semestres del año (I y II) de arroz mecanizado y arroz manual.

3 El DANE estimó que la diferencia entre el área cosechada y el área sembrada se debió a pérdida del cultivo por inundación (18%), sequía (26%) u Otro: (incendio o quema o falta de maquinaria para cosechar, 56%)

dos millones de personas derivan sus ingresos del arroz directa o indirectamente en actividades que incluyen la comercialización de insumos, trilla, transporte, crédito y repuestos. Del mismo modo, el arroz es el segundo cultivo en el país, con presencia en 211 municipios y 23 departamentos.

Según David y Hernández (2015), la siembra y cosecha del arroz *paddy* (o con cáscara) se encuentra en el primer lugar de importancia para la producción agrícola de arroz por parte de los agricultores. Este producto constituye la materia prima de todo el proceso productivo y da lugar al proceso industrial desarrollado por los molinos. El arroz *paddy* verde que llega al molino es sometido a procesos de limpieza y reducción del porcentaje de humedad, esto con el objetivo de prepararlo para el almacenamiento y la trilla. De este modo, el proceso de molinería deja como principal producto el arroz blanco y subproductos, como la cascarilla de arroz y el arroz integral. La cascarilla de arroz se considera como desecho, aunque en ocasiones es usada como combustible para el proceso de secamiento o como sustrato en viveros y cultivos. El arroz integral, que también puede destinarse directamente al consumo humano, es sometido a un proceso de pulimento a partir del cual se obtienen el arroz blanco y la harina de pulimento o salvado de arroz. Esta última se utiliza generalmente como materia prima en la industria de alimentos balanceados para animales (Espinal et al., 2005). Finalmente, el arroz blanco entero se destina directamente al consumo humano o se muele para obtener harina de arroz. En el mercado colombiano suele hacerse una distinción entre el arroz blanco de primera, el cual tiene un porcentaje de grano partido inferior al 10% y el de segunda, con un porcentaje de grano partido superior al 10% (David y Hernández, 2015).

## Escenario internacional

Al analizar el comportamiento de las diferentes partidas (ver anexo 1) durante el período comprendido entre los años 2010 – 2015 (últimos dos años antes del APC entre Colombia

y Estados Unidos y los dos primeros años de su puesta en marcha), se puede observar una disminución radical del 91,82% del total de las toneladas exportadas de las diferentes partidas referentes a este producto, pasando de 155,86 ton a 12,75 ton.

Asimismo, el valor de las exportaciones en US\$ FOB pasó de 249.218 a 69.979, valor evidentemente sopesado por el aumento del precio implícito del producto exportado. Aun cuando el análisis por países podría asegurar que la representación de las exportaciones de este producto hacia Estados Unidos no era significativa en este período, se podría explicar dicho comportamiento a la disminución proporcional de la producción nacional en virtud de las importaciones procedentes del país del norte de este producto agropecuario (ver anexo 2). De esta forma, si se analiza con detenimiento la variación del producto importado, en virtud con el volumen y costo del mismo durante este mismo periodo, se puede observar que:

- La variación porcentual del volumen en este periodo fue de 1.305,13 %. Es decir que se multiplicó por 13 el volumen importado para este producto, pasando de 6.297,7 ton a 82.193,4 ton hasta lo corrido del presente año.
- Asimismo, aumentó el costo de las importaciones en US\$ CIF de 4.559,129 durante 2010 a 46.465,806 durante lo corrido del año 2015. Sin embargo, este factor se vio ahondado por la disminución del costo por tonelada de producto importado (esto explicado desde la perspectiva nacional, debido a que el costo por unidad producida puede ser un factor determinante en el plano de la competitividad de la producción nacional).
- El factor que mejor explica el impacto negativo de la entrada en vigor del APC es el evidente monopolio por parte de Estados Unidos, pues durante el periodo de 2010, la cantidad de 6297,7 ton de arroz

importadas fueron procedentes de este país, representando el 98,32% del total de las importaciones de arroz. Mientras que, durante el transcurso del presente año, han sido importadas 81508,9 ton de este producto, representando el 99,17% de las importaciones de arroz, desplazando la importación de este producto agrícola desde países como Bélgica, China y España.

## Análisis detallado

De manera paradójica y casi desvergonzada, y para respetar la formalidad de lo acordado, el MINCIT (Ministerio de Comercio, Industria y Turismo) informa que para los productos considerados sensibles durante la negociación se establecieron mecanismos de protección, tales como salvaguardias automáticas, aranceles base altos, amplios plazos de desgravación, contingentes arancelarios y plazos de gracia. Por ejemplo, para el arroz originario de Estados Unidos, se asignó un contingente que en el primer año fue de 79.000 ton (aproximadamente el 4% de la producción nacional de arroz que actualmente tiene una cifra de 2.000.000 de ton) con un incremento del 5% anual. Sin embargo, las medidas mencionadas no hacen más que dilatar lo ya mencionado y aplacar de forma paulatina la producción nacional de arroz.

Según Barberi y Suarez (2015), se registra un comportamiento uniforme del contingente de importación negociado con Estados Unidos. Durante los años 2012 y 2013, la utilización del mismo fue del 100% puesto que las toneladas importadas, en términos de arroz semiblanqueado o blanqueado de grano largo, ascendieron a 82.555 ton en 2012 y a 86.270 ton en 2013, superando el cupo asignado de 79.000 y 84.111 toneladas. En el año 2014, para el 23 de noviembre el grado de utilización del contingente alcanzó el 69% (aunque se debe considerar que las importaciones de arroz durante el año 2012 se concentraron en los meses de octubre, noviembre y diciembre). No es

extravagante pensar que la utilización de dicho contingente demuestra que las posibilidades de comercialización de arroz por parte del país del norte son muy superiores a las nacionales y que a la vuelta de un par de años, se verá cada vez menos arroz proveniente de los distritos de riego del país y/o las planicies de los llanos orientales.

Sin embargo, las proyecciones de importación hacen que crezca el sistema de alertas para este producto, puesto que lo afirmado por el mismo autor hace pensar que aún no ha llegado lo peor. En los tres años anteriores a la entrada en vigor del Acuerdo, se registraron importaciones de arroz con cáscara únicamente por 19 toneladas. Sin embargo, en promedio en los dos primeros años de entrada en vigor del Acuerdo, se introdujeron al país importaciones del orden de 17.347 toneladas de arroz con cáscara y de esta manera, los Estados Unidos ingresaron de forma agresiva al mercado colombiano, prácticamente abriendo y monopolizando el mercado importador de este producto (esto sin contar con las importaciones de contrabando que no aparecen registradas en las estadísticas de la DIAN por obvias razones, pero que al fin y al cabo deberían ser tomadas en cuenta).

## Costos de producción nacional vs costos unidad importada desde Estados Unidos

De acuerdo con Mazuera y Neira (2009), el costo total por hectárea sembrada de arroz difiere de acuerdo al sistema de riego utilizado para su siembra; en este sentido, el costo total presupuestado para el método tradicional de siembra en el Municipio de Saldaña es de COL\$4.134.390,60, mientras que el costo de producción por el sistema *Pulver* (anegación) en este mismo municipio, es de COL\$3.239.222,15. De esta forma, si se realizara un promedio de estos dos precios para estimar el costo promedio en el que debe incurrir un productor del municipio de Saldaña (tomado como un ejemplo ilustrativo), se podría hablar de un costo promedio de

COL\$3.686.806,38, el cual representa un valor total de US\$1.453,84/ha (con un valor de COL\$2.535,91/US\$ de acuerdo a la TRM del día Lunes 15 de Junio de 2015). Además, los autores reportan que la productividad promedio es de 7,187 ton/ha para el método de siembra tradicional y de 7,375 ton/ha para el método por el sistema *Pulver*, teniendo un promedio de productividad de 7,161 ton/ha. En este sentido, si se divide el costo por hectárea y la productividad, se obtiene el valor de US\$203,02 que corresponde al costo por tonelada de producción.

No obstante, si se revisan nuevamente las cifras (anexo 2), se observa un costo total de US\$564,79/ton de arroz, el cual significa que es 2,78 veces más costoso que el arroz producido nacionalmente, y aunque en ese sentido podría tomarse como un aliciente, se tiene que revisar que dicho valor incluye todos los costos en los que incurre el productor estadounidense en el proceso de producción y ganancias adquiridas, almacenamiento, transporte primario y/o secundario en el territorio nacional, embalaje en el puerto nacional, transporte y seguro marítimo del producto y finalmente, puesta en físico del producto en el puerto de Cartagena. De modo tal que la eficiencia comparativa a nivel de precios, suponiendo un escenario de comparación, es totalmente favorable al productor estadounidense, eso sin contar que durante el período evaluado (2010-2015) el precio implícito en US\$/ton cayó 20,12 %.

Además, de acuerdo con Barberi y Suarez (2015), los costos de producción reportados por parte de un productor han ido aumentando con los años, en particular los de los insumos, de modo que hoy el total puede estar en alrededor del 50 % del total de los costos (50 % de los cuales tienen que ver solamente con la semilla), sin incluir el trabajo propio ni el familiar, en manos de la mujer y los hijos mayores.

## **Sembrando buenas semillas**

En el año 2012 el kilo de arroz se vendía en 900 pesos y unos pocos meses atrás en 930

pesos, pero sólo si el productor compraba la semilla certificada en una empresa llamada Proalimentos, que va de la mano de la Arrocera La Blanquita y de Arrocera Esmeralda, quienes son las principales acopiadoras del grano cosechado. Es en una bodega de la Blanquita donde Proalimentos instaló su almacén de fertilizantes, semillas y agroquímicos. Si el productor no compra la semilla en Proalimentos y paga la mitad por adelantado, las dos arroceras, en represalia, no le ofrecen un mayor precio por el kilo, sino que le mantienen el mismo de hace algunos años (Barberi y Suarez, 2015).

Peor aún, es el caso particular de la destrucción de 70 toneladas de arroz en Campoalegre, Huila, que puso en evidencia la problemática que surge de la aplicación de la resolución 970 del 2010 del ICA, que integra al ordenamiento nacional los aspectos relativos a la protección de la propiedad intelectual y particularmente a los obtentores de vegetales. Estos aspectos están incluidos en los tratados de libre comercio firmados por Colombia con EE. UU y Europa (El Espectador, 2013).

Así, en el cumplimiento del Convenio y de los TLC firmados con EE.UU. y Europa, se pone presente la obligación para el agricultor de comprar la semilla patentada si quiere explotar su parcela. Con ello, está obligado a dejar de lado la semilla criolla, fruto de procesos de selección ancestral y que constituye un componente fundamental de la cultura, de los sistemas productivos, de la soberanía y la autonomía alimentaria de los pueblos (Bejarano et al, 2013). Asimismo, la resolución del ICA número 3168 de 2015, que se generó con el fin de darle un alcance a la resolución 970 de 2010 en virtud de la igualdad de los pequeños productores y su acceso a las semillas, no hizo ajustes de fondo y solamente estableció un margen máximo de utilización de semillas de una cosecha anterior para arroz de hasta una tonelada para productores de 5 ha de grano (Artículo 22. Privilegio del Agricultor). Es así como se restringe la práctica de uso y reserva de grano a una economía de supervivencia, sin

garantizar el progreso económico de los actores vinculados a la explotación de arroz.

Además de esto, es oportuno analizar las amenazas del TLC que se firmó con Estados Unidos para la cadena arrocera en Colombia. La más representativa a nivel de infraestructura es la deficiencia en la malla vial, especialmente vías secundarias y terciarias, que debe solucionarse para disminuir los costos para los productores y, además, los tiempos en que el producto se traslada del lugar de producción al lugar de trilla o adecuación. Otra amenaza, es la perturbación del orden público donde confluyen los distintos grupos al margen de la ley, lo cual perjudica seriamente a los campesinos de esta y el resto de las cadenas agropecuarias. En adición, se debe tener en cuenta que el factor de asesoría técnica e inversión en investigación referente al sector agrícola, no ha sido jalonado por el Estado, sino por la industria privada a razón de suministrar herramientas necesarias para aumentar la productividad de los sectores agropecuarios en general.

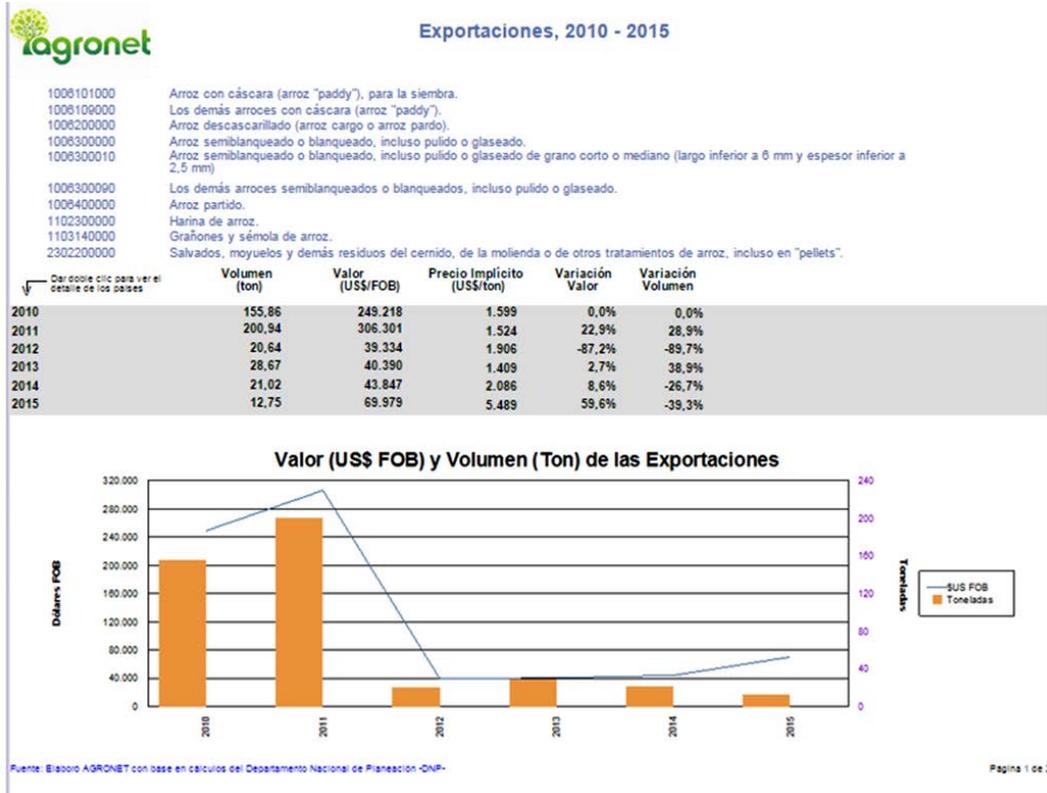
Es después de todo el análisis pertinente al sector y a las políticas macroeconómicas desarrolladas por los gobiernos, bajo unos supuestos de "imparcialidad y equidad", que se evidencia el estado de deterioro de una parte productiva nacional y que hace mella no sólo en el bolsillo de muchos, sino que además deteriora enormemente el proceso cultural que se ha venido desarrollando como nación. Como ya se mencionó anteriormente, el argumento central de la teoría de ventajas comparativas es que la liberación lleva a una especialización en las actividades de mayor productividad relativa. La estructura productiva se modifica a favor de estas actividades, y significa una elevación del salario real y un aumento de la producción. Dicho resultado sería implacable en un mundo con bienes con demanda infinitamente elástica.

Sin embargo, en un mundo en que los países producen bienes comunes, el comportamiento es muy distinto. El desmonte arancelario determina una reducción de los precios de los bienes industriales y agrícolas, y coloca el salario encima de la productividad. Así en un principio, la productividad y el empleo descienden y en un período más largo presionan el salario a la baja (Sarmiento, 2008).

Si bien es cierto que todo esto se tenía concebido o mejor dicho, preconcebido dentro de los lineamientos de negociación del Tratado, se debe tener en cuenta que la vulnerabilidad de ciertos sectores de la economía fue tomada a la ligera y que, en muchos casos, se menospreció la capacidad tecnológica y productora del país del norte, sin siquiera pensar que los lineamientos clásicos de ventajas comparativas (en este caso protagonizados por un paquete tecnológico de punta) se ahondan aún más, cuando se realizan acuerdos comerciales en condiciones de amplia disparidad. Especialmente, entre países con baja tecnología y gran diferencia de producción (caso Colombia) y países que cuentan con un gran paquete tecnológico de producción y subsidios sin los cuales se produciría una falta de competitividad internacional de sus productos (caso Estados Unidos).

El Acuerdo es ya una realidad contante y sonante, y aun cuando las medidas tomadas para disminuir el impacto negativo del mismo no han sido más que anestésicos parciales a un enfermo terminal, es prudente generar motores de desarrollo que no apacigüen la evidente debacle de un sector productivo (y con ella la de muchos productores) tan vulnerable como el arrocero, sino mejor, idear estrategias que permitan afrontar las consecuencias de dicho Tratado, para tener una solución productiva a un renglón de la economía que sustenta varios miles de hogares.

## Anexos



**agronet** Exportaciones, 2010 - 2015

Año	Volumen (Toneladas)	Valor (US\$ FOB)	Precio Implícito	Variación Valor	Variación Volumen
2010	155,86	249.218	1.599	0,0%	0,0%

De doble clic para ver el detalle de las partidas

País	Toneladas	US\$ FOB	Precio Implícito
Alemania	0,0	15	5.000,00
Antillas Holandesas	2,0	3.261	1.606,93
Costa Rica	152,3	242.595	1.593,40
Ecuador	0,0	15	500,00
Estados Unidos	0,8	2.424	3.029,86

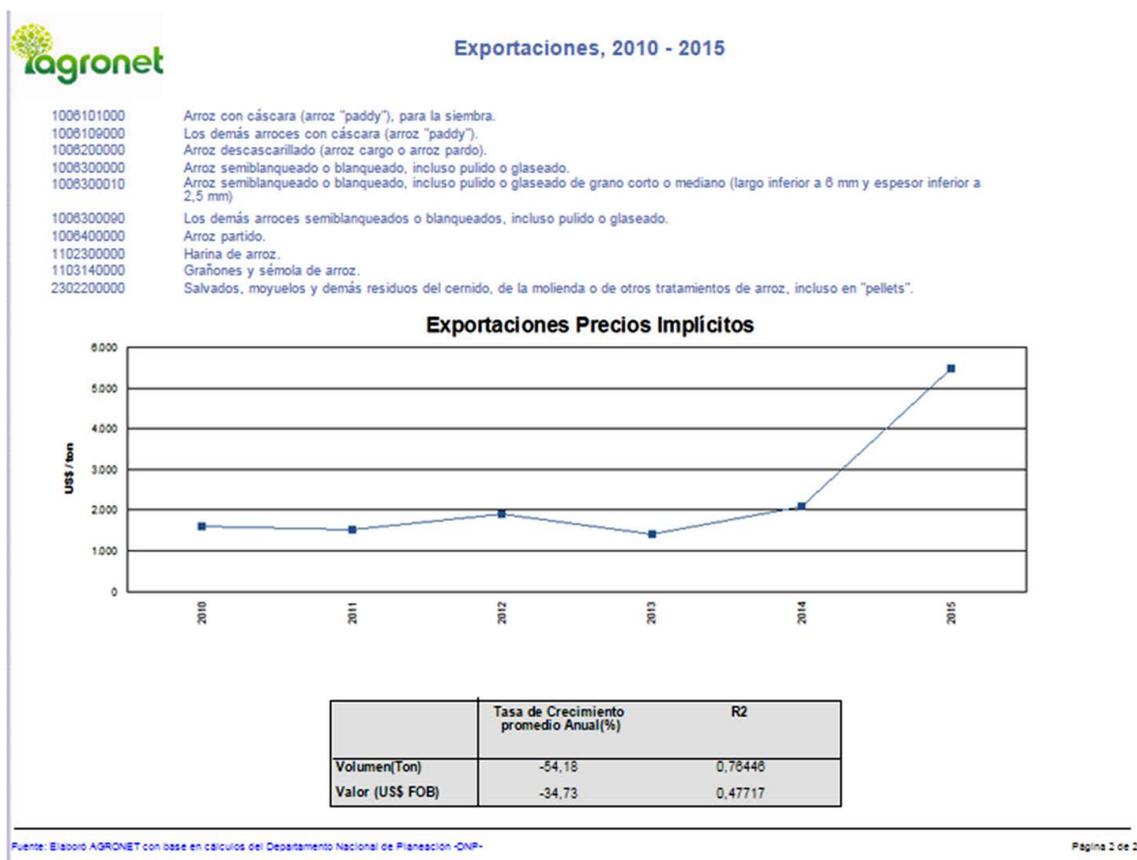
**agronet** Exportaciones, 2010 - 2015

Año	Volumen (Toneladas)	Valor (US\$ FOB)	Precio Implícito	Variación Valor	Variación Volumen
2015	12,75	69.979	5.489	0,0%	0,0%

De doble clic para ver el detalle de las partidas

País	Toneladas	US\$ FOB	Precio Implícito
Costa Rica	10,0	69.444	6.944,40
Por Definir - DANE	2,8	535	194,62

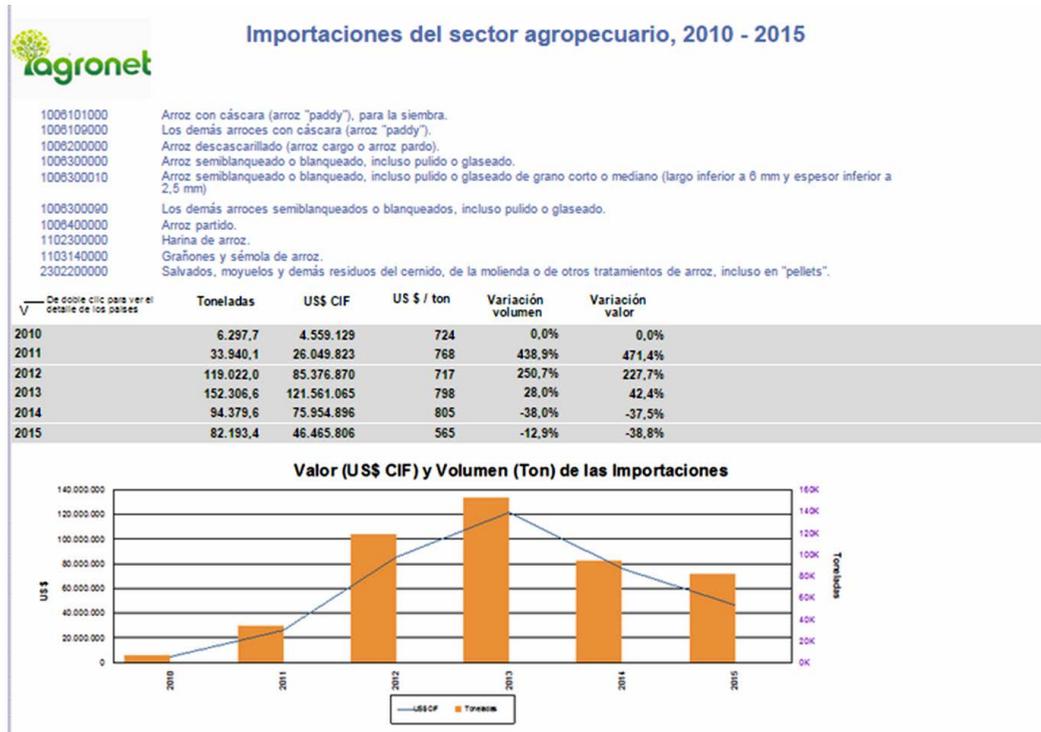
## Anexo 1



Cifras de exportaciones de arroz por el total de las partidas para este producto durante el período comprendido entre 2010-2015.

**Fuente:** Agronet

## Anexo 2



**agronet**

### Importaciones del sector agropecuario, 2010 - 2015

2010	6.297,7	4.559.129	724	0,0%	0,0%
	Toneladas	US\$ CIF	Precio Implícito		
Bélgica	4,2	10.337	2.480,93		
China	1,1	765	673,24		
España	3,3	5.048	1.539,11		
Estados Unidos	6.192,0	4.377.907	707,02		
Francia	6,5	14.139	2.184,88		
India	0,1	871	7.878,17		
Italia	35,5	77.818	2.192,44		
Tailandia	55,0	72.245	1.313,02		

**agronet**

### Importaciones del sector agropecuario, 2010 - 2015

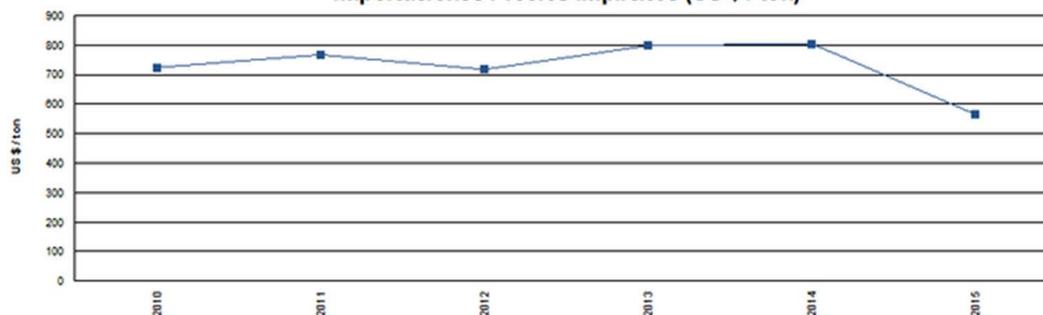
2015	82.193,4	46.465.806	565	0,0%	0,0%
	Toneladas	US\$ CIF	Precio Implícito		
Estados Unidos	81.508,9	46.035.144	564,79		
Francia	3,6	9.571	2.629,38		
India	0,7	1.850	2.548,60		
Italia	4,4	13.556	3.064,47		
Nicaragua	0,0	110	8.471,54		
Reino Unido	0,0	243	6.243,08		
Tailandia	675,7	405.331	599,85		



## Importaciones del sector agropecuario, 2010 - 2015

1008101000	Arroz con cáscara (arroz "paddy"), para la siembra.
1008109000	Los demás arroces con cáscara (arroz "paddy").
1008200000	Arroz descascarillado (arroz cargo o arroz pardo).
1008300000	Arroz semiblanqueado o blanqueado, incluso pulido o glaseado.
1008300010	Arroz semiblanqueado o blanqueado, incluso pulido o glaseado de grano corto o mediano (largo inferior a 6 mm y espesor inferior a 2,5 mm)
1008300090	Los demás arroces semiblanqueados o blanqueados, incluso pulido o glaseado.
1008400000	Arroz partido.
1102300000	Harina de arroz.
1103140000	Grañones y sémola de arroz.
2302200000	Salvados, moyuelos y demás residuos del cernido, de la molienda o de otros tratamientos de arroz, incluso en "pellets".

Importaciones Precios Implícitos (US \$ / ton)



	Tasa de Crecimiento promedio Anual (%)	R2
Volumen(Ton)	46,17	0,53177
Valor (US\$ CIF)	43,35	0,46029

Cifras de importaciones de arroz por el total de las partidas para este producto durante el período comprendido entre 2010-2015.

Fuente: Agronet

## Referencias

Agronet. *Importaciones sector agropecuario 2010 - 2015*. Agronet <http://www.agronet.gov.co/www/htm3b/ReportesAjax/VerReporte.aspx>

Agronet. *Exportaciones sector agropecuario 2010 - 2015* Agronet <http://www.agronet.gov.co/www/htm3b/ReportesAjax/VerReporte.aspx>

Barberi, F y Suarez, A. (2015) *Efectos del TLC Colombia-Estados Unidos sobre el Agro. Las Cifras-Los rostros*. OXFAM Colombia y Planeta Paz. [https://policy-practice.oxfamamerica.org/static/media/files/Efectos\\_TLC\\_Colombia\\_EE.UU.\\_sobre\\_el\\_agro.\\_Cifras\\_y\\_Rostros.pdf](https://policy-practice.oxfamamerica.org/static/media/files/Efectos_TLC_Colombia_EE.UU._sobre_el_agro._Cifras_y_Rostros.pdf)

Bejarano, N., Cárdenas, L.F., Echavarría, M.A., Marín, D.C. Pérez L.F. y Ramírez, O. (2013). Las desigualdades de la resolución 970 del ICA. *El Espectador*. <http://www.elespectador.com/noticias/economia/desigualdades-de-resolucion-970-del-ica-articulo-455404>

Boletín Técnico, Comunicación Informativa DANE. (2016) *Encuesta Nacional Agropecuaria ENA-2016*. DANE. [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/agropecuario/enda/ena/2016/boletin\\_ena\\_2016.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/agropecuario/enda/ena/2016/boletin_ena_2016.pdf)

Comunicación Informativa DANE. (2017). *4º CENSO NACIONAL ARROCERO Año 2016*. DANE <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/agropecuario/censo-nacional-arrocero/boletin-tecnico-4to-censo-nacional-arrocero-2016.pdf>

- Corte Constitucional, Sala Plena de la Corte Constitucional. (24 de julio 2008). Sentencia C-750/08. [M.P: Vargas, C.].
- Congreso de la República. (4 de junio 2007). Por medio de la cual se aprueba el "Acuerdo de promoción comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América", sus "Cartas Adjuntas" y sus "Entendimientos", suscritos en Washington el 22 de noviembre de 2006. [Ley 1143 de 2007] <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=38371>
- Congress of The United States of America. (6 de Agosto 2002). Trade Act of 2002. [Public Law 107-210-AUG] <https://www.congress.gov/107/plaws/publ210/PLAW-107publ210.pdf>
- David T.P., Hernández N. (2015). *Efectos del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos en el Subsector Arrocero Colombiano*. [Tesis de pregrado, Universidad del Rosario.]. [http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/10092/1140845724\\_2015.pdf?sequence=4](http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/10092/1140845724_2015.pdf?sequence=4)
- Documento CONPES DNP—2.465—J. (1990). *Programa De Modernización De La Economía Colombiana*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Desarrollo Económico, Departamento Nacional de Planeación, Banco de la República, Instituto Colombiano de Comercio Exterior. CONPES. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/2465.pdf>
- Espinal, C., H. Martínez y X. Acevedo. (2005). *La cadena del arroz en Colombia una mirada global de su estructura y dinámica 1991-2005*. Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural Observatorio Agrocadenas Colombia. [http://www.agronet.gov.co/www/docs/agronet/2005112141728\\_caracterizacion\\_arroz.pdf](http://www.agronet.gov.co/www/docs/agronet/2005112141728_caracterizacion_arroz.pdf)
- Federación Nacional de Industriales del Arroz, INDUARROZ Asociación Nacional de Empresarios de Colombia. (s.f.). ANDI. <http://www.andi.com.co/cai/Paginas/default.aspx>
- Garay, L. J. (2004). *Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996*. (Dirección Nacional de Planeación). <http://www.banrepultural.org/blaavirtual/economia/industrialatina/indice.htm>
- Instituto Colombiano Agropecuario. (10 de marzo de 2018). Resolución 970 de 2010. Por medio de la cual se establecen los requisitos para la producción, acondicionamiento, importación, exportación, almacenamiento, comercialización y/o uso de semillas para siembra en el país, su control y se dictan otras disposiciones. <http://www.ica.gov.co/Normatividad/Normas-Ica/Resoluciones-Oficinas-Nacionales/RESOLUCIONES-DEROGADAS/RESOL-970-DE-2010.aspx>
- Instituto Colombiano Agropecuario. (7 de septiembre 2015). Resolución 3168 de 2015. Por medio de la cual se reglamenta y controla la producción, importación y exportación de semillas producto del mejoramiento genético para la comercialización y siembra en el país, así como el registro de las unidades de evaluación agronómica y/o unidades de investigación en fitomejoramiento y se dictan otras disposiciones. <http://www.ica.gov.co/getattachment/4e8c3698-8fcb-4e42-80e7-a6c7acde9bf8/2015R3168.aspx>
- Mazuera, C. y Neira, J. (2009). *Análisis de los costos de producción de arroz, Oriza sativa L., en el municipio de Saldaña, Tolima. Método Pulver vs Método tradicional de manejo*. [Tesis de pregrado, Universidad de la Salle.]. <http://repository.lasalle.edu.co/bitstream/handle/10185/5208/T12.09%20M458a.pdf?sequence=1>
- Ministerio de Comercio – Industria y Turismo. (2015). *Resumen del Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos*. <http://www.tlc.gov.co/publicaciones.php?id=14853>

- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR. (2011). *Boletín De Análisis Por Producto. No 1. febrero 2010*. Dirección de Política Sectorial-Grupo de Análisis Sectorial. p. 1.
- Ministerio de Educación Nacional. (s.f.) *Arroz*. <http://www.mineducacion.gov.co/1621/article-299705.html>
- Ministerio de Comercio Exterior. (2002). Resolución 1791 de 2002. Por la cual se establecen disposiciones para los Programas de Sistemas Especiales de Importación – Exportación destinados a la exportación de bienes al amparo de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y de Erradicación de Drogas, ATPDEA, de los Estados Unidos de América. [http://www.mincit.gov.co/loader.php?IServicio=Documentos&IFuncion=verPdf&id=828&name=resolucion\\_1791\\_2002.pdf](http://www.mincit.gov.co/loader.php?IServicio=Documentos&IFuncion=verPdf&id=828&name=resolucion_1791_2002.pdf)
- Núñez, J., Carvajal, J.C., Bautista, L.A. (2013). EL TLC CON ESTADOS UNIDOS Y SU IMPACTO EN EL SECTOR AGROPECUARIO COLOMBIANO: Entre esperanzas e incertidumbres. *Revista Electrónica de la facultad de Derecho. Vol. 1*(No. 1). Universidad de Santander, UDES Cúcuta. <http://service.udes.edu.co/revistas/index.php/Lex-UDES/article/P6.pdf>
- Pineda, S. (1996). Apertura económica y equidad: los retos de Colombia en la década de los años noventa. <https://www.geocities.ws/gersonledezma/TextosAmericaLatina/AperturaEconomicayEquidad.pdf>
- Presidente de la República de Colombia. (6 de noviembre 1984). Por el cual se revisa parcialmente la legislación aduanera. [Decreto 2666 DE 1984] <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1478230>
- Presidente de la República de Colombia. (14 de marzo 1985). De las diferentes operaciones de Sistemas Especiales de Importación – Exportación. [Decreto 631 de 1985] [http://www.mincit.gov.co/loader.php?IServicio=Documentos&IFuncion=verPdf&id=47988&name=decreto\\_631\\_1985.pdf&prefijo=file](http://www.mincit.gov.co/loader.php?IServicio=Documentos&IFuncion=verPdf&id=47988&name=decreto_631_1985.pdf&prefijo=file)
- Presidente de la República de Colombia. (15 de mayo 2012). Por medio del cual se promulga el “Acuerdo de promoción comercial entre la República de Colombia y los Estados Unidos de América”, sus “Cartas Adjuntas” y sus “Entendimientos” [Decreto 993 de 2012] [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto\\_0993\\_2012.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_0993_2012.html)
- Ramírez, J. Rozo, M y Camargo, J.M. (2007). *¿No TLC?: el impacto del tratado en la economía colombiana*. Editorial Norma [https://books.google.com/books?id=nW22U\\_cChGMC&dq=tlc+colombia+estados+unidos&hl=es&source=gbs\\_navlinks\\_s](https://books.google.com/books?id=nW22U_cChGMC&dq=tlc+colombia+estados+unidos&hl=es&source=gbs_navlinks_s)
- Romero, A. (2007). El Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos. *Revista Interdisciplinaria Entelequia* (No. 3) <https://revistaentelequia.wordpress.com/2007/04/30/el-tratado-de-libre-comercio-entre-colombia-y-estados-unidos/>
- Sarmiento, E. (2008). *Economía y globalización*. Grupo Editorial Norma.
- Subgerencia Cultural del Banco de la República. (2015). Apertura económica. <http://www.banrep cultural.org/blaavirtual/ayudadetareas/economia/apertura-economica>
- The White House. (2002) *Andean Trade Promotion and Drug Eradication Act. By the President of the United States of America, A Proclamation*. <https://2001-2009.state.gov/p/wha/rls/fs/18120.htm>

# INCIDENCIAS DE LA LEY ZIDRES

*Alfonso Anzola Vargas<sup>1</sup>*

## Resumen

El presente artículo tiene como objetivo analizar las incidencias de la Ley 1776 de 2016, por la cual se crean las Zonas de Interés de Desarrollo Económico y social (ZIDRES) en lo relacionado con la seguridad alimentaria del país, tenencia y uso de la tierra y el manejo ambiental que se ven afectadas con su aplicación. Para ello, se adelanta un análisis de la citada Ley y las normas existentes para la regulación de la tenencia de la tierra y de manejo ambiental, así como las formas de acceso a la tierra por parte de los trabajadores agrarios. Como resultado se notan ciertas incoherencias en la aplicabilidad de las diferentes normas y la funcionalidad de los actores encargados de ello, dándose en algunos casos dualidad de funciones. Se llega a la conclusión que, no obstante, los esfuerzos del gobierno para solucionar el problema agrario en Colombia, la Ley ZIDRES no es una salida viable al manejo agrario y al manejo del posconflicto, resultado de la firma del Acuerdo de Paz.

**Palabras clave:** seguridad alimentaria, medio ambiente, sostenibilidad, tenencia de la tierra.

## Abstract

The objective of this article is to analyze the incidents of Law 1776 of 2016, by which the Zones of Interest of Economic and Social Development (ZIDRES) are created in relation to the country's food security and environmental management situations that are seen affected with the application. For this, an analysis of the aforementioned Law and the existing norms for the regulation of land tenure and environmental management, as well as the forms of access to land by agricultural workers, is carried out. As a result, certain inconsistencies are noted in the applicability of the different norms and the actors in charge of it, giving duality of functions. The conclusion reached is that despite the government's efforts to solve the agrarian problem in Colombia, the ZIDRES Law is not a viable solution to agrarian management and post-conflict management, as a result of the signing of the Peace Agreement.

**Keywords:** Food security, environment, sustainability, land tenure.

## Introducción

El 29 de enero de 2016 el gobierno nacional expidió la Ley 1776, mediante la cual se crean las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (ZIDRES) como una estrategia para fomentar la productividad de territorios con características especiales.

La constitución de las ZIDRES permitirá la concesión o el arrendamiento de los bienes baldíos, para que sean explotados conforme a los parámetros que exige la ley y sus recursos están destinados al Fondo de Desarrollo Rural, Económico e Inversión que tiene como fin la inversión de adquisición de tierras para campesinos y trabajadores agrarios susceptibles de ser adjudicatarios, de acuerdo con lo establecido en la Ley 160 de 1994 y el Decreto 902 de 2017, que regulan el acceso a las tierras baldías de la nación.

Esta ley determina una serie de requisitos que deben cumplir los proyectos productivos y estos deben ser aprobados y estar determinados en la respectiva presentación de la propuesta; pero dichos requisitos no definen en debida forma las características de la productividad que se pretende desarrollar, dejando abiertas las posibilidades para que se lleven a cabo proyectos agroindustriales que no necesariamente tienen que ver con la producción de alimentos, lo que podría constituir una amenaza a la soberanía y la seguridad alimentaria nacional. Esto teniendo en cuenta que las cifras indican que en Colombia existen grandes empresas dedicadas al cultivo de palma de aceite, que podría ser un escenario probable donde la inversión del capital está en manos de la empresa privada, la cual competiría por la adjudicación de dichas zonas, presentándose una competencia desigual y desleal con los trabajadores agrarios.

La Ley 1776 de 2016, conocida como la Ley ZIDRES es resultado de la necesidad de la implementación de una política pública agraria de productividad y de tenencia de tierras que se ha querido poner en práctica por parte del

gobierno, dictada como antecedente de las negociaciones de la Habana, íntimamente relacionada con lo establecido posteriormente en la Ley de Víctimas, la Ley de Justicia y Paz, producto del Acuerdo final de Paz, suscrito en noviembre de 2016. Son regulaciones normativas sustentadas en la situación del campo y en la necesidad de superar problemáticas históricas como la tenencia inequitativa de la tierra, la falta de oportunidades para los trabajadores agrarios, el despojo, el desplazamiento forzado y el resarcimiento de las víctimas, producto del conflicto armado interno, falta de políticas de seguridad alimentaria y el desarrollo sostenible de las regiones, entre otros. Se desprende que, en la discusión del proyecto de ley no se tuvieron en cuenta los impactos que puede producir en lo social y en lo económico el establecimiento de plantaciones agroindustriales de gran extensión, además, va en detrimento de la parte ambiental ante la destrucción de la flora, la fauna y la biodiversidad, al darse rompimiento a los ecosistemas existentes.

El análisis de las consecuencias del establecimiento de las ZIDRES en aspectos sociales, económicos y de medio ambiente, y el análisis legal debido al factor de proyectos agroindustriales y su incidencia en la seguridad alimentaria y del desarrollo sostenible, debe tener en cuenta las características históricas del desarrollo del campo, los trabajadores agrarios, la tenencia de la tierra y la producción de alimento. Así como estadísticas sobre el crecimiento demográfico y la relación entre capacidad de producción y demanda de consumo, capacidad de inversión económica, restricciones técnicas para acceder a créditos como trabajadores agrarios frente a la competencia desleal con la empresa privada en el desarrollo de proyectos productivos. Con una comprensión completa de consecuencias favorables o adversas que den como resultado el presente trabajo, se espera no solo el tener el conocimiento para posteriores estudios, sino para que realmente sea implementada una reforma agraria integral y sostenible ante la realidad política agraria

de tierras y medio ambiente y el manejo del posconflicto en cumplimiento del acuerdo de paz.

## Seguridad Alimentaria

Según cifras del programa mundial de alimentos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), una de cada ocho personas no cuenta con un mínimo para subsistencia, por ende, se acostarán con hambre, obteniendo un aumento significativo en los últimos años, sobrepasando los 15 millones de personas que no tenían una seguridad alimentaria definida, lo que representa un panorama crítico respecto a la población existente. La seguridad alimentaria es una de las prioridades que se deben resolver de cara al futuro, puesto que la falla en este campo trae como consecuencia otros problemas sociales mucho más graves.

Si tenemos en cuenta los fundamentos de la seguridad alimentaria como: la disponibilidad física de los alimentos, el acceso económico y físico a los alimentos, la utilización apropiada y sana de los alimentos y la estabilidad de estos factores en el tiempo, vemos que el primer fundamento es una situación resuelta pues a hoy, de acuerdo a estadísticas, la comida producida es suficiente para mantener alimentada en forma conveniente a la población actual. Inclusive se llega al desperdicio de más del 30 %. Por lo tanto, el problema no es aumentar la producción, sino que haya equidad en el acceso a esa producción.

## Ley ZIDRES frente a la seguridad alimentaria

La seguridad alimentaria consiste en la adquisición de suficientes alimentos nutritivos e inocuos, para satisfacer sus necesidades alimenticias y sus preferencias, con el único fin de permear una vida sana y siendo un concepto que está directamente relacionado con el desarrollo y el bienestar de la población rural. Es un desafío del orden nacional, para que se traduzcan en un

logro de la aplicación de una real política agraria en el país y que incluye elementos como tierra, variabilidad climática, ecosistema, tecnología y nutrición.

Según la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2013), Colombia es uno de los países a nivel mundial que se destaca por sus recursos naturales y por el valor de sus tierras, además de la riqueza hídrica y el gran potencial que significa la biodiversidad, ubicándolo como uno de los más prósperos. Sin embargo, la vulnerabilidad por el cambio climático constante pone en riesgo la estabilidad de su ecosistema.

## Acerca de la seguridad alimentaria

Olivier de Schutter, en su relatoría especial sobre la economía, seguridad y soberanía alimentaria advierte que:

se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla. Por ello, el derecho a la alimentación debe ser entendido de modo amplio, considerando el acceso físico y económico a los alimentos adecuados a medios para obtenerlos, en cualquier momento, y no de un modo restrictivo que se ciña a una dotación de calorías, proteínas y otros nutrientes. Igualmente, se reconoce que el derecho a la alimentación adecuada tendrá que ser alcanzado de un modo progresivo. Sin embargo, los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre, incluso en caso de catástrofe natural o de otra índole. (de Schutter, 2011, pp. 46-47)

En este orden, se derivan cuatro dimensiones esenciales que permean los propósitos de la cumbre: en primera medida, la disponibilidad de alimentos aborda la oferta de los alimentos, esto es, su producción, existencia y comercialización.

La disponibilidad de los alimentos es fundamental en la economía y bienestar social.

Entre tanto, su contribución es decisiva en la alimentación de la población nacional, muestra de ello lo resume Forero (2010) al decir que el campesino colombiano, a 2007 estuvo encargado de la siembra agrícola, lo que supuso entonces el 62,1 % y el 60,4 % del valor de la producción agrícola, destacando como principales productos alimenticios la yuca, la papa, el plátano, la panela, las frutas, el fríjol, el cacao y el maíz, con un 74 % en la producción nacional.

En segunda medida aparece el acceso a los alimentos, el cual refiere un aspecto económico que implica la adquisición de conseguirlos, bien sea produciéndolos y/o comprándolos. No obstante, Morales (2012) asegura que esta dimensión no garantiza parcialmente su disponibilidad, si se tienen en cuenta factores de corte social que impiden que la comida llegue a los hogares de alguna población en el país, por lo que resalta la importancia del diseño de políticas más sostenibles que garanticen el ingreso económico y, por ende, el gasto. Además, consagra la relación que existe entre estos aspectos y las políticas de producción y mercados locales a precios considerables que posibiliten el acceso.

En tercer lugar, la utilización de los alimentos es fundamental para completar la seguridad alimentaria, es decir, elegir y obtener alimentos de calidad y nutritivos es una añoranza de todas las personas, porque representa la ingesta benéfica que ayuda a sostener una vida sana, activa y saludable, lo que en materia de política alimentaria se conoce como buenas prácticas de salud y alimentación, y a su vez, implica que aquello que se consume debe seguir ciertos parámetros de preparación, complemento en la dieta y la buena distribución alimentaria en los hogares.

Lo anterior, abre espacio para mencionar un informe de la FAO (2011) en el que resalta la crisis alimentaria internacional desatada desde hace varios años y que constata el déficit alimentario como un problema global en el que los índices de desnutrición y muertes, causadas a raíz del hambre, han encendido las alarmas sobre la calidad de alimentación de las personas que,

sin distinciones de raza o edad, están aquejando. El informe subraya que dicha crisis no ha estado ligada exclusivamente a la falta de alimentos, sino a los modelos de producción vigentes en muchos gobiernos, que conlleva a una comercialización imperante otorgada a las grandes cadenas de distribución de alimentos, dejando por fuera a los pequeños y medianos productores que viven de sus cultivos y que a raíz de la variabilidad en los costos y gastos por conceptos de impuestos, cobros en los elementos utilizados para su trabajo, desvalorización de sus tierras, planes de fumigación, entre otros, se han visto afectados. Tal situación, ha conllevado a que el monto de su producción baje significativamente, lo que a su vez genera producción a precios altos y pocas ganancias.

Otro aspecto que se tiene en cuenta es que muchos productos que se adquieren en las grandes cadenas son muy costosos, además, la población más vulnerable no cuenta con los suficientes ingresos para proveerse de una gesta alimentaria de calidad, lo que conlleva a una alimentación que no es sana ni corresponde en coherencia a su ingesta de energía diaria para la realización de sus actividades físicas, generando así, un problema de desnutrición.

## Tenencia y uso de la tierra

Históricamente la tenencia de la tierra, como factor de producción, ha sido objeto de grandes luchas que buscan que esta sea distribuida en forma equitativa. Desde al descubrimiento pasando por la colonia y la independencia la Corona Española, que por medio de las cédulas reales entregó grandes extensiones de esta, desconociendo los derechos de los indígenas y nativos. Posteriormente en la época republicana y hasta nuestros días, se han dictado un sinnúmero de disposiciones que buscan hacer realidad el reconocimiento de los derechos y la instauración de una reforma agraria integral en donde se socialicen todos los factores de producción. Durante la última centuria, con el código fiscal de 1912, la Ley 200 de 1936, Ley 135 de 1961, Ley

1ª. de 1968, Ley 4ª. de 1973, Ley 30 de 1988 y Ley 160 de 1994, se han establecido parámetros para que se reconozca el trabajo como un requisito para ser propietario por parte del trabajador rural. Situación que es contraria a la realidad que se presenta en relación con una distribución de la tierra desigual en la población rural, que en su gran mayoría le han correspondido áreas con suelos de poca calidad y en muchas ocasiones, no aptos para la labranza, como los ubicados en laderas, zonas de protección, tierras infértiles y tierras inundables. Sumado a grandes distancias a los centros de consumo y falta de infraestructura vial, influyendo en esa tenencia factores de tipo político, social e incluso ambiental. Por ende, el ciclo productivo de explotación sufrió cambios, en la medida que la tierra productiva ya no le pertenece al campesino y las reglas son impuestas por el poder político y económico.

Merece un capítulo aparte el estudio del despojo que ha sufrido la población campesina de sus tierras, provocado porque las pocas tierras productivas que venían ocupando y explotando han sido tomadas por medios violentos, mediante el uso de fuerzas armadas ilegales, dándose una concentración escandalosa de la propiedad en contravía de las políticas agrarias existentes.

De esta forma, se pone en evidencia cómo el asunto de la tenencia de la tierra va más allá de un problema asociado a la productividad, a uno relacionado con el poder político que ostenta quien ejerce esa tenencia. Las fallidas políticas agropecuarias, los estudios sobre colonización y expansión de la frontera agrícola, los procesos de reforma y contrarreforma agraria, los aportes sobre los nuevos usos de suelo y en el caso colombiano, sobre el desarrollo del conflicto armado y el avance del establecimiento de cultivos ilícitos, son variables que han venido afectando la tenencia de la tierra en Colombia.

A partir de los hechos y sucesos que conforman la memoria histórica colombiana se puede inferir la relación existente entre el surgimiento de algunos conflictos civiles, políticos y la tenencia de la tierra, la desigualdad

social para los trabajadores rurales, el despojo entre otros. Además, se puede observar la importancia del factor humano en el desarrollo económico y social del país.

## **Características generales de las ZIDRES (Ley 1776 de 2016)**

Las ZIDRES se definen como las zonas especiales con vocación agrícola pecuaria forestal o piscícola que se encuentran aisladas de los centros urbanos más significativos, con baja densidad poblacional, poco nivel de infraestructura y que demandan elevados costos de adaptación productiva. Acorde con los planes de desarrollo rural integral y los planes de ordenamiento territorial, en las cuales se pretende desarrollar proyectos productivos con carácter individual o asociativo, establecidos en un marco de economía formal nacional o internacional, el desarrollo humano sostenible, el crecimiento económico y de sostenibilidad ambiental (Ley 1776, 2016, art.1).

Mediante la Ley ZIDRES, el gobierno nacional pretende reactivar la economía de algunas zonas geográficas del territorio nacional que podrían ser explotadas pero que, por sus condiciones especiales, como los elevados costos de adaptación productiva, su lejanía de los principales centros urbanos, baja densidad poblacional, entre otros, se encuentran en situación de improductividad por lo cual requieren de inversión económica para su desarrollo y explotación.

A partir de lo anterior surgen cuestionamientos que tienen que ver con las características de los proyectos productivos que se pueden implementar en dichas zonas y cuáles podrían ser los potenciales beneficiarios de dicha herramienta legal. Esto, debido a que también la ley ZIDRES promueve la inversión de capital y la competitividad en dichas zonas, sin embargo, se debe tener en cuenta que las condiciones técnicas y económicas para los trabajadores agrarios difícilmente

les permitirían sacar adelante iniciativas de proyectos productivos.

De esta manera, dicha ley será un nuevo intento institucional de lograr resultados en cuanto a la política de tierras a nivel nacional, sin embargo, en un tema tan trascendental para la estructura social colombiana, como lo es dicho aspecto, se han generado diversas discusiones frente a su aplicabilidad, los beneficios y/o las consecuencias negativas que dicha regulación puede tener frente a los factores sociales o económicos del país.

La inversión económica del gobierno nacional estará orientada en el favorecimiento de los productores, mediante incentivos económicos y facilidades crediticias, pero ello depende de las características especiales de cada proyecto; es decir, la inversión pública está orientada al acompañamiento financiero, pero en general lo que se pretende es que la inversión económica sea realizada por empresas con capital privado.

El articulado legal, si bien es cierto que brinda una explicación de una estructura de desarrollo basada en la solidaridad, la formación de capital humano, los sistemas de producción familiar, la sostenibilidad, la convivencia, el mejoramiento de las condiciones de los habitantes rurales y demás, este no crea mecanismos eficientes para hacer que dichas finalidades se cumplan.

**Por consecuencia, las ZIDRES:** 1. promoverán e implementarán la formación de capital humano y social en sus áreas rurales para sustentar una amplia competitividad empresarial; 2. dotarán estos territorios de instrumentos equitativos para la implementación de sus proyectos; 3. 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 y 4. 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 (Ley 1776, 2016, art. 1).

Otro tema que se debe analizar con detenimiento son los instrumentos e instituciones que se tendrán que encargar de la asistencia técnica en la producción agraria y la competitividad de los productos en los mercados, aspectos que son esenciales para que los proyectos productivos sean en realidad una fuente de desarrollo económico y social. De lo anterior se puede decir que es necesario que el estado promueva el uso de la tecnología, el desarrollo de la infraestructura y la promoción de nuevas formas de organización empresarial.

### Requisitos de orden fáctico

Cualquier persona natural, jurídica o empresa asociativa puede presentar sus propuestas de proyecto dándoles un enfoque territorial, el cual debe estar acorde con el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de los municipios donde se promueva el proyecto productivo, el mismo debe armonizar con los criterios de ordenamiento productivo y social de la propiedad, definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) en el área de las ZIDRES, según lo establece el numeral 9 del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012, o la que haga sus veces (Ley 1776, 2016, art. 3, inciso a).

Uno de los requisitos más importantes es el “esquema de viabilidad administrativa, financiera, jurídica y de sostenibilidad ambiental” (Ley 1776, 2016, art. 3, incisos b), porque en él se estructura la viabilidad del proyecto, la organización administrativa y financiera. Además, deben realizarse de forma esquemática y teniendo en cuenta las posibilidades de inversión los emprendedores del proyecto. Asimismo, se deben elaborar planes que aseguren la comercialización por todo el ciclo del proyecto, asegurar la compatibilidad con las políticas de seguridad alimentaria, manejo de los créditos, estudio de títulos, identificación de los predios involucrados y la descripción de la figura jurídica con la cual se pretende el acceso a la tierra requerida (Ley 1776, 2016, art. 3).

## Situaciones legales y críticas a la Ley ZIDRES

El gobierno nacional dictó el Decreto Ley 902, mediante el cual se formaliza el Fondo de Tierras como insumo para facilitar la reforma rural integral, consignada en el numeral primero del

acuerdo de paz de la Habana con las Farc, sin embargo, no se tiene la certidumbre jurídica de implementación de la Ley ZIDRES y la reglamentación del Fondo de Tierras creado con posterioridad o si esas políticas son complementarias.

Las características del Fondo de Tierras son las siguientes:

Créase el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral como un fondo especial que operará como una cuenta, sin personería jurídica, conformado por la subcuenta de acceso para población campesina, comunidades, familias y asociaciones rurales, y la subcuenta de tierras para dotación a comunidades étnicas, además de los recursos monetarios establecidos en el presente artículo. La administración del fondo y las subcuentas será ejercida por la Agencia Nacional de Tierras. (Decreto 902, 2017, art 18).

Lo anterior puesto que los terrenos que están como objetivo de la ZIDRES y del Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, corresponden en su mayoría a los terrenos de la Altillanura, que también son conocidos como los Llanos Orientales, los cuales cuentan con unas características como ser planicies de baja altitud (entre 150 y 250 metros sobre el nivel del mar), donde se concentra una tercera parte de los recursos hídricos del país, con baja densidad de población, pues representa un 12 % del territorio nacional (13,5 millones de hectáreas), apenas alberga al 0,3 % de los habitantes del país (133.000 personas) en donde el 60 % de su superficie y el 30 % de su población corresponden a pueblos indígenas (Cande, Fuerte y Tacha Viviana, 2016).

Sin embargo, la superficie con potencial para la agricultura se calcula en 4,5 millones de hectáreas sin necesidad de deforestación. La mala infraestructura, la estricta legislación sobre tenencia de la tierra y la inseguridad en la región, debida a la presencia de fuerzas armadas ilegales, dificultan la puesta en marcha de dos grandes proyectos para cultivar soya y maíz y un proyecto de biocombustibles que se han instalado en la región (Cande et al., 2016).

Al modelo de las ZIDRES se han planteado críticas, especialmente a lo referente a la acumulación de la tierra en manos de empresas privadas, sustentado ello entre otros argumentos, en que las comunidades no tienen la posibilidad de elegir que zonas se convertirán en ZIDRES, debido a que dicha labor le corresponde al gobierno mediante la elaboración de un documento CONPES y el ser la UPRA la que identifica las potenciales de los territorios para constituir la ZIDRES.

Otro de los aspectos críticos de la ley ZIDRES es la disponibilidad de los recursos públicos en proyectos productivos privados que pueden llegar a manos de empresas multinacionales, las cuales podrán ejecutar proyectos sin un límite de extensión, incluso podrían concesionar predios baldíos y, por lo tanto, se eliminarían de forma precisa las restricciones dispuestas mediante las UAF (Ley 160, 1994, art. 38). Eliminandose ésta al permitir la entrega de grandes extensiones de baldíos a empresarios, sin necesidad de comprarlas ni entregar ninguna contraprestación.

En consecuencia, existe la posibilidad de que cualquier persona natural o jurídica, de forma individual o asociativa, presente propuestas de proyectos productivos, que de ser aprobados por el Ministerio de Agricultura se podrían ejecutar en las zonas que determine la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA).

Es importante reflexionar sobre las consecuencias para la seguridad alimentaria en la implementación y explotación de las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social

– ZIDRES, como lo formula la ley 1776 de 2016, además de las condiciones de protección y conservación del medio ambiente al tratarse de proyectos agroindustriales.

Sin embargo, según el gobierno nacional, existen en el país una serie de zonas donde este modelo de la UAF resulta ser un inconveniente, en la medida en que la ubicación de los terrenos baldíos hace que su explotación eficiente sea inviable para buena parte del campesinado (o para un campesino normal), teniendo en cuenta los costos de adecuación del terreno y de producción, además de las dificultades para encontrar espacios de comercialización, lo cual es en términos generales, imposible que una familia campesina haga de su UAF un espacio de producción eficiente y sostenible en el tiempo.

De acuerdo con lo anterior cabe preguntar: ¿la explotación de las ZIDRES, con vocación agrícola pecuaria forestal o piscícola mediante proyectos productivos no agropecuarios, sería una amenaza para la seguridad alimentaria?

## Componente ambiental

Surgen algunas dudas e interrogantes desde el punto de vista de la legislación ambiental o el impacto que esta nueva institución genera en la política ambiental. En los objetivos de la Ley 1776 del 2016 se encuentran: promover la responsabilidad ambiental de la empresa, buscar el desarrollo regional a través del ordenamiento territorial, el desarrollo humano sostenible, la recuperación y regulación hídrica frente al cambio climático, en un marco de integración empresarial en la sociedad, impulsar la creación y el fortalecimiento del centro de investigación en biodiversidad y recursos naturales, el manejo sostenible de los recursos naturales y una organización socio empresarial, ligados a procesos técnicos eficientes, dirigidos por expertos en el territorio.

Según lo anterior, parece que las ZIDRES se enmarcan en el esquema, acorde con la

legislación ecológica y la política ambiental del país. Sin embargo, se nota la ausencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el cual no es nombrado en la ley.

En artículo 4º de la ley se da al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural una función, que antes era del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, que es el ordenamiento ambiental del territorio. Ciertamente, la ley establece, a través de la UPRA, el uso actual y potencial del suelo, ordenar las zonas geográficas de acuerdo con sus características biofísicas e hidrológicas y definir los lineamientos, criterios y parámetros necesarios que deben ser considerados para la elaboración de los Planes de Ordenamiento, Planes Básicos y Esquemas de Ordenamiento Territorial.

Estas autoridades fijarán algunas determinantes ambientales, al menos en los aspectos hidrológicos y biofísicos, que no son más que la biodiversidad y el recurso hídrico. Incluso llegarían a determinar parte de la gestión del recurso hídrico para el sector rural, en cabeza del Ministerio de Agricultura y no de las autoridades ambientales. Igualmente, se definirá la frontera agrícola, teniendo en cuenta las zonas de reserva ambiental y demás restricciones del suelo impuestas por cualquier autoridad. Esta, necesariamente, habrá de ser fijada de acuerdo con la zonificación que realice el sector rural.

## Definiciones e interrogantes

El artículo 11 establece la posibilidad de que toda plantación forestal productora, realizada con recursos propios, pueda dársele el aprovechamiento que su propietario considere, con base en criterios ambientales y en el cumplimiento de la función ecológica de la propiedad. Ante esto, se presume que las corporaciones pierden todo control sobre estas plantaciones o no hay claridad sobre lo que sucedería con la movilización, ni el cuidado de la biodiversidad que pueda existir en dichas plantaciones.

Por su parte, el artículo 19 contempla los parques científicos, tecnológicos y de innovación, con el fin de lograr el manejo sostenible de los bosques productores. Se debe precisar que la ley hace referencia a bosques productores y no a reservas forestales productoras, lo cual plantea la duda sobre lo que puede ocurrir en el caso de existir reservas forestales de dichos bosques productores.

Sin embargo, la reglamentación plantea aún más interrogantes, cuando el artículo 2.18.2.3 del Decreto 1273 del 2016 señala “que no se pueden establecer ZIDRES en los territorios que comprendan áreas declaradas y delimitadas como ecosistemas estratégicos, parques naturales, páramos y humedales” (Decreto 1273, 2016). Sin embargo, ¿a qué se refiere con ecosistemas estratégicos?, puesto que no es una categoría reglamentada en la legislación colombiana, salvo lo que señala el Decreto 1076 del 2015, en el artículo 2.2.2.1.3.8, al definirlos como:

Ecosistemas estratégicos. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos como áreas de especial importancia ecológica gozan de protección especial, por lo que las autoridades ambientales deberán adelantar las acciones tendientes a su conservación y manejo, las que podrán incluir su designación como áreas protegidas bajo alguna de las categorías de manejo previstas en el presente decreto. (Decreto 1076, 2015)

Es decir, se trata más de una característica de un ecosistema existente en un área protegida, que una categoría especial de zonificación de ciertas áreas. Entonces, si se aceptan en forma genérica todas las áreas protegidas, podrían ser consideradas como ecosistemas estratégicos, lo cual dificultaría la declaración de las ZIDRES. Por otra parte, no queda claro qué ocurriría con la reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, ni otras áreas que han sido declaradas zonas marinas.

## Sostenibilidad

El artículo 2.18.3.2 del Decreto 1076 del 2015 establece los requisitos mínimos para solicitar una declaración de ZIDRES, dentro de éstos se debe presentar un esquema de sostenibilidad ambiental. Por otra parte, debe contener un estudio ambiental de la zona donde se realizará el proyecto productivo, que contenga la identificación de las áreas en cobertura natural, los cuerpos de agua, humedales con sus rondas respectivas, los nacimientos de agua y todas aquellas zonas que, según el estudio, deban ser consideradas como de especial importancia ecológica por la presencia de especies insignias, sensibles o amenazadas; un análisis de la oferta hídrica y de la agro- biodiversidad, así como un estudio sobre la capacidad de carga del ecosistema.

No es claro si el concepto de sostenibilidad se agota en los estudios que debe presentar o si en realidad está en el verdadero alcance de combinar esta idea entorno al tríptico de lo económico, lo social y lo ambiental. Por otra parte, cuando se vayan a presentar proyectos asociados a las ZIDRES (art. 2.18.3.3), pero que no son agropecuarios, deben adjuntar, entre otros aspectos, los estudios de factibilidad ambiental y cuando se trate de actividades que requieran licencia ambiental, permiso o trámite especial por parte de una autoridad, el proyecto deberá tener en cuenta los requisitos específicos ya establecidos para tal fin en las normas que los regulan.

En estos casos el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural remitirá copia del proyecto a la entidad pública competente cuando requieran licencia, permisos, contrato o trámite especial ante una autoridad, para que se pronuncie sobre el mismo. Este concepto formará parte integral de la evaluación del proyecto, si hay objeciones debidamente motivadas se aplicará el trámite de inadmisión del proyecto. No queda claro cómo, teniendo el proyecto la respectiva licencia o permiso, deba ser sometido nuevamente a la autoridad ambiental para otro pronunciamiento.

Ahora bien, siendo las ZIDRES zonas interés social y utilidad pública, ¿podrían coexistir cuando haya superposición con títulos mineros o bloques petroleros?

## Conclusiones

La ley busca crear zonas de desarrollo rural, económico y social denominadas ZIDRES, las cuales corresponden a zonas con aptitud agrícola, pecuaria y forestal y piscícola.

Los requisitos de las ZIDRES son: que se encuentren aisladas de los centros urbanos más significativos, que demanden elevados costos de adaptación productiva por sus características agrológicas y climáticas, que tengan baja densidad poblacional, que presenten altos índices de pobreza y/o que carezcan de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos y finalmente, que desarrollen un nuevo modelo de desarrollo económico regional.

El gobierno pretende presentar a las ZIDRES como una estrategia de formalización de tierras y de acceso a los baldíos de la nación para los campesinos; pero en lo sustancial, significa una contra reforma agraria que viola la constitución, no solo porque desconoce al campesinado en todo su articulado, sino porque además, no le brinda las garantías como sujeto de especial protección, no protege su cultura, su arraigo y permanencia en los territorios y niega las formas tradicionales de producción agrícola, como la economía campesina que garantice la seguridad alimentaria.

La intención es la de favorecer la visión empresarial del campo, la subordinación del campesinado a la inversión extranjera y convertir al campesino en mano de obra rural para la implementación y extensión de la agroindustria. Todo ello como consecuencia de eliminar la Unidad Agrícola Familiar y desarrollar proyectos productivos que solo son asequibles a los grandes empresarios. Contrario a garantizar el acceso progresivo a la tierra a favor del campesinado y de

ampliar la Unidad Agrícola Familiar para mejorar las condiciones de vida, igualdad e inclusión socioeconómica que sufre el campo colombiano, esto brinda un marco jurídico que permite la acumulación de baldíos de la nación, otorgando concesiones hasta por 20 años a través de contratos de uso o de derecho real de superficie a favor de grandes inversionistas, desconociendo por completo el mandato constitucional de acceso progresivo y a favor de los trabajadores agrarios por parte del Estado.

## La seguridad alimentaria

Se infiere que la relación entre mercado y alimentos puede abordarse desde dos perspectivas, una obedece a la relación entre el comercio internacional y la producción nacional, los índices de importación y exportación, el crecimiento o decrecimiento de la economía y el flujo comercial –PIB-. Una segunda razón insta a analizarla desde el dinamismo del comercio y mercado de tierras y producción agrícola. Esto supone cambios frecuentes entorno al agro colombiano, que incide directa e indirectamente en la seguridad y soberanía alimentaria, que trasciende en muchas ocasiones al riesgo agropecuario que recae en la alimentación de los colombianos, pues mientras la dinámica nacional esté sujeta al comercio internacional, el aspecto económico siempre originará un impacto económico que termina debilitando o fortaleciendo algún escenario.

Se infiere que la falta de tierra propia constituye un problema que obstruye en la soberanía alimentaria, pues más del 70 % del área sembrada con alimentos en Colombia es producida por campesinos que desde sus pequeñas parcelas producen alimentos para toda la población y son quienes menos retribuciones reciben por su trabajo (Forero, 2010).

Según se expuso, el modelo económico nacional y las políticas agrarias no corresponden al ideal agrario, pues la propuesta de producción agroindustrial no es coherente con las limitaciones que frenan al campesinado

para sumarse a los niveles y competencias de exportación, por lo que se infiere que la política agraria no coincide ni está enfocada como debe a la seguridad alimentaria, que fortalezca la producción agrícola.

Se concluye que la garantía del derecho a la alimentación que denota seguridad alimentaria va de la mano con la capacidad para adquirir los alimentos, por lo que es evidente que, al presentarse una crisis alimentaria, ambos aspectos se afectan de forma negativa, pues entre mayor es el número de intermediarios en el proceso de producción-venta, mayor será el costo de producción; esto conlleva a la construcción de monopolios que se lucran con la renta del negocio agrario.

La provisión de garantías para los campesinos de Colombia no es favorable, muchos de ellos viven en condiciones precarias, la invisibilización y/o negación de su importancia en las políticas de soberanía alimentaria, se traducen en los vacíos económicos, sociales, culturales y políticos. Como lo menciona Mondragón (2002), es necesario que se les otorgue autonomía y se les reconozca sus derechos con el fin de mejorar su situación y los beneficios para que sigan produciendo a bajos costos y puedan competir con condiciones especiales, teniendo en cuenta que la apuesta de la política neoliberal actual lo que ha buscado es atraer empresas transnacionales que se apoderen de las ganancias que deja el sector agrario.

Los mercados financieros a nivel mundial se han concentrado en la apropiación de tierras, en el fomento de la mono-producción agroindustrial, en megaproyectos energéticos y mineros sin la mitigación de daños y con mejores beneficios.

Considero que nuestros campesinos se verán inmersos en una situación desfavorable al no poder desarrollar lo que mejor saben hacer, cultivar la tierra en materia de alimentos. Los

grandes capitales y en especial las prebendas que el gobierno nacional ofrece a las empresas transnacionales, denotan falencias de la Ley ZIDRES, que en principio su finalidad era proteger el campo Colombiano, dando oportunidad al campesino de buscar una independencia y estabilidad económica, pero que si analizamos detenidamente, serán hectáreas destinadas a la siembra de palma donde los biocombustibles serán la base fundamental para el crecimiento de capitales nacionales y extranjeros, dejando de lado lo que verdaderamente nos debería importar, fomentar la siembra de alimentos.

El enfoque es hacia la productividad y no hacia la tenencia de la tierra, por lo que habilita a las empresas para la adquisición de tierras por medio de concesiones casi perpetuas, ocasionando la acumulación de terrenos baldíos en vez de ser adjudicados a los campesinos sin tierra, tal como lo establece la Ley 160 de 1994 y la Ley 1728 de 2014, que estipulan que los baldíos deben ser adjudicados a campesinos pobres que carezcan de tierra o que la tengan sea insuficiente.

Si la intención real del gobierno es generar inclusión social y económica del campesino, los esfuerzos se deberían enfocar en la creación y apoyo a los proyectos de cooperativas y empresas

familiares en los que verdaderamente se constituyan en empresarios y dueños de sus tierras, con un verdadero sentido de pertenencia en lo productivo y en la parte ambiental y no como simples obreros agropecuarios de las grandes transnacionales.

La política agraria y ambiental del país, con miras al manejo del posconflicto y el establecimiento de una reforma rural integral, no se debe dar mediante el desarrollo de políticas que sigan favoreciendo a los intereses económicos de unos pocos, que lo único que alimenta es la desigualdad y el inconformismo acrecentándose el círculo vicioso de la violencia.

## Referencias

- Cande, Fuerte y Tacha Viviana, 2016. Las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), en contra del campo colombiano.
- Congreso de Colombia. (3 de agosto de 1994). [Ley 160]. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.
- Congreso de Colombia. (29 de enero de 2016). [Ley 1776]. Por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social, Zidres. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201776%20DEL%2029%20DE%20ENERO%20DE%202016.pdf>
- De Schutter, O. (2011). *Economía campesina, soberanía y seguridad alimentarias. La experiencia de Mercados Campesinos en Bogotá y la región central de Colombia*. Recuperado de <http://observatorio.desarrolloeconomico.gov.co/base/descargas/public/mercadoscampesinos.pdf>
- FAO. Food and Agriculture Organization. (2011a). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación 2010-2011. Las mujeres en la agricultura: cerrar la brecha del género en aras del desarrollo*. Roma, Italia. FAO.
- Forero, J. (2010). Economía Campesina, Pobreza y Desplazamiento en Colombia. En: Forero, Jaime (editor), *El campesinado colombiano*, Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Mondragón, H. (2002). *La organización campesina en un ambiente de terror*. Bogotá: ILSA.
- Morales González, J. C. (20 de noviembre de 2012). La soberanía y autonomías alimentarias en Colombia. En: *Revista Semillas*. Corporación Grupo Semillas. Recuperado de <http://semillas.org.co/es/revista/la-soberan>.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2013)
- Organización de Las Naciones Unidas. (2017). *¿Qué causa el hambre?* Recuperado de <http://es.wfp.org/content/pma-que-causa-el-hambre>.
- Presidencia de la República de Colombia. (29 de mayo de 2017). [Decreto Ley 902]. Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20902%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>
- Presidencia de la República de Colombia. (3 de agosto de 2016). [Decreto 1273]. Por el cual se adiciona una Parte al Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural relacionada con las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres). Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=74513>
- Presidencia de la República de Colombia. (26 de mayo de 2015). [Decreto 1076]. Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. Recuperado de <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/Decreto-1076-de-2015.pdf>

# CALIDAD REGULATORIA DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN LA ACTIVIDAD COMPLEMENTARIA DE APROVECHAMIENTO: ANÁLISIS DESDE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE<sup>1</sup>

*Angie Katherin Sosa Cuevas<sup>2</sup>*

## **Resumen**

El reciclaje, como actividad complementaria del servicio público de aseo, es una necesidad prioritaria ante la crisis sanitaria que actualmente se atraviesa en el manejo de basuras y estado de los rellenos sanitarios a cielo abierto. La función administrativa es la rama que debe atender esta necesidad básica en la prestación de los servicios públicos domiciliarios, con el fin de suplir la demanda de los núcleos poblacionales. En relación con este propósito y buscando dar manejo a la problemática, Colombia ha enfocado sus políticas hacia el desarrollo sostenible bajo una visión reduccionista de las problemáticas ambientales, económicas y sociales. Finalmente, desde la planeación ejecución y evaluación de las políticas es como se puede contribuir para su correcta ejecución, enfocándose hacia el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible.

**Palabras clave:** residuos sólidos aprovechables, desarrollo sostenible, calidad regulatoria, servicio público de aseo.

## REGULATORY QUALITY OF THE PUBLIC SANITATION SERVICE IN THE COMPLEMENTARY ACTIVITY OF WASTE COLLECTION: ANALYSIS FROM THE PERSPECTIVE OF THE IMPLEMENTATION OF THE SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS

### **Abstract**

Recycling, as a complementary activity of the public cleaning service, is a priority need in view of the health crisis that we are currently experiencing in the management of garbage and the state of open-air sanitary landfills. The administrative branch is the one who must attend this basic need in the provision of home public services, to meet the demand of population centers. Concerning this purpose and seeking to manage the problem, countries have focused their policies on sustainable development under a reductionist vision of environmental, economic, and social problems. Aiming at the correct execution of these policies is where the optimization of regulatory practices can contribute from the formulation, planning, execution, and evaluation to effectively achieve the sustainable development goals and thus, achieve an impact on the general interest of the population.

**Keywords:** Usable solid waste, sustainable development, regulatory quality, public cleaning service.

## Introducción

Según la ONU:

Un tercio de todos los residuos urbanos generados en América Latina y el Caribe aún terminan en basurales a cielo abierto o en el medio ambiente, una práctica que afecta la salud de sus habitantes y está contaminando los suelos, el agua y el aire. La poca capacidad de reciclaje es otro de los retos que afronta la región. (ONU, 2018, p. 1)

La Organización de Naciones Unidas (ONU) ha expuesto en múltiples espacios la gravedad de la problemática del manejo de basuras en América Latina y el Caribe, ya que “el problema reside en que la gestión de la basura en América Latina y el Caribe es uno de los mayores retos para la sostenibilidad de la región” (ONU, 2018, p.1). Si bien la región ha adquirido compromisos internacionales con el fin de mitigar la problemática, como lo son la Agenda 2030 sobre Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Acuerdo de París 2015, dentro del Marco de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en, la adopción de estos compromisos se traduce en la implementación de nuevos estándares para garantizar la prestación de un servicio público de aseo más eficiente, sin embargo, los esfuerzos no han sido suficientes. En este sentido, desde el punto de vista interno es responsabilidad del Estado precisar tales propósitos y combatir la problemática que atraviesa el manejo y aprovechamiento de residuos.

Buscando brindar herramientas que permitan mejorar la implementación de políticas relacionadas con la ejecución del reciclaje como actividad complementaria del servicio público de aseo y mitigar la crisis sanitaria que actualmente atraviesa la gestión de residuos sólidos; el presente artículo tiene como objetivo realizar un análisis del servicio público de aseo en la actividad complementaria de aprovechamiento en Colombia, a partir de la implementación de los ODS. Asimismo, busca analizar cómo las mejoras regulatorias son una herramienta para la prestación de un servicio enfocado en la correcta ejecución de los esquemas de aprovechamiento

en el país. Finalmente, dentro del análisis, se espera identificar cuál es la relación de la calidad regulatoria con la prestación del servicio público de aseo en la actividad complementaria de aprovechamiento.

## Servicio público de aseo en la actividad complementaria de aprovechamiento

### Marco normativo y políticas

El marco normativo de la actividad de aprovechamiento en Colombia está basado en cuatro normas principales; la ley 142 de 1994 que en su artículo 14.24 establece que el servicio público de aseo “es el servicio de recolección municipal de residuos, principalmente sólidos. También se aplicará esta ley a las actividades complementarias de transporte, tratamiento, aprovechamiento y disposición final de tales residuos” (Ley 142, 1994). El decreto 2981 de 2013 por el cual el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio (MVCT) reglamentó la actividad complementaria del aprovechamiento en el servicio público de aseo, indicando que “comprende la recolección de residuos aprovechables separados en la fuente por los usuarios, el transporte selectivo hasta la estación de clasificación y aprovechamiento” (Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio, 2016, pag. 2); el Decreto 1077 de 2015 por medio de cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio MVCT y en el que se reglamenta la prestación del servicio público de aseo, así como se indican sus actividades complementarias dentro de las cuales se encuentra el aprovechamiento, en cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, Parágrafo 2º del artículo 88 de la (Ley 1753, 2015, Art. 88 par. 2), este Ministerio expidió el Decreto 596 de 2016 inmerso en el Decreto compilatorio 1077 de 2015, reglamentado el esquema de la actividad de aprovechamiento del

servicio público de aseo y el régimen transitorio para la formalización de las Organizaciones de Recicladores de Oficio como prestadores del servicio público de aseo en la actividad de aprovechamiento y finalmente, el Decreto 1345 del 2021 menciona que:

Por el cual se adiciona un artículo y se modifica el artículo 2.3.2.5.3.1. de la Sección 3, del Capítulo 5, del Título 2, de la Parte 3, del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, en lo relativo con el esquema de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo y el régimen transitorio para la formalización de los recicladores de oficio, y se dictan otras disposiciones (Decreto 1345, 2021, p.1)

Las directrices normativas mencionadas anteriormente definen los esquemas operativos de la actividad de aprovechamiento y el régimen de progresividad para el cumplimiento de las obligaciones que deben realizar las organizaciones de recicladores de oficio como personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento en proceso de formalización (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2018).

La prestación del servicio público de aseo en la actividad complementaria de aprovechamiento no solo debe satisfacer a los usuarios, también obedece a los intereses particulares del prestador, los intereses de la sociedad y los intereses del Estado. Se puede entonces entender que la prestación del servicio impacta paralelamente diferentes dimensiones y va más allá de la operación, ya que debe atender a la satisfacción de todos los partícipes en el ejercicio de esta actividad. Es decir, a través de la prestación del servicio se busca contribuir al desarrollo sostenible de los territorios y la conservación del ambiente como interés de la sociedad. La política nacional para la Gestión de Residuos Sólidos se expidió con el CONPES 3874 de 2016, con la finalidad de transitar de un modelo lineal hacia una economía circular, a través de la gestión integral de residuos sólidos y la optimización de los recursos para que

los productos permanezcan el mayor tiempo posible en el ciclo económico y se aproveche al máximo su materia prima, así como su potencial energético. Para esto:

la política se basa principalmente en cuatro ejes estratégicos, enfocados en prevenir la generación de residuos, minimizar aquellos que van a sitios de disposición final, promover la reutilización, aprovechamiento y tratamiento de residuos sólidos y así mismo, evitar la generación de gases de efecto invernadero. (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2018, p.9).

## **Reconocimiento del reciclador de oficio dentro del esquema de aprovechamiento**

En Colombia el aprovechamiento de residuos sólidos comienza con un desarrollo legislativo a partir del año 1994 cuando, grupos de recicladores aceden a la justicia para solicitar la protección de sus derechos. De aquí en adelante surgen diferentes momentos de gran importancia para Colombia a nivel nacional y territorial en el tema de aprovechamiento de residuos, que, a pesar de haber comenzado con motivos de inclusión y sostenibilidad se ha venido transformando en una cuestión económica y política. (Aguirre, 2018, p. 2)

La actividad de los Recicladores de Oficio en la prestación del servicio público de aseo fue objeto de pronunciamiento de la Corte Constitucional en las sentencias T-724 de 2003 y T-291 de 2009, así como en los Autos números 268 de 2010; 183 de 2011; 189 de 2011; 275 de 2011; T-783 de 2012; 366 de 2014; 118 de 2014 y 587 de 2015. (Ministerio de vivienda, ciudad y territorio, 2016, p.1)

Sin embargo, el auto 275 de 2011 fue el más significativo, la Corte Constitucional brindó lineamientos y además de declarar población vulnerable a los recicladores de oficio, reconoció las obligaciones y cargas que tienen frente al servicio público domiciliario.

Teniendo en cuenta que el aprovechamiento de residuos, dentro del esquema del servicio público de aseo, se considera una actividad que busca “convertir el modelo lineal de consumo en un modelo circular sostenible e inclusivo” (CONPES 3874 de 2016, p.18), se entiende que la actividad de aprovechamiento debe hacerse mediante la inclusión de recicladores informales que hacen parte de una población marginada y vulnerable. Esto según el desarrollo jurisprudencial que ha dado la Corte Constitucional en diferentes sentencias:

Enmarca la relación existente entre el inciso 1° del artículo 13 de la constitución política y la obligación del estado de realizar actividades tendientes a superar la desigualdad en este caso en concreto que se traduce en la exclusión de los recicladores de esta actividad de la cual reciben el sustento para tener una vida digna en conexión con el derecho al trabajo, lo que abre paso y sirve de pilar fundamental a la normatividad vigente sobre el de aprovechamiento de residuos sólidos y la actividad del reciclaje (...) Lo anterior se logra a través de la interposición de diversas acciones constitucionales de tutela de donde se da la jurisprudencia base de las normas que reglamentan este tema y de donde también surgen diferentes problemas que probablemente ya existían y estaban latentes, pero no fueron tenidos en cuenta por quienes desarrollaron la actividad legislativa alrededor del aprovechamiento de residuos sólidos. (Aguirre, 2018, p.3)

Desde la norma de mayor jerarquía después de la Constitución Política, hasta normas nacionales de menor rango, relativas al aprovechamiento y el reconocimiento de recicladores, destacamos las siguientes: la Ley 142 de 1994, mediante la cual se regulan los servicios públicos y la cual es actualizada con la sentencia C 741 de 2003, tomando una orientación específica frente a la figura de “Organizaciones Autorizadas”: los recicladores y sus organizaciones pueden participar de la prestación del servicio público de aseo, en su componente de aprovechamiento.

Esta ley fue reglamentada a nivel nacional por el Decreto Nacional 2981, de 2013, en donde se actualiza la legislación anterior correspondiente a los servicios públicos de aseo con el fin de fomentar su eficiencia y calidad, así como la participación de los usuarios, una cultura de “no basura”, el aprovechamiento de residuos y la protección de la salud y el ambiente (Decreto 2981, 2013, art. 1 y 3). Específicamente para el reciclaje y la inclusión de los recicladores de oficio, el Decreto 2981 define al reciclador de oficio como la persona natural o jurídica que se ha organizado de acuerdo con los términos de la legislación vigente para prestar la actividad de aprovechamiento de residuos sólidos (Decreto 2981, 2013). La formalización de los recicladores de oficio buscó en su momento garantizar la participación de los recicladores y su inclusión en la cadena productiva, esto con el fin mejorar sus condiciones de vida y lograr que la población en mención pudiera salir del estado de vulnerabilidad, así como para consolidar las actividades de recuperación y procesamiento de residuos. El decreto enfatiza que los planes municipales y distritales para la gestión integral de residuos deben “incorporar y fortalecer de manera permanente y progresiva las acciones afirmativas a favor de la población recicladora” (Decreto 2981, 2013), y que los estudios de factibilidad para la elaboración de nuevos planes deben garantizar la participación de los recicladores de oficio en su formulación, implementación y actualización.

## Vigilancia y control

El numeral 22 del artículo 79 de la Ley 142 de 1994 estableció dentro de las funciones de la SSPD:

verificar la consistencia y la calidad de la información que sirve de base para efectuar la evaluación permanente de la gestión y resultados de las personas que presten servicios públicos sometidos a su control, inspección y vigilancia, así como de aquella información del prestador de servicios públicos que esté contenida en el

Sistema Único Información de los servicios públicos". (Ley 142, 1994)

La Ley 142 de 1992 define el control y la vigilancia de la prestación del servicio público domiciliario en su artículo 75:

El presidente de la República ejercerá el control, la inspección y vigilancia de las entidades que presten los servicios públicos domiciliarios, y los demás servicios públicos a los que se aplica esta Ley, por medio de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios y, en especial, del Superintendente y sus delegados. (Ley 142, 1994. Art.75)

Además, en su artículo 67 define el papel de los ministerios "señalar los requisitos técnicos que deben cumplir las obras, equipos y procedimientos que utilicen las empresas de servicios públicos del sector" (Ley 142, 1994. Art.67), esto con el fin de brindar las herramientas adecuadas para lograr el funcionamiento de las políticas relacionadas con la prestación del servicio, entendiendo que el control y la vigilancia administrativa al Servicio Público Domiciliario, radica en cabeza del hoy Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en cuyas funciones se establecen la identificación de las fuentes de financiamiento para el servicio público y la elaboración de los planes de expansión de la cobertura, entre otros (Ley 142, 1994a, art. 67).

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, ejerce la función de inspección, vigilancia y control de las entidades que presten servicios públicos domiciliarios

esto es, vigilar y controlar el cumplimiento de las leyes y actos administrativos a los que estén sujetos quienes presten servicios públicos, el cumplimiento de los contratos, los subsidios presupuestales de la Nación, sancionar la violación al régimen legal y reglamentario", entre otras (Ley 142, 1994, art. 79).

"Por otro lado, dentro del sector se encuentran también las comisiones de regulación, en concreto, la de Agua Potable y Saneamiento Básico, la cual funge como Unidad

Administrativa Especial" (ley 142, 1994, art. 69). Dentro de las funciones de la CRA se encuentran unas generales y específicas determinadas por la ley 142 de 1994, art. 73-74, dentro de ellas, preparar proyectos de ley relativos al sector, definir los criterios de eficiencia y desarrollar indicadores y modelos para la gestión financiera de las empresas de servicios públicos, funciones relativas a evitar cualquier conducta contraria a la libre competencia de los prestadores. Con todo, la manifestación del servicio público de aseo como actividad administrativa, representa un mecanismo para gestionar una "respuesta frente al crecimiento demográfico y al decrecimiento de los sitios adecuados para realizar disposición final de residuos" (CRA, 2021, pag. 12), garantizar la dignidad humana y conservar los recursos naturales. Su consideración como un ODS y la necesidad de adecuar una calidad en su política regulatoria.

## **El manejo de residuos sólidos aprovechables como objetivo de desarrollo sostenible: consumo sostenible**

La transición de los ODM (objetivos del milenio) hacia la nueva agenda global implicó un cambio de enfoque frente a la visión tradicional del desarrollo. El enfoque de desarrollo sostenible, la inclusión de la sociedad civil, el sector privado y otros sectores en la definición de las metas y objetivos plasmados en la Agenda 2030, permitió ampliar e introducir nuevos conceptos que son de vital importancia para entender la naturaleza de los compromisos adquiridos por Colombia para los próximos quince años. Los obstáculos identificados en la implementación de los ODM permitieron imprimir en la nueva agenda de desarrollo el principio rector orientado a "no dejar a nadie atrás". Lo anterior, implica dos oportunidades sin precedentes en el nuevo marco de acción de los gobiernos y de los ciudadanos: por un lado, la integración de la totalidad de países del mundo en el nuevo discurso, independiente

de su región o nivel de desarrollo; y por el otro, orientar toda la gestión del desarrollo a cerrar las brechas y desigualdades entre los distintos grupos poblacionales para brindar a la totalidad de la población las capacidades y herramientas necesarias para vivir plenamente (CONPES 3918, 2016).

Los ODS sustituyen a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), con los que se emprendió en 2000 una iniciativa mundial para abordar la indignidad de la pobreza. Los ODM eran objetivos medibles acordados universalmente para hacer frente a la pobreza extrema y el hambre, prevenir las enfermedades mortales y ampliar la enseñanza primaria a todos los niños, entre otras prioridades del desarrollo. (PNUD, 2018, pag. 23)

Sin embargo, finalizado el plazo proyectado a inicios del presente siglo, los resultados mostraron un escenario desalentador que incentivó a la comunidad internacional a tomar la experiencia y así acordar unas nuevas metas con visión al 2030.

Teniendo en cuenta la estructura mencionada anteriormente, en el presente documento se busca analizar en primera medida, la implementación de los ODS en el ordenamiento jurídico colombiano, el reciclaje y consumo responsable dentro del esquema de aprovechamiento y su incidencia en aspectos como ciudades sostenibles. Es a partir de estos enfoques como se pretende identificar el alcance e implementación del “aprovechamiento de residuos” como Objetivo de Desarrollo Sostenible.

## **Los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) en el ordenamiento jurídico colombiano**

En septiembre de 2015, 193 países adoptaron un conjunto de objetivos para erradicar la pobreza, proteger el planeta y garantizar la prosperidad para todos, como parte de la nueva Agenda de Desarrollo. Cada objetivo tiene metas específicas

a ser logradas en los próximos 15 años. (Departamento nacional de planeación, 2019, pag. 17)

Para el Gobierno de Colombia, la Agenda 2030 de las Naciones Unidas plantea una oportunidad clave para generar cambios e impulso político y administrativo a temas de interés a nivel de escala internacional, nacional y local que permitan mejorar la calidad de vida de todos los colombianos, siendo una herramienta para generar las condiciones habilitantes de una gobernanza estable.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Presidente de la República creó la Comisión Interinstitucional para el Alistamiento y Efectiva Implementación de la Agenda Post 2015 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible en donde:

sus miembros son el DNP que ejerce su Presidencia y su Secretaría Técnica, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Presidencia de la República, el Departamento para la Prosperidad Social, y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística. Adicionalmente, la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional participa como invitado permanente. La Comisión es el arreglo institucional de alto nivel encargado de dar lineamientos y coordinar la preparación, implementación, monitoreo, evaluación y seguimiento de la Agenda en el país. (Cancillería, 2015, pag. 5).

Esta agenda se convierte en la hoja de ruta para el desarrollo sostenible en cuanto a las políticas de planeación nacional, como lo fue el Plan Nacional de Desarrollo en adelante PND 2014-2018 “todos por un nuevo país que incorporó directamente 92 de las 169 metas estipuladas en los ODS” (Chavarro et al., 2017, pag. 12)

y el PND “Pacto por Colombia, pacto por la equidad 2018-2022”. Lo anterior indica que los ODS, explícita o implícitamente, están en la formulación de política pública del país (Chavarro et al., 2017).

Es así como los ODS han tenido influencia en la política pública del país, ya que han logrado poner en discusión algunos temas de importante interés para la equidad, que antes de la publicación de la Agenda 2030 no recibían la atención pertinente por parte de los tomadores de decisiones en la política pública, ni tampoco de otros actores como el sector privado, la academia o la sociedad civil. Por otro lado, dada la importancia de los ODS y el trabajo de Colombia en la definición y promoción de la Agenda 2030, el país ha diseñado una institucionalidad en torno a la implementación de los ODS, lo cual implicó establecer metas concretas a 2030 y por lo tanto, vincular la acción del Estado materializada en políticas públicas para el cumplimiento de estas (DNP, 2018).

Dentro de esa lógica Colombia elaboró el Documento CONPES 3918 de 2018, que contiene la Estrategia para la Implementación de los ODS en Colombia, definida a través de cuatro lineamientos de política. Dentro del mecanismo de seguimiento se definieron 161 indicadores nacionales con línea base 2015, meta 2030 y entidades responsables. En ese orden de ideas, teniendo en cuenta que los documentos CONPES constituyen las apuestas de planeación a mediano y largo plazo, contar con una estrategia para la implementación de los ODS significa que el diseño y la implementación de políticas públicas hasta 2030 deberán propender, de acuerdo con sus características y posibilidades, al cumplimiento de las metas ODS (DNP, 2018).

El objetivo principal es consolidar el liderazgo del país en los escenarios multilaterales globales y regionales, principalmente en el Foro Regional de Desarrollo Sostenible de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y el Foro Político de Alto Nivel en el marco del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (Ecosoc), plataformas dinámicas para el diálogo y balance periódico con el fin de promover el desarrollo sostenible. Como resultado de este enfoque, el gobierno espera orientar los esfuerzos en promover acciones transformadoras a través del aprendizaje entre pares, así como en construir soluciones

frente a los grandes problemas globales, como los temas relacionados al cambio climático, la degradación ambiental, la reducción de la pobreza y las desigualdades, la solidaridad internacional como respuesta a la pandemia, y el acceso a la vacuna como un bien público global. Colombia asumió en el año 2020 la presidencia pro tempore de tres importantes mecanismos de integración y concertación de agenda de desarrollo en la región: la Comunidad Andina, la Alianza del Pacífico y Foro para el Progreso de América del Sur. (Gobierno de Colombia, 2021, pag. 10)

Por otra parte, a partir de la institucionalidad de los ODS en Colombia y la inclusión de la Agenda 2030 en los principales instrumentos de planeación de políticas públicas nacionales desde 2018, se ha avanzado hacia la territorialización de los ODS, lo cual implica generar capacidades en los Gobiernos subnacionales para adoptar la Agenda 2030 y alinear sus instrumentos de planeación con los ODS. Al respecto, la Comisión ODS creó un módulo ODS en los contenidos dispuestos por el DNP para que las entidades territoriales formulen sus Planes de Desarrollo Territorial (DNP, 2019).

Estas iniciativas también constituyen un aporte significativo a los compromisos de Colombia en el marco del Acuerdo de París y al cumplimiento de la Política de Crecimiento Verde, que también es un marco de referencia para la implementación de los ODS en Colombia (Gobierno de Colombia, 2021).

## **Aprovechamiento de residuos sólidos dentro del esquema de servicios públicos y su relación con los objetivos de desarrollo sostenible**

El reciclaje y aprovechamiento de residuos es uno de los elementos base cuando se habla de desarrollo sostenible y los compromisos internacionales adquiridos por el país. El reciclaje

de residuos sólidos, como actividad complementaria del esquema de aseo, apunta directamente a la ejecución del ODS número 12 “Producción y consumo responsables”. El cambio climático y el deterioro ambiental son problemas que aquejan a la población mundial y que necesitan de cambios estructurales en referencia a cómo los ciudadanos producimos y consumimos, de manera que estos procesos sean más amigables y responsables con el ambiente. (Gobierno de Colombia, 2021, pag. 20)

En el marco de la Estrategia Nacional de Economía Circular, se firmó el Pacto Nacional por la Economía Circular en 2019, el cual cuenta con el compromiso de 50 actores estratégicos públicos y privados del país. Además, para la efectiva implementación de la estrategia a nivel territorial, se han suscrito 16 Pactos Regionales con actores estratégicos de la cadena productiva, con la implementación de la economía circular en sus sistemas de producción y consumo. (Gobierno de Colombia, 2021, pag. 19)

Adicionalmente, se incluyó en el PND 2018-2022 una meta intermedia a 2022 de aumentar a 12 % la tasa de reciclaje.

Para lograrlo, el gobierno plantea mejorar el negocio de reciclaje a través del fortalecimiento de las organizaciones de recicladores y la dignificación de su labor. En el país, de acuerdo con la Superintendencia de Servicios Públicos, están registradas más de 319 organizaciones de recicladores que emplean a más de 30 mil personas que se dedican a este oficio (y se estima un subregistro de otras 30 mil. La labor de los recicladores, como lo han reconocido el Ministerio de Ambiente y la Corte Constitucional, ha sido clave en el desarrollo sostenible del país. Según el Sistema Único de Información de la Superservicios, en 2019 se aprovecharon 1,3 millones de toneladas, lo que representa 14% más que en 2018. (CODS, 2020, p1.)

Gracias a esta importante labor se ha logrado mejorar la educación ambiental de las comunidades, la consolidación del servicio público de aseo y la actualización de los planes de gestión de residuos sólidos municipales PGIRS de forma más eficiente:

De este modo se contribuirá a pasar del 17 % en 2015 a 30 % en 2030 en el porcentaje de residuos sólidos efectivamente aprovechados. Con la promulgación y puesta en marcha de la Estrategia Nacional de Economía Circular se espera un apoyo determinante a la consecución de las metas mencionadas. Como producto de esta estrategia, se cuenta con un portafolio de 40 iniciativas empresariales de economía circular y se espera, en 2022, una tasa de reciclaje y nueva utilización de residuos sólidos del 12%. (Departamento nacional de planeación, 2019, p.1)

Para mejorar indicadores concretos, como el del ODS 12, es clave apoyar a los recicladores en su labor. Adicionalmente, vale la pena señalar que “en los próximos cuatro años 321 rellenos del país cumplirán su vida útil” (CODS, 2020, p.1).

Esto redundará en una economía circular sostenible, entendida como:

- i) la reincorporación de los materiales a procesos productivos (por ejemplo, el compostaje o la digestión anaeróbica)
- ii) la valorización a través de generación de energía antes de ser dispuestos
- iii) la reducción del volumen o tamaño de los residuos antes de su disposición final. (CONPES 3874, 2016, p.13 )

## **El rol de los municipios en el servicio público de aseo: hacia una economía circular**

La Constitución Política de 1991 (CP) en su artículo 311 establece que:

Son los municipios, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado a quien le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes. (C.P, 1991, art 311)

La Ley 142 de 1992 establece claramente la competencia de los municipios en la prestación de los servicios públicos domiciliarios en su artículo 5, que refiere textualmente que:

Es Competencia de los Municipios en cuanto a la prestación de los Servicios Públicos ejercer en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:

- 5.1. Hay que asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios (..) por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos en el artículo siguiente.
- 5.2. Asegurar en los términos de esta Ley, la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las entidades que prestan los servicios públicos en el municipio.
- 5.3. Disponer el otorgamiento de subsidios a los usuarios de menores ingresos, con cargo al presupuesto del municipio, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 60/93 y la presente Ley.
- 5.4. Estratificar los inmuebles residenciales de acuerdo con las metodologías trazadas por el Gobierno Nacional.
- 5.5. Establecer en el municipio una nomenclatura alfanumérica precisa, que permita individualizar cada predio al que hayan de darse los servicios públicos.
- 5.6. Apoyar con inversiones y demás instrumentos descritos en esta Ley a las empresas de servicios públicos promovidas por los departamentos y la Nación para realizar las actividades de su competencia.
- 5.7. Las demás que les asigne la ley. (Ley 142, 1994, art.5)

Para el caso del servicio público de aseo y sus actividades complementarias, el Decreto 1077 de 2015 determina frente a la calidad y continuidad del servicio lo siguiente:

El servicio público de aseo deberá prestarse en todas sus actividades con calidad y continuidad acorde con lo definido en el presente capítulo, en la regulación vigente, en el programa de prestación del servicio y en el PGIRS con el fin de mantener limpias las áreas atendidas y lograr el aprovechamiento de residuos, (...) el servicio público de aseo se debe prestar en todas sus actividades de manera continua e ininterrumpida, con las frecuencias mínimas establecidas en este capítulo y aquellas que por sus particularidades queden definidas en el PGIRS, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito. (Decreto 1077, 2015, art. 2.3.2.2.1.3)

Frente a la norma actual no se encuentran datos disponibles sobre la aplicación del PGIRS y su adecuación en cada una de las entidades territoriales. Así mismo es deber de las entidades territoriales desarrollar de proyectos de fortalecimiento para la actividad de aprovechamiento y programas de formalización de la población recicladora de oficio, el levantamiento y actualización del censo de recicladores de oficio municipal, la definición de las áreas de localización de las estaciones de clasificación y aprovechamiento –ECA, el acompañamiento a las organizaciones de recicladores en su proceso administrativo, comercial, técnicos y operativos, y el desarrollo de acciones afirmativas en beneficio de los recicladores de oficio. (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2018, p.1)

Para cumplir con los mandatos constitucionales y las disposiciones del ministerio de vivienda ciudad y territorio en relación con la prestación del servicio público de aseo, en la actividad complementaria de aprovechamiento es deber y competencia de las autoridades regionales, desde su descentralización, cumplir con lo dispuesto en la CP.

## Calidad regulatoria y la prestación del servicio

En Colombia, el proceso de construcción de la política pública para la gestión de los residuos, específicamente la prestación del servicio público de aseo en su actividad complementaria de aprovechamiento debe ser entendida como el proceso de defensa de los recicladores de oficio organizados ante una serie de medidas de política pública que empezaron a generar serias restricciones a la labor que históricamente desarrollaron en los rellenos sanitarios y calles del país. (Red Lacre, 2017, p.1).

En materia de servicios públicos y gestión de residuos existen diferentes apreciaciones relacionadas con la urgente necesidad de ejecutar las políticas formuladas por el Estado para dar garantía a la gestión sostenible de residuos, como actividad complementaria del servicio público de aseo.

En este contexto, la mejora regulatoria “está estrechamente vinculada a los principios constitucionales y diversas legislaciones que determinan la manera en que la administración pública se ocupa de las leyes y las regulaciones, desde su diseño y concepción hasta su implementación y revisión” (OCDE, 2014, p.1). Con lo anterior, es necesario precisar que estas prácticas no son exclusivas del sector ejecutivo, sino que su aplicación puede extenderse a las otras ramas del poder público (Aponte, 2019).

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante resaltar que, en el año 2016, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) expidió el documento CONPES 3874 en donde

se definieron los lineamientos y Estrategias para Fortalecer la Gestión Integral de Residuos Sólidos, el cual tiene un horizonte de ejecución a 2030. A través de este documento se buscó brindar herramientas para propiciar un adecuado desarrollo en la prestación de los servicios públicos de aseo, adecuar condiciones técnicas para una correcta formulación y ejecución de proyectos relacionados con la gestión de residuos sólidos, mejorar la prestación del servicio público de aseo, buscar mejoras financieras en las empresas prestadoras del servicio y promover la implementación de esquemas de aprovechamiento y reciclaje dentro del servicio público de aseo en el país.

Para impulsar la mejora regulatoria en la prestación del servicio de aseo en su actividad complementaria de aprovechamiento, se hace necesario la aplicación de diferentes prácticas para alcanzar la calidad en el servicio. Entre ellas se encuentran, el diseño de una agenda regulatoria, la aplicación de una evaluación de impacto ex post y ex ante, y la abogacía de la competencia. (Aponte, 2019, p.12)

## Agenda regulatoria

La agenda regulatoria es la hoja de ruta que contiene los lineamientos y objetivos bajo los cuales un país debe orientar sus políticas regulatorias. La base de la agenda regulatoria son las propuestas que atienden las necesidades específicas del desarrollo del país a partir de un proyecto o requerimiento de un sector en específico.

Con base en lo anterior, el desarrollo de la agenda regulatoria se puede entender así:



**Figura 1.** Desarrollo de la agenda regulatoria en Colombia

**Fuente:** elaboración propia.

La formulación de la agenda regulatoria en el sector de servicios públicos domiciliarios en Colombia se encuentra en términos generales en cabeza de la CRA, quien tiene la obligación de definir un plan estratégico para períodos mínimos de cinco años y una agenda regulatoria anual de carácter indicativo, conforme a lo dispuesto en el artículo 2.3.6.3.2.6. del Decreto 1077 de 2015. En este contexto, dentro de las funciones de la entidad, se contempla la expedición de normas de carácter general o particular, para alinear la conducta de las personas que prestan los servicios de acueducto, alcantarillado y aseo a las reglas, los principios y los deberes establecidos en la ley (CRA, 2021).

Por otro lado, desde la agenda regulatoria indicativa para el año 2021 para la actividad de aprovechamiento, el diseño de proyectos se centra en una metodología que busca consolidar la formalización de los recicladores de oficio y su integración en el esquema del servicio público de aseo como prestadores de la actividad de aprovechamiento, teniendo en cuenta que el gremio ha manifestado que las actuales fases de progresividad, definidas en el decreto 596 del 2016, no se pueden ejecutar de forma eficiente en los 5 años propuestos. Con base en lo anterior, el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio realizó la expedición del decreto 1345 de 2021:

Por el cual se adiciona un artículo y se modifica el artículo 2.3.2.5.3.1. de la Sección 3, del Capítulo 5, del Título 2, de la Parte 3, del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, en lo relativo con el esquema de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo y el régimen transitorio para la formalización de los recicladores de oficio, y se dictan otras disposiciones” que en su artículo 2.3.2.5.3.1. redefine lo relacionado con la progresividad para la formalización decretando que “Las organizaciones de recicladores de oficio que estén en proceso de formalización como personas prestadoras de la actividad de aprovechamiento contarán con un término de ocho (8) años para efectos de cumplir de manera progresiva con las obligaciones administrativas, comerciales, financieras y técnicas definidas en el presente capítulo, en los términos que señale el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (Decreto 1345, 2021, art. 2.3.2.5.3.1)

En efecto, la ejecución y cumplimiento de la agenda regulatoria tiene una proyección paulatina, cuya incorporación no solo depende de una voluntad administrativa, sino también de una adecuada infraestructura y acceso para garantizar la prestación del servicio público de aseo. Sin embargo, es necesario avanzar en el diseño

de propuestas concretas y viables, pues de esta manera, todos los instrumentos para la mejora regulatoria no se quedan en buenos e ideales propósitos. (Aponte, 2019, p.13)

## **Evaluación de impacto ex ante en el servicio público de aseo en la actividad complementaria de aprovechamiento**

El Estado tiene la obligación de ser el principal garante de la prestación de los servicios públicos en el país, así como controlar y supervisar la libre competencia y no utilización abusiva de la posición dominante de las empresas que prestan el servicio. La finalidad de la correcta ejecución del servicio público de aseo en la actividad complementaria de aprovechamiento es propiciar un ambiente eficiente para lograr desarrollar procesos de reciclaje óptimos desde la fuente, buscando reducir la cantidad de residuos que son dispuestos en los rellenos sanitarios. Por lo que se refiere a la estructura institucional del sector, a parte de lo ya desarrollado en la primera parte del presente escrito, el DNP ha diseñado un esquema sobre el cual se identifican las entidades estrechamente relacionadas con la prestación del servicio

El esquema comprende entidades que pertenecen a diferentes sectores administrativos, entre ellas, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el DNP, el Ministerio de Salud y Protección Social, la CRA, la SSPD y el Ministerio de Hacienda Crédito Público, así como el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (Aponte, 2019, p.14)

Asimismo, no solo desde el sector central se estructura la actuación administrativa, las autoridades ambientales regionales, los departamentos, municipios y empresas de servicios públicos tienen un papel fundamental en la ejecución de planes y proyectos del sector, ya que finalmente son los actores finales de ejecución, vigilancia y control.

Vale la pena destacar que la interacción entre estas entidades es fundamental para cumplir con los objetivos trazados por el sector. Sin embargo, puede llegar a generarse incertidumbre relacionada con la calidad de comunicación interna que existe entre estas dependencias, por lo cual, se hace necesaria la articulación de un proyecto concreto que organice las competencias y funciones para generar seguridad en la estructura institucional para la garantía del servicio:

Del mismo modo, es necesario resaltar que el esquema institucional para la garantía del servicio público de aseo en la actividad complementaria de aprovechamiento atiende a los propósitos de la abogacía de la competencia, que involucra dependencias que atienden a la sostenibilidad fiscal, pero, por otro lado, las que preservan la garantía de los recursos naturales y su regulación. Esto por supuesto, genera un escenario competitivo. Por otra parte, la evaluación de impacto ex ante, es una herramienta de mejora regulatoria que se articula con la abogacía de la competencia. Pues a través de este mecanismo, las entidades promotoras de normas y proyectos encaminados al buen desarrollo del servicio, deben contar en su experiencia, con la facultad de solicitar a las entidades directamente involucradas con determinado proyecto, su concepto previo para así generar coherencia en la atribución de competencias y no un sin número de facultades con imposibilidad ejecutiva, pues en su mayoría, a pesar de tener la voluntad, no hay una infraestructura para lograr dicho cometido". (Aponte, 2019, p.14)

## **Evaluación de impacto ex post y su necesidad para el servicio público de aseo en la actividad complementaria de aprovechamiento**

La evaluación del impacto ex post busca identificar cuál es el estado de la implementación de la agenda regulatoria y su impacto en la prestación del servicio público de aseo en la

actividad complementaria de aprovechamiento. Específicamente, la evaluación ex post es crucial y esencial para ciclo regulatorio:

En lo que respecta a las regulaciones, la evaluación ex post tiene como meta determinar si el marco regulatorio vigente ha cumplido con los objetivos deseados, si la ley o la regulación fue suficientemente eficiente y eficaz en su implementación y en qué medida los impactos esperados y no esperados de la intervención regulatoria se atendieron adecuadamente al concebir el instrumento regulatorio. (Fedesarrollo, 2012, p.1)

Si bien los instrumentos regulatorios son en la medida de lo posible claros y acordes a las necesidades del esquema, muchas veces no son atendidos como se debería por las entidades que poseen la jurisdicción de su implementación, por lo que la calidad o mejora regulatoria en la escala de tiempo se puede ver afectada, la ejecución de un proyecto o política lleva consigo unos resultados que corresponden con un análisis y desafíos para futuras políticas (Aponte, 2019). Los tomadores de decisiones deben partir de los posibles hallazgos y problemáticas de la regulación actual y convertirlo en una herramienta para proyectar el desarrollo eficiente de futuras políticas.

Una evaluación ex post sólida puede llevar a una mejor comprensión de las fallas de cierta regulación, cuestión esencial cuando se prepara una nueva intervención y, por tanto, una nueva evaluación ex ante (Fedesarrollo, 2012). Por otro lado, los ODS han sido incluidos en los dos Planes Nacionales de Desarrollo (PND) que se han expedido durante la vigencia de la Agenda 2030. En un primer momento, el PND 2014- 2018 "Todos por un Nuevo País" vinculó, a partir de un análisis ex post, los ODS. Luego, el PND 2018-2022 "Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad", por su parte, integró la Agenda 2030 y los ODS desde su formulación, de tal forma que el cumplimiento de los pactos, las líneas de políticas, los objetivos y las estrategias contenidas en el documento,

es al mismo tiempo, un mecanismo de implementación de los ODS en Colombia (CONPES 3874, 2016).

El reto para Colombia y la mayoría de los países de América Latina consiste en diseñar un mecanismo institucional, cuya elaboración requiere principalmente de un diseño interno de gestión para evaluar los resultados de la implementación de políticas relacionadas con el aprovechamiento de residuos, concretamente, el sector de saneamiento, logrando así replicar su éxito en otros intentos. Es quizá la experiencia, una de las herramientas más importantes para la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Aponte, 2019).

## Metodología

Desde el punto de vista metodológico, el presente artículo cumple las condiciones de enfoque cualitativo y alcance descriptivo como producto de una investigación documental y bibliográfica. Inicialmente se parte del análisis general sobre el servicio público de aseo en la actividad complementaria de aprovechamiento en Colombia, identificando su marco legal y la institucionalidad de este. En segundo lugar, se identifica cómo el esquema de aprovechamiento impacta los ODS, específicamente el ODS número 12. Posteriormente, se formulan consideraciones generales sobre los ODS y su implementación en el ordenamiento jurídico colombiano, así como su relación con la calidad de la prestación del servicio de aprovechamiento. Finalmente, se proponen unas ideas alrededor de la calidad regulatoria en la prestación del servicio de aprovechamiento, a partir de herramientas que llevan a la mejora, entre ellas, la agenda regulatoria, el análisis de impacto regulatorio, y las evaluaciones de impacto ex ante y ex post.

Como resultado del análisis se identificaron las tesis fuertes que son las que se presentan a continuación como conclusiones.

## Conclusiones

Controlar la crisis sanitaria que actualmente atraviesan los rellenos sanitarios del país es un tema urgente y necesario, teniendo en cuenta el aumento de la generación de residuos per cápita. La necesidad de implementar esquemas de reciclaje y aprovechamiento que atiendan las problemáticas actuales y garanticen la ejecución de las políticas formuladas por el Estado, son factores que referencian y contribuyen al adecuado ejercicio de la función administrativa, específicamente en la prestación del servicio público de aseo en la actividad complementaria de aprovechamiento.

En este sentido, la prestación del servicio debe cumplir con su integralidad como lo establece la respectiva normatividad. Lograr garantizar la prestación de un servicio público de aseo que cumpla con las necesidades de los usuarios requiere de una función administrativa sólida que garantice el cumplimiento de los objetivos municipales, regionales y nacionales en materia de aprovechamiento y adicionalmente, direccionar el esquema con la institucionalidad definida en la CP. La participación de las entidades administrativas del sector central o descentralizado, empresas privadas o públicas, teniendo en cuenta el principio de libre competencia y entidades territoriales y nacionales que puedan llegar a tener alcance en el esquema, es fundamental para lograr la articulación de las respectivas políticas. Ahora bien, hay que precisar que, aunque existen políticas y normativa que define el esquema, aún existen vacíos institucionales en las entidades de vigilancia y control frente a las organizaciones de recicladores y fallas que evitan el correcto desarrollo de la actividad. Es por esto, por lo que se han dispuesto controles e instituciones sobre las cuales se delega, desconcentra o descentraliza la función administrativa. Es pertinente destacar que la prestación del servicio público no puede ser visto como una actividad cerrada. Muestra de ello, se relaciona con el vínculo que existe entre

los servicios públicos y la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

La garantía del servicio público de aprovechamiento, el desarrollo de ciudades sostenibles y el trabajo digno y seguro, apuntan a más de un ODS, cuyo marco de referencia debe inspirar la regulación del servicio público de aseo en la actividad complementaria de aprovechamiento. En este sentido, son varios los esfuerzos emprendidos por Colombia para alcanzar el bienestar social de los recicladores de oficio, el desarrollo sostenible, un entorno ambientalmente sostenible y el progreso colectivo e institucional.

A través de un ejercicio adecuado de las prácticas regulatorias, no solamente entendido como la expedición de normas o reglamentos que genéricamente definan el aprovechamiento, se deben involucrar instrumentos encaminados a la búsqueda de la calidad prestacional del servicio de aprovechamiento, esto con la finalidad de lograr analizar el impacto de determinada disposición tomando en consideración evaluaciones de del estado antes y después de generar una propuesta regulatoria. Sin embargo, esta labor no solo depende de la autoridad administrativa, sino también de todas las dependencias del Estado como los jueces, quienes se han inclinado por la tendencia legisladora desde un punto de vista pasivo. De acuerdo con lo anterior, una propuesta que involucre herramientas de mejora regulatoria permite focalizar y concretar el ejercicio prestacional del servicio público de aseo en la actividad complementaria de aprovechamiento, haciéndolo más eficiente y garante en aras de alcanzar los propósitos de la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

## Referencias

Aguirre, A. (2018). *Aprovechamiento de residuos solidos en Colombia*. (Trabajo de grado, Universidad Pontificia

- Bolivariana). Repositorio institucional UPB. <https://repository.upb.edu.co/handle/20.500.11912/3644>
- Aponte, W. I. (2019). ACUEDUCTO Y AGUA POTABLE. UN ANÁLISIS A PARTIR DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS). *Revista de Direito Brasileira*, 22 (9). <https://indexlaw.org/index.php/rdb/article/view/5162>
- Cancillería. (2015). *Colombia en la implementación de la Agenda 2030*. Obtenido de <https://www.cancilleria.gov.co/rio/linea>
- Chavarro, D., Vélez M, I., Tovar, G., Montenegro, I., Hernández, A., Olaya, A. (2017). Los Objetivos de Desarrollo Sostenible en Colombia y el aporte de la ciencia, la tecnología y la innovación. *Colciencias*. [https://minciencias.gov.co/sites/default/files/objetivos\\_de\\_desarrollo\\_sostenible\\_y\\_aporte\\_a\\_la\\_cti\\_v\\_3.5.pdf](https://minciencias.gov.co/sites/default/files/objetivos_de_desarrollo_sostenible_y_aporte_a_la_cti_v_3.5.pdf)
- CODS. (4 de Septiembre de 2020). *Centro de los objetivos de desarrollo sostenible para america latina*. Obtenido de <https://cods.uniandes.edu.co/reciclaje-en-tiempos-de-pandemia-un-reto-para-la-sostenibilidad/>
- Congreso de la Republica de Colombia. (9 de Junio de 2015). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país". [Ley 1753 ]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=61933>
- CONPES 3874. (2016). DNP. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3874.pdf>
- CONPES 3918. (21 de Noviembre de 2016). DNP. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3874.pdf>
- Corte Costitucional. (2002). Sentencia T-881/02. Obtenido de <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/T-881-02.htm>
- Constitución Política de Colombia. [CP]. (1991).
- CRA. (2021). *Agenda Regulatoria Indicativa 2021 V2*.
- Decreto 1077. (26 de Mayo de 2015). Obtenido de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=77216>
- Presidente de la República de Colombia. (25 de octubre de 2021). Por el cual se adiciona un artículo y se modifica el artículo 2.3.2.5.3.1. de la Sección 3, del Capítulo 5, del Título 2, de la Parte 3, del Libro 2 del Decreto 1077 de 2015, en lo relativo con el esquema de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo y el régimen transitorio para la formalización de los recicladores de oficio, y se dictan otras disposiciones. [Decreto 1345]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=172771>
- Presidente de la República de Colombia. (20 de diciembre de 2013). Por el cual se reglamenta la prestación del servicio público de aseo. [Decreto 2981]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56035>
- Presidente de la República de Colombia. (11 de abril de 2016). P Por el cual se modifica y adiciona el Decreto 1077 de 2015 en lo relativo con el esquema de la actividad de aprovechamiento del servicio público de aseo y el régimen transitorio para la formalización de los recicladores de oficio, y se dictan otras disposiciones. [Decreto 596]. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=69038>
- DNP. (15 de Marzo de 2018). *ESTRATEGIA PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE*. Obtenido de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3918.pdf>
- DNP. (2019). *Departamento nacional de planeación*. Obtenido de <https://www.ods.gov.co/es/objetivos>

- DNP. (2019). *Encuesta a municipios sobre gestión de residuos sólidos domiciliarios*. CEPAL.
- FEDESARROLLO. (2012). *Evaluación del marco regulatorio expedido por la Comisión de Regulación de Comunicaciones entre 2009 y 2011*.
- Gobierno de Colombia. (2021). *Reporte nacional voluntario 2021*. Obtenido de [https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/282902021\\_VNR\\_Report\\_Colombia.pdf](https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/282902021_VNR_Report_Colombia.pdf)
- Congreso de Colombia (11 de julio de 1994). *Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones*. [Ley 142. [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_0142\\_1994.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0142_1994.html)]
- Ministerio de Vivienda, (9 de Mayo de 2021). *Aprovechamiento*. Obtenido de <https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-agua-y-saneamiento-basico/gestion-institucional/gestion-de-residuos-solidos/aprovechamiento>
- MVCT. (Abril de 2016). *Ministerio de vivienda*. Obtenido de <https://www.minvivienda.gov.co/viceministerio-de-agua-y-saneamiento-basico/gestion-institucional/gestion-de-residuos-solidos/aprovechamiento>
- OCDE. (2014). *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Colombia: Más allá de la simplificación administrativa*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Empresarial/Estudio%20OCDE%20Politica%20Regulatoria%20Colombia%202013.pdf>
- ONU, O. d. (12 de Octubre de 2018). *Cómo la basura afecta al desarrollo de América Latina*. Obtenido de <https://news.un.org/es/story/2018/10/1443562>
- PNUD. (2018). *ODS en Colombia: Los retos para 2030*. Obtenido de <https://www.undp.org/es/colombia/publications/ods-en-colombia-los-retos-para-2030>
- Red Lacre. (2017). *Análisis de políticas públicas para el reciclaje inclusivo en América Latina*. Obtenido de [https://rds.org.co/apc-aa-files/ba03645a7c069b5ed406f13122a61c07/170331\\_app\\_reciclajeinclusivola-6.pdf](https://rds.org.co/apc-aa-files/ba03645a7c069b5ed406f13122a61c07/170331_app_reciclajeinclusivola-6.pdf)
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (1 de Diciembre de 2019). <https://www.superservicios.gov.co/>. Obtenido de [https://www.superservicios.gov.co/sites/default/archivos/Publicaciones/Publicaciones/2020/Dic/informe\\_sectorial\\_aprovechamiento\\_2019\\_0.pdf](https://www.superservicios.gov.co/sites/default/archivos/Publicaciones/Publicaciones/2020/Dic/informe_sectorial_aprovechamiento_2019_0.pdf)
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (Diciembre de 2018). *Sistema único de información de servicios públicos domiciliarios*. Obtenido de [https://www.superservicios.gov.co/sites/default/archivos/Acueducto%2C%20alcantarillado%20y%20aseo/Aseo/informe\\_diagnostico\\_de\\_la\\_actividad\\_de\\_aprovechamiento.pdf](https://www.superservicios.gov.co/sites/default/archivos/Acueducto%2C%20alcantarillado%20y%20aseo/Aseo/informe_diagnostico_de_la_actividad_de_aprovechamiento.pdf)

Derecho Verde  
Revista del Programa de Derecho  
UNIAGRARIA

© Fundación Universitaria Agraria  
de Colombia – UNIAGRARIA

---

<b>ANÁLISIS DE IMPACTO DEL MARCO JURÍDICO GENERADO A PARTIR DEL TLC ENTRE COLOMBIA Y ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA-SECTOR ARROZ</b>	5
<i>Darío Fernando Mejía Teran</i>	
<b>INCIDENCIAS DE LA LEY ZIDRES</b>	19
<i>Alfonso Anzola</i>	
<b>CALIDAD REGULATORIA DEL SERVICIO PÚBLICO DE ASEO EN LA ACTIVIDAD COMPLEMENTARIA DE APROVECHAMIENTO. ANÁLISIS DESDE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE ODS</b>	31
<i>Angie Katherin Sosa Cuevas</i>	

---



**UNIAGRARIA**  
Fundación Universitaria Agraria  
de Colombia

**LA U VERDE  
DE COLOMBIA**

Sede Principal: Calle 170 No. 54A-10  
Bogotá - Colombia  
PBX: 6671515  
[informes@UNIAGRARIA.edu.co](mailto:informes@UNIAGRARIA.edu.co)