



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1155

Bogotá, D. C., jueves, 15 de agosto de 2024

EDICIÓN DE 34 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 140 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se establecen exenciones en materia del impuesto sobre las ventas (IVA) para facilitar y promover la realización de la COP16.

DOCTOR:

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA.

Secretario General.

Cámara de Representantes.

Ciudad.

Asunto: Radicación del proyecto de ley, por medio del cual se establecen exenciones en materia del impuesto sobre las ventas (IVA) para facilitar y promover la realización de la COP16.

Respetado Secretario, reciba un cordial saludo:

En cumplimiento del deber constitucional y legal, y actuando en consecuencia con lo establecido en la Ley 5ª de 1992, en mi calidad de Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible, radico ante su honorable despacho el proyecto de ley, *por medio del cual se establecen exenciones en materia del impuesto sobre las ventas (IVA) para facilitar y promover la realización de la COP16*, para que se inicie el trámite legislativo respectivo.

Atentamente,

MARÍA SUSANA MUHAMAD GONZÁLEZ.
Ministra.
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 140 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se establecen exenciones en materia del impuesto sobre las ventas (IVA) para facilitar y promover la realización de la COP16

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como objeto establecer mecanismos que faciliten y promuevan la realización de la decimosexta Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica (COP16), a realizarse en el territorio nacional en el año 2024, a través de la exención del impuesto sobre las ventas (IVA).

La decimosexta Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica (COP16), para efectos de la presente ley, comprende:

a) Actividades preparatorias para la realización de la COP16: Corresponde a la estrategia de movilización social COP16, nacional e internacional, liderada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y las actividades preparatorias a la COP16, que realizará el Gobierno nacional con diferentes actores sociales.

b) Zona azul (*Blue zone*): Corresponde a la zona oficial de la COP16, a realizarse entre el 21 de octubre y el 1º de noviembre de 2024 en la ciudad de Santiago de Cali, en la que participan los delegados y observadores acreditados por la Secretaría del Convenio sobre Diversidad Biológica y que acoge las negociaciones oficiales de la COP16, así como la Undécima Reunión del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología (CP-MOP11) y la Quinta Reunión de las Partes en el Protocolo de Nagoya (NP-MOP5) sobre acceso y participación

en los beneficios de las Partes del Protocolo de Montreal.

c) Zona verde (Green zone): Corresponde a la zona pública de la COP16, a realizarse entre el 21 de octubre y el 1° de noviembre de 2024 en la ciudad de Santiago de Cali, que organiza el país anfitrión en las COP para promocionar la biodiversidad, abierta a los delegados acreditados y al público en general.

Artículo 2º. Exención del impuesto sobre las ventas (IVA). Se encuentran exentos del impuesto sobre las ventas (IVA), sin derecho a devolución, la venta de bienes corporales muebles, la prestación de servicios en el territorio nacional o desde el exterior y la importación de bienes corporales, que se realicen con recursos provenientes del presupuesto nacional, de la Alcaldía de Santiago de Cali Distrito Especial o de la Gobernación del Valle del Cauca, destinados para el desarrollo de la decimosexta Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica (COP16) a realizarse en la ciudad de Santiago de Cali (Colombia) en el año 2024 o el que corresponda, y que efectúe la entidad pública del orden nacional, el patrimonio autónomo o la fiducia que administre los recursos públicos, con el vendedor, importador o contratista de dichos bienes y servicios.

Parágrafo 1º. En caso de que la adquisición de los bienes y servicios destinados para el desarrollo de la decimosexta Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica (COP16) se realice con recursos provenientes de donaciones de Gobiernos o entidades extranjeras, se deberá dar cumplimiento a lo dispuesto en los tratados internacionales aplicables, así como lo previsto por el artículo 96 de la Ley 788 de 2002.

Parágrafo 2º. Para efectos de aplicación de la exención del impuesto sobre las ventas (IVA) se deberá contar con el certificado previsto en la presente ley, el cual debe ser expedido previo a la adquisición o importación del bien o la prestación del servicio, y el valor de la operación debe estar cubierto por dicho certificado.

El saldo a favor generado en las declaraciones tributarias del impuesto sobre las ventas (IVA) podrá ser imputado en las declaraciones de los periodos siguientes, pero en ningún caso podrán ser objeto de devolución y/o compensación.

El incumplimiento dará lugar a la inaplicación del tratamiento tributario de bienes o servicios exentos y, por lo tanto, la venta o importación del bien o prestación del servicio, estará sujeta al tratamiento tributario conforme con las disposiciones del Estatuto Tributario, en cabeza del responsable del impuesto.

Artículo 3º. Certificación de exención. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expedirá el certificado que acredite que el bien se adquiere o se importe o el servicio se presta para efectos del cumplimiento de las obligaciones de Colombia como país sede de la COP16 o las demás actividades inherentes a la realización de la COP16,

cuando la ejecución sea con recursos del presupuesto nacional.

Cuando la adquisición del bien o servicio sea con recursos de la Alcaldía de Santiago de Cali Distrito Especial o de la Gobernación del Valle del Cauca, será la Gobernación o la Alcaldía quienes respectivamente expidan el certificado.

El certificado de que trata el presente artículo, como mínimo, deberá contener:

1. Título: “Certificado que acredita la exención del impuesto sobre las ventas - IVA de la COP16”.
2. Razón social y Número de Identificación Tributaria (NIT) de la entidad que expide el certificado que corresponde a: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Gobernación del Valle del Cauca o la Alcaldía de Santiago de Cali Distrito Especial, según corresponda.
3. Nombre o razón social y Número de Identificación Tributaria (NIT) del vendedor o contratista.
4. Fecha de causación del impuesto sobre las ventas (IVA).
5. Valor de la adquisición del bien y/o servicio, o valor total del contrato suscrito.
6. Lugar y fecha de expedición.
7. Número consecutivo de certificación.
8. Firma del representante legal de la entidad que expida el certificado, o su delegado.

Parágrafo 1º. El vendedor o contratista deberá expedir factura electrónica de venta por todas las operaciones que se realicen y en la que pretenda aplicar este tratamiento tributario. Así mismo deberá indicar en la factura la exención del IVA y en el cuerpo de la factura la leyenda “Venta exenta de IVA Ley No. (espacio para el número y fecha de la ley) y Certificado No. (espacio para el número y fecha del certificado)”.

Parágrafo 2º. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Gobernación del Valle del Cauca, o la Alcaldía de Santiago de Cali Distrito Especial, según corresponda, deberán remitir, a más tardar dentro de los tres (3) meses siguientes a la finalización del evento, una relación de los certificados de exención expedidos, a la Dirección de Gestión de Fiscalización de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN).

Parágrafo 3º. El funcionario responsable de la firma y expedición del certificado de exención de que trata el presente artículo será solidariamente responsable por los impuestos dejados de pagar, respecto a las certificaciones que haya expedido directamente, en caso de que el certificado se haya expedido y/o utilizado para la adquisición de bienes y servicios diferentes a los previstos en la presente ley, sin perjuicio de las demás sanciones correspondiente a que haya lugar. Para tal fin, en materia tributaria, el procedimiento sancionatorio se realizará en los términos previstos en el Estatuto Tributario.

Artículo 4º. Aplicación temporal de la ley. Los beneficios contemplados en la presente ley se aplicarán a los hechos, operaciones o transacciones que se realicen entre el día de su promulgación y un (1) mes después de la fecha en que finalice el evento.

Artículo 5º. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.



LUIS GILBERTO MURILLO URRUTIA.
Ministro de Relaciones Exteriores.



RICARDO BONILLA GONZÁLEZ.
Ministro de Hacienda y Crédito Público.



MARÍA SUSANA MUHAMAD GONZÁLEZ.
Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 140 DE 2024
CÁMARA.

por medio del cual se establecen exenciones en materia del impuesto sobre las ventas (IVA) para facilitar y promover la realización de la COP16.

CONTENIDO

I. Contexto General: CDB y COP.

II. Colombia sede mundial de la Conferencia de las Partes del Convenio de Biodiversidad - COP16. (Contexto de la elección, ciudad sede y temas a tratar).

III. Importancia de la COP16 en cuanto al desarrollo de temas PND 2022-2026 “Colombia, potencia mundial de la vida”.

IV. Turismo sostenible en Colombia: Beneficios de ser sede de la COP16.

V. Beneficios tributarios (Exención del IVA)

VI. Análisis del Impacto fiscal de la iniciativa legislativa (artículo 7º, Ley 819 de 2003).

I. Contexto General: CDB y COP

La Conferencia de las Partes (COP) es el espacio de discusión y negociación del Convenio de Diversidad Biológica (CDB), que es una de las tres “Convenciones de Río” acordada por los países miembros de las Naciones Unidas en la Cumbre de la Tierra de 1992.

Este acuerdo multilateral en materia ambiental tiene tres objetivos principales: (1) Conservación de la diversidad biológica, (2) uso sostenible de sus componentes y (3) participación justa y equitativa en los beneficios derivados del uso de los recursos

genéticos. De este Convenio Colombia es signataria desde 1995, mediante la Ley 165 de 1994.

La más reciente Conferencia de las Partes del CDB (COP15) aprobó el Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal (Decisión 15/4- CBD/COP/19 de diciembre de 2022) el cual tiene el propósito de catalizar, facilitar e impulsar la acción urgente y transformadora de los Gobiernos, y las autoridades subnacionales y locales, con la participación de toda la sociedad, para detener y revertir la pérdida de diversidad biológica, y contribuir así a los tres objetivos del CDB y a los objetivos de sus protocolos. Este marco definió una misión y 23 metas al 2030 que promueven la adopción de medidas urgentes para detener e invertir la pérdida de adversidad biológica, y encauzar a la naturaleza en el camino hacia la recuperación en beneficio de las personas y del planeta, en línea con los tres objetivos del CDB.

Así mismo, siendo Colombia Vicepresidente de la reciente Asamblea de las Naciones Unidas (UNEA-6) los Ministros de Ambiente de diferentes Estados reconocieron el impacto de las crisis ambientales mundiales, incluida la de la pérdida de diversidad biológica y decidieron alentar a los demás países a tomar las medidas correspondientes para detener y revertir la pérdida de diversidad biológica al 2030, mediante la aplicación rápida, inclusiva y eficaz del Marco Mundial de Biodiversidad de Kunming-Montreal, a través de la actualización de las estrategias y planes de acción nacionales en materia de diversidad biológica y la armonización de las metas nacionales con el Marco Mundial de Biodiversidad y el fomento del debate, de manera oportuna, de las opciones en materia de políticas, incluido el desarrollo de un mecanismo multilateral para la participación en los beneficios derivados de la utilización de información digital sobre secuencias de recursos genéticos, aprobado en la Decisión 15/9 de la Conferencia de las Partes número 15 del CDB.

II. Colombia sede mundial de la Conferencia de las Partes del convenio de Biodiversidad - COP16. (Contexto de la elección, ciudad sede y temas a tratar)

Inicialmente el país sede de la COP16 sería Turquía, sin embargo, debido a la situación de fuerza mayor ocasionada por los terremotos ocurridos en febrero de 2023, este país decidió presentar su solicitud de renuncia en julio de 2023, lo cual implicó la apertura de una nueva convocatoria por parte de la Secretaría del Convenio para que los demás países parte pudieran ser elegidos como anfitriones de las reuniones que debían desarrollarse en el marco de la Conferencia.

Es así como en el desarrollo de la 28ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático celebrada en Dubái (Emiratos Árabes Unidos) del 30 de noviembre al 12 de diciembre de 2023, Colombia se postuló para ser país sede de la COP16, buscando la oportunidad de ratificar el mensaje

de protección a la vida, siendo el primer país con mayor biodiversidad por hectárea; oferta que fue aceptada el 15 de diciembre de 2023 por parte de la Mesa de la Conferencia de las Partes, atendiendo a la biodiversidad albergada en el país, el ejemplo que da en interacción con pueblos indígenas y comunidades locales, así como la vanguardia que tiene en temas de conservación y uso sostenible de la biodiversidad.

Esta conferencia incluirá la decimosexta reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (COP 16); la undécima reunión de la Conferencia de las Partes en calidad de Reunión de las Partes en el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología; y la quinta reunión de la Conferencia de las Partes, en calidad de Reunión de las Partes, en el Protocolo de Nagoya sobre Acceso a los Recursos Genéticos y Participación Justa y Equitativa en los Beneficios que se Deriven de su Utilización; así como la reunión del órgano subsidiario de implementación y un segmento de alto nivel con presencia de ministros y jefes de Estado.

De ese modo, luego de ser seleccionado como país sede, se inició con la convocatoria interna en la cual se presentaron siete ciudades: San Andrés, Bucaramanga, Cartagena, Santiago de Cali, Bogotá, Quibdó y Barranquilla, dando como resultado la preselección de Bogotá y Santiago de Cali, por ser las ciudades que cumplían con los requisitos mínimos para realizar el evento de acuerdo con la ONU. No obstante, se optó por Santiago de Cali, que, al ser la capital del Pacífico, brinda la oportunidad de elevar una región pluriétnica y multicultural, con áreas protegidas, Parques Nacionales Naturales y riqueza de biodiversidad.

El evento se llevará a cabo del 21 de octubre al 1º de noviembre de 2024 en el Centro de Eventos Valle del Pacífico, con el desarrollo de eventos paralelos organizados por el Gobierno y la sociedad civil: días dedicados a pueblos indígenas y comunidades locales, biodiversidad y negocios, ciudades y Gobiernos locales, finanzas, jóvenes y mujeres. Además, se dispondrá de espacios pedagógicos para la sociedad civil y los Gobiernos participantes: feria de bionegocios y exhibiciones de países invitados, empresas y organizaciones de la sociedad civil.

Los temas a tratar en esta versión de la Conferencia serán: i) Movilización de recursos y mecanismos financieros para la implementación de las metas de biodiversidad, ii) Programa de trabajo para pueblos indígenas y comunidades locales, iii) Distribución de beneficios derivados del uso de la información digital sobre secuencias genéticas, iv) Implementación, monitoreo y seguimiento de las metas del Marco Global de Biodiversidad, v) Conservación de especies vegetales, fauna y flora silvestres, especies exóticas invasoras, biodiversidad marina y costera, organismos vivos modificados y biología sintética, vi) Biodiversidad y cambio climático, biodiversidad y cultura, biodiversidad

y salud, vii) Cooperación con otros convenios y organizaciones internacionales.

III. Importancia de la COP16 en cuanto al desarrollo del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia, potencia mundial de la vida”

En este contexto internacional que llama a los países a tomar medidas urgentes para atender la crisis de la biodiversidad y teniendo en cuenta los cinco ejes de transformación que componen el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (1) Ordenamiento del Territorio Alrededor del Agua y Justicia Ambiental, 2) Seguridad Humana y Justicia Social, 3) Derecho Humano a la Alimentación, 4) Transformación Productiva, Internacionalización y Acción Climática y 5) Convergencia Regional), surge la oportunidad para el Gobierno nacional de liderar la organización de la COP16 en 2024 y ejercer la Presidencia de la Conferencia de las Partes por un periodo de dos años, hasta el inicio de la COP17.

Bajo este liderazgo, el Gobierno nacional tendrá la oportunidad de incidir en decisiones globales que contribuyan a detener y revertir la pérdida de diversidad biológica y liderar acciones globales que aporten al cumplimiento de las metas del Marco Mundial Kunming-Montreal de la Diversidad Biológica con la participación de: pueblos indígenas y comunidades locales, comunidades afrodescendientes y campesinas, mujeres, jóvenes, Gobiernos locales, sociedad civil y comunidad científica y académica, ONG ambientales, sector empresarial y financiero, entre otros.

Esta es una oportunidad para abordar temas de interés de Colombia como el posicionamiento de una agenda global que promueva la paz con la naturaleza, el reconocimiento de la biodiversidad, la naturaleza como pilar de la acción climática y el fortalecimiento de la participación incidente de todos los grupos de la sociedad en las decisiones que involucran la contención de la crisis de pérdida de biodiversidad.

La realización de la decimosexta Conferencia de las Partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica (COP16) y las reuniones y eventos conexos, permitirá difundir y visibilizar los esfuerzos que desarrolla el país en la implementación del CDB, abrir espacios a la ciudadanía para que la sociedad colombiana se apropie de los objetivos del Convenio Marco de Diversidad Biológica, y se reconozca la importancia de participar en la implementación de acciones que favorezcan la gestión de la biodiversidad y de los servicios ecosistémicos.

Adicionalmente, la COP16 hará de Colombia un foro de construcción de decisiones globales para posicionar la importancia de la biodiversidad para mantener la vida en el planeta, lo que será la oportunidad de mostrar al mundo la riqueza natural y cultural que tiene el país. Además, permitirá atraer turismo científico, académico y cultural, e inversiones para la preservación de la biodiversidad reforzando la marca país “Colombia, el país de la belleza y el nombre del actual Plan Nacional de

Desarrollo “Colombia, Potencia mundial de la Vida”.

IV. Turismo sostenible en Colombia: Beneficios de ser sede de la COP16

La realización de la decimosexta Conferencia de las Partes del Convenio sobre Diversidad (COP16) tiene la potencialidad de convertir al país en una vitrina internacional donde se puede mostrar las diferentes culturas, artes y saberes nacionales junto con el estímulo de la economía popular, lo cual impacta de forma positiva en la calidad de vida de las personas. Se espera que durante el desarrollo de la COP los visitantes y turistas recorran los territorios colombianos para conocer sus diferentes ecosistemas y que después de mostrar al mundo la mega biodiversidad del país, se aumente en un mediano plazo el número de turistas.

La COP16 se llevará a cabo en dos locaciones paralelas conocidas como “Zona azul” y “Zona Verde”. La Zona Azul, a realizarse en el Centro de Eventos Valle del Pacífico de la ciudad de Santiago de Cali, es el recinto gestionado por la Secretaría de la CDB en las COP, y está abierto a los delegados de las Partes y observadores acreditados. Acoge las negociaciones oficiales durante las dos semanas que dura la conferencia, así como la Cumbre Mundial, los pabellones, los actos de la Presidencia y cientos de actividades paralelas, como mesas redondas, debates y actos culturales.

Por su parte, la Zona Verde, que se proyecta realizar en el Bulevar del Río en el centro de la ciudad de Santiago de Cali, es la zona pública que se organiza por el país anfitrión en las COP para promocionar la biodiversidad a través de eventos, actividades pedagógicas, diálogos, exposiciones y otras actividades que complementan la agenda prevista en los espacios formales previstos en la Zona Azul. Está abierta a los delegados acreditados, actores públicos y privados, organizaciones no gubernamentales, y demás grupos de la sociedad y público en general, para aprender, dialogar e intercambiar propuestas sobre el desafío global que representa detener la pérdida de la biodiversidad.

Se estima una participación en la Zona Azul de 10 mil a 12 mil delegados acreditados de los 196 países que hacen parte del CDB en un período de dos semanas, incluyendo la participación de jefes de Estado invitados, Ministros de Ambiente y Hacienda, así como oficiales de alto nivel de Gobiernos nacionales y locales, representantes de organismos internacionales y de la sociedad civil y representantes de los medios de comunicación.

De otro lado, se estima que a la Zona Verde asistirán al día 12.500 personas; nacionales e internacionales, pueblos indígenas y afrodescendientes, comunidades locales, mujeres, jóvenes, representantes del sector privado y demás miembros de la sociedad civil. Durante los 12 días, serán impactadas aproximadamente 150 mil personas. A lo anterior se suman los visitantes colombianos; más los turistas

locales que aproximadamente ascienden a 3.000 personas.

Teniendo presente lo anterior, la apuesta del Gobierno del cambio es estimular el turismo sostenible en el país como eje de la transformación social. Según el gremio hotelero Cotelco Valle del Cauca, se espera que la ocupación hotelera alcance el 84% en el mes del evento (el 2 máximo de ocupación en un mes en la historia de la ciudad) y del 99% durante el evento, lo que supone un aumento de 29% respecto al promedio anual.

Además, según el Sistema de Información Turística (SITUR) Valle del Cauca, este evento también beneficiará a otros sectores económicos, como el gastronómico, el cultural, el comercial y el de transporte, para atender la demanda de servicios turísticos. Lo anterior, significa que se deberá contratar aproximadamente a 3.770 personas adicionales, y a su vez se generarán más de 1500 empleos indirectos, lo que contribuirá a la generación de empleo y al desarrollo social de la región.

De acuerdo con las cifras de FONTUR y el DANE en su Boletín Técnico de “Encuesta de visitantes internacionales de diciembre 2023”, el gasto promedio diario de un visitante extranjero por asistencia a congresos, seminarios y/o convenciones es de USD\$189,4, lo que generaría un impacto de USD\$31.819.200, considerando los 12.000 visitantes extranjeros esperados en la ciudad de Santiago de Cali durante la COP16, esto es del 21 de octubre al 1° de noviembre, y aunado a que los delegados llegarán un día antes y saldrán un día después de estas fechas.

La Secretaría de Desarrollo de Santiago de Cali estima que el impacto en la economía será de más de 5 mil empleos entre directos, indirectos e inducidos, estos empleos están distribuidos en atender servicios logísticos, hotelería, bares y restaurantes, movilidad, comercio, entre otros. Lo anterior representa un valor agregado a la economía de más de 29 millones de dólares. Por ello, ser sede de la COP16 trae, entre otros, los siguientes beneficios al país:

1) Llegada aproximada de 10 mil a 12 mil delegados acreditados de los 196 países que participarán de la COP16.

2) Movilización y participación de 150 mil personas en torno a una agenda político-académica, cultural y de negocios, relacionada con los temas fundamentales de la COP16.

3) Estimulación de la economía popular nacional. Para la ciudad de Santiago

de Cali, ser sede de la COP16 implicará un impacto para la economía de aproximadamente 29 millones de dólares.

4) Visibilizar a Colombia como potencia en la diversidad biológica y cultural.

5) Consolidar a Colombia como sede de grandes eventos internacionales para la protección del ambiente y la acción climática global.

El turismo es una industria de gran importancia para Colombia que abarca una amplia gama de actividades, servicios y experiencias, y desempeña un papel fundamental en el desarrollo económico, social y cultural de un país. En la presente exposición de motivos, se presenta una justificación sólida para el fomento del turismo, resaltando su impacto positivo en el crecimiento económico, la creación de empleo, la promoción de las culturas y el fortalecimiento de las relaciones internacionales.

El turismo es un motor económico que contribuye significativamente al crecimiento de la economía de un país. La llegada de turistas nacionales e internacionales impulsa diversos sectores, incluyendo hotelería, restaurantes, transporte, artesanías, y más. Además, fomenta la inversión en infraestructura, como hoteles, aeropuertos, carreteras y atracciones turísticas, lo que a su vez genera empleo y estimula la demanda de bienes y servicios locales. El fomento del turismo no solo aumenta los ingresos a nivel nacional, sino que también apoya la diversificación económica y reduce la dependencia de sectores tradicionales.

De acuerdo con lo señalado en el Plan Sectorial de Turismo, ante estas demandas, es necesario generar estrategias de mercadeo y promoción para el posicionamiento de Colombia en el mapa global del turismo, que aporten a los esfuerzos por impulsar la reactivación económica mediante la implementación del turismo interno, social y accesible, así como del turismo de naturaleza, comunitario, cultural, de salud, científico, de deporte y aventura. De forma que impriman una perspectiva realista sobre la acogida de turistas nacionales e internacionales, así como de los residentes y comunidades locales que disponen de los destinos, contagiando el disfrute respetuoso de las manifestaciones culturales ancestrales, y que invite a conocer de las actividades productivas de los territorios y de las formas ancestrales y alternativas para el cuidado de estos.

V. Beneficios tributarios (Exención del IVA).

El artículo 420 del Estatuto Tributario establece como hecho generador del impuesto sobre las ventas (IVA), las siguientes operaciones:

“(…)

a) *La venta de bienes corporales muebles e inmuebles, con excepción de los expresamente excluidos.*

b) *La venta o cesiones de derechos sobre activos intangibles, únicamente asociados con la propiedad industrial.*

e) *La prestación de servicios en el territorio nacional, o desde el exterior, con excepción de los expresamente excluidos.*

d) *La importación de bienes corporales que no hayan sido excluidos expresamente.*

e) *La circulación, venta u operación de juegos de suerte y azar, con excepción de las loterías y de los juegos de suerte y azar operados exclusivamente por internet.*

(…)

Al respecto, una vez identificados, preliminarmente, los principales costos y gastos en los que debe incurrir el Estado para la realización de la COP16, se determina que los principales rubros gravados con el IVA corresponden con los literales a), c) y d) del citado artículo (venta de bienes, importación de bienes y prestación de servicios).

Por lo anterior, teniendo en cuenta que los compromisos adquiridos en el marco de la COP16 serán financiados con recursos públicos, se propone generar una exención del IVA a las adquisiciones que realicen las entidades públicas, enmarcadas en las operaciones anteriormente mencionadas, con el fin de disminuir el valor de las erogaciones en que dichas entidades deben incurrir para la realización del evento, en armonía con el principio de eficiencia del gasto público.

Al respecto, si bien el IVA constituye una renta para la nación, su causación en el marco de la COP16 genera ineficiencias, toda vez que afecta los costos y gastos incurridos para las adquisiciones asociadas con los bienes y servicios requeridos para la realización del evento.

Adicionalmente, cabe señalar que no solo son las entidades del Gobierno nacional las que incurrirán en costos y gastos para la realización de la COP16, sino también las entidades territoriales y las autoridades ambientales, por lo cual, los beneficios tributarios propuestos también contemplan las adquisiciones realizadas por dichas entidades.

De otra parte, respecto a los posibles beneficios tributarios correspondientes con el régimen del IVA (tarifa del 5%, exclusión y exención), se opta por la figura de la exención, teniendo en cuenta que la finalidad del proyecto es disminuir el valor de las erogaciones en que incurre el Estado por la realización de la COP16, sin generar afectaciones sobre los contribuyentes.

Para ello, la exención procede frente a eventos en los cuales, con cargo al presupuesto nacional o de los recursos provenientes de la alcaldía de Santiago de Cali, Distrito Especial o de la Gobernación del Valle, se incurra en el hecho generador del impuesto al IVA, respecto a la adquisición de bienes, la importación de bienes o la prestación de servicios necesarios para el desarrollo de la decimosexta conferencia de las partes del Convenio sobre la Diversidad Biológica - COP 16- para el año 2024.

En este sentido, el beneficio de exención del IVA queda condicionado a la expedición de un certificado por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que acredite que el bien que se adquiera, la importación que se realice o el servicio se presta para efectos del cumplimiento de las obligaciones de Colombia como país sede de la COP16 o las demás actividades inherentes a la realización de la COP16, con lo cual se previene que se configure abuso en materia tributaria respecto a dicho beneficio tributario, así como que se preste para la elusión fiscal.

Igualmente, se define una fecha cierta para la terminación del beneficio (1 mes después de terminado el evento oficial), teniendo en cuenta que se estima dicha fecha como el horizonte de

tiempo razonable en el cual se habrán realizado las adquisiciones asociadas al evento.

Respecto a la competencia para expedir el certificado, se considera que la entidad idónea para tal fin es el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Gobernación del Valle del Cauca o la Alcaldía de Santiago de Cali, teniendo en cuenta que dichas entidades son las que vienen realizando directamente la organización de la COP16, por lo cual, se encuentran en capacidad de determinar si una adquisición de bienes o servicios corresponde o no con el cumplimiento de obligaciones derivadas del evento.

Adicionalmente, se establece que las adquisiciones pueden ser directas por las entidades públicas o a través de sus patrimonios autónomos, toda vez que se identifica que algunas de las erogaciones enmarcadas en la COP16 podrían realizarse con cargo a los patrimonios autónomos de las entidades públicas, administrados por entidades fiduciarias.

Finalmente, el proyecto de ley establece la responsabilidad solidaria entre el contribuyente del IVA y el funcionario encargado de expedir la respectiva certificación, con el fin de garantizar la adecuada administración de los recursos públicos, aclarando que dicha responsabilidad solidaria se predica únicamente respecto a los certificados que la entidad haya expedido directamente, teniendo en cuenta que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Gobernación del Valle del Cauca o la Alcaldía de Santiago de Cali podrían expedir dichos certificados.

VI. Análisis del Impacto fiscal de la iniciativa legislativa (artículo 7° Ley 819 de 2003).

De acuerdo con lo señalado en los acápites anteriores, se subraya que la COP16 hará posible que Colombia sea una vitrina internacional para mostrar su liderazgo en materia de conservación ambiental, su gran biodiversidad y su heterogeneidad cultural, así como permitirá estimular la economía popular mejorando la calidad de vida de la población.

Así, conforme a lo documentado en la literatura los eventos de este tipo tienen beneficios económicos significativos, debido al aumento representativo de personas involucradas dentro de las actividades que se desarrollan dentro y fuera de estas conferencias¹. Este aumento en la afluencia turística no solo beneficia a la industria hotelera, sino que también impacta positivamente en sectores como el transporte, la gastronomía y el comercio local.

Además, se destaca la creación de empleos, tanto directos como indirectos². Los empleos directos se relacionan con la organización, logística y servicios

de hospitalidad del evento, mientras que los empleos indirectos se derivan del aumento en la demanda de bienes y servicios por parte de proveedores y servicios complementarios, tales como el comercio minorista, el entretenimiento y los servicios de salud.

A su vez, la estimulación del comercio local constituye otro impacto relevante de los eventos internacionales. La afluencia de visitantes y la demanda adicional de bienes y servicios durante estos eventos dinamizan el sector empresarial de pequeñas y medianas empresas³. Así mismo, la literatura destaca que estos eventos ofrecen una plataforma única para que los emprendedores locales puedan capitalizar sus ideas y expandir su presencia a nivel global. Esta oportunidad de exposición ante una audiencia internacional no solo beneficia a los empresarios locales, sino que también fortalece la economía del país anfitrión⁴.

De igual manera, la cobertura mediática masiva asociada a estos eventos mejora la imagen y la reputación a nivel internacional del país y la ciudad destino, facilitando la atracción de inversión extranjera directa y futuros visitantes no residentes.

Como se mencionó en otros apartes de la exposición de motivos, la COP16 que se realizará en Santiago de Cali tendrá dos locaciones: la “Zona Azul” y la “Zona Verde”. La Zona Azul, en el Centro de Eventos Valle del Pacífico, acogerá de 10.000 a 12.000 delegados de 196 países para negociaciones oficiales y actividades paralelas. La Zona Verde, que estará ubicada en el Bulevar del Río, estará abierta al público y promoverá la biodiversidad con eventos y actividades pedagógicas, en donde se espera que el evento atraiga a 12.500 personas diarias, incluyendo comunidades locales e internacionales. Esto impulsará el turismo sostenible, con una ocupación hotelera del 84% en el mes del evento y 99% durante la conferencia, superando en 29% el promedio anual. La demanda de servicios turísticos generará aproximadamente 3.770 empleos adicionales. Se estima, que el gasto promedio de los visitantes extranjeros será de USD\$189,4 diarios, con un impacto económico total de USD\$29,6 millones o \$122,4 mil millones (mm) con una TRM promedio de \$4.1425⁵.

De tal manera, los cálculos realizados por la Dirección General de Política Macroeconómica (DGPM) del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, indican que este ingreso extraordinario de \$122,4 mm aumentaría directamente la gran rama de comercio y, por tanto, el PIB. Sin embargo, dado que el evento no solo impacta la gran rama de comercio, sino que su efecto multiplicador implica un impacto indirecto en más sectores, se estima un beneficio adicional proveniente de sectores encadenados, calculándose que el efecto sobre

¹ Fourie, J., & Santana-Gallego, M. (2011). The Impact of mega-Sport events on tourist arrivals. *Tourism Management*, 32(6), 1364-1370.

² Hagn, F., & Maennig, w. (2009). Large sport events and unemployment: The case of the 2006 soccer World Cup in Germany. *Applied Economics*, 41(25), 3295-3302.

³ Spilling, O. R. (1996) Mega-event as strategy for regional development: The case of the 1994 Lillehammer Winter Olympics. *Entrepreneurship & Regional Development*, 8(4), 321-343.

⁴ Rose, A. K., & Spiegel, M. M. (2011). The Olympic Effect *The Economic Journal*, 121(553), 652-677.

⁵ El Ministerio de Hacienda y Crédito Público estima que este será el valor promedio durante los meses de octubre y noviembre de 2024.

el PIB podría oscilar entre el 0,01% y el 0,02% en el 2024. Asimismo, se estima que los ingresos tributarios de la Nación aumentarían entre \$21,6 mm y \$43,2 mm por cuenta de esta dinamización del PIB y su impacto en el recaudo de IVA, consumo y otros impuestos indirectos.

Para la celebración de este evento, se requiere un beneficio tributario en términos de exención de IVA para la adquisición y/o importación de bienes y de servicios. De tal manera, como estos compromisos serán financiados con recursos públicos, se propone una exención del IVA para las adquisiciones de entidades públicas tanto territoriales como nacionales, con el fin de reducir los costos del evento, alineándose con el principio de eficiencia del gasto público. Este pedido está alineado con pretensiones expuestas en eventos similares.

De acuerdo con cálculos de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, se estima que el costo fiscal de este beneficio asciende a \$19,5 mm, de los cuales \$14,7 mm corresponde a aportes con fuente nación y el restante \$4,9 mm corresponde a actividades, bienes y servicios con fuente Santiago de Cali y el Valle del Cauca. De tal forma, dado que los beneficios en PIB antes mencionados generarían un aumento de los ingresos de la nación entre \$21,6 mm y \$43,2 mm por cuenta del mayor PIB, se estima que el impacto neto de esta iniciativa sería positivo para el país en términos fiscales. De cualquier manera, se considera que ser anfitrión de la COP16 representa para el país una ventana de oportunidad única para mostrar su riqueza ambiental, étnica y cultural.

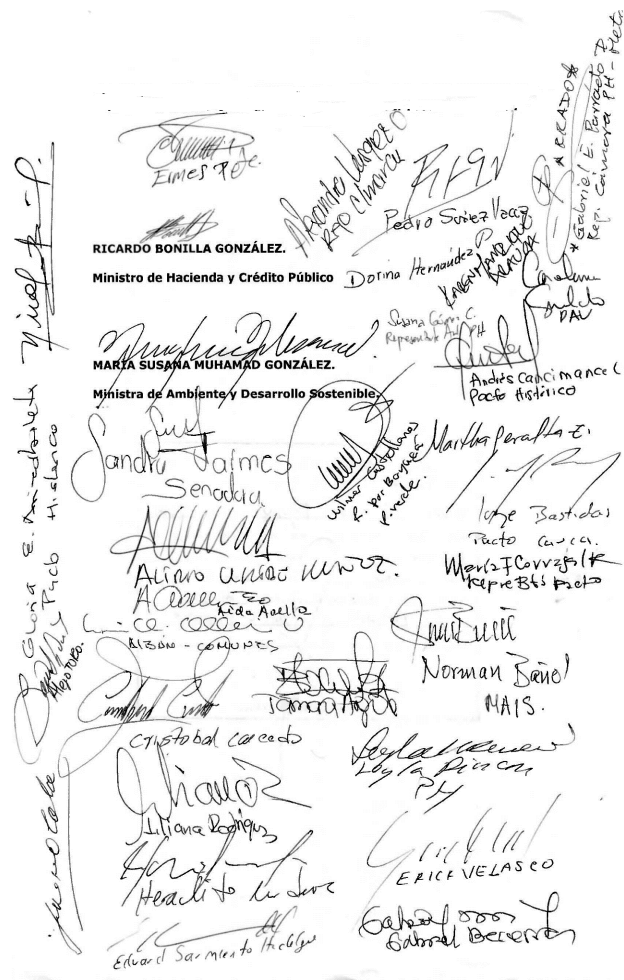
En consecuencia, se da concepto fiscal positivo, al considerar que el proyecto de ley es consistente con la planeación financiera del Gobierno nacional presentada por el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFMP), de conformidad con lo definido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

Conforme a los mencionados lineamientos, se somete a consideración del Honorable Congreso de la República el beneficio fiscal mencionado. Lo anterior, conservando intacto el articulado del proyecto de ley radicado por el Ministerio del Interior, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

De los Honorables Congressistas,



LUIS GILBERTO MURILLO URRUTIA.
Ministro de Relaciones Exteriores



CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL

El día 05 de Agosto del año 2024

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley Acto Legislativo

No. 140 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: Ministro del Ambiente y Desarrollo Sostenible.

SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 144 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 150 de la Ley 488 de 1998.

El Congreso de Colombia,
DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. Lograr una distribución justa del impuesto de vehículos automotores en beneficio de los municipios donde transitan realmente.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 150 de la Ley 488 de 1998, el cual quedará así:

“ARTÍCULO 150. Distribución del recaudo. Del total recaudado por concepto de impuesto sanciones e intereses, en su jurisdicción, al departamento le corresponde el sesenta por ciento

(60%). El cuarenta por ciento (40%) corresponde a los municipios a que corresponda la dirección informada en la declaración. Estos recursos tendrán destinación específica para el mantenimiento y mejoramiento de la malla vial del municipio que realiza la respectiva declaración.

El Gobierno nacional determinará el máximo número de días que podrán exigir las entidades financieras como reciprocidad por el recaudo del impuesto, entrega de las calcomanías y el procedimiento mediante el cual estas abonarán a los respectivos entes territoriales el monto correspondiente.

Parágrafo. Al Distrito Capital le corresponde la totalidad del impuesto recaudado en su jurisdicción”.

Parágrafo 1°. El Ministerio de Transporte en un plazo máximo de 60 días a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, elaborará un formato único nacional, en el cual los contribuyentes podrán realizar una declaración informada de en cuál municipio circula su vehículo, este formato será registrado de manera voluntaria por los contribuyentes, ante las autoridades de tránsito municipales.

Parágrafo 2°. Las entidades territoriales que recepcionan el Formato único Nacional y donde circulan los vehículos, deberán enviar el formato único nacional, a las entidades territoriales, donde se encuentra registrado el mismo y no transita de manera permanente y que está el impuesto, para que estas trasladen los recursos del recaudo a la entidad territorial donde transitan.

Parágrafo 3°. A partir de la siguiente vigencia fiscal de la recepción del formato por parte de la entidad territorial recaudadora, los recaudos deberán seguir siendo trasladados, sin necesidad de diligenciar un nuevo formato, a menos que existan modificaciones en el lugar de residencia nuevamente.

Parágrafo 4°. Autorízase a las entidades territoriales municipales donde están registrados los vehículos, para realizar el traslado de los recursos de manera justa y oportuna a las entidades territoriales donde transitan los mismo y refrendados en el formato único nacional.

JOHN FREDY MUÑOZ RAMOS
Representante a la Cámara
CITREP 5 CAQUETA - HUILA

Jhon Fredi

María Concha

Wilder Escobar

IVAN CARLOS VARGAS
CITREP 13

ES POSIBLE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 144 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se modifica el artículo 150 de la Ley 488 de 1998.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

ANTECEDENTES

El impuesto sobre vehículos automotores, comenzó a generarse, con el impuesto de timbre nacional sobre vehículos automotores, con la finalidad de generar recursos a las entidades territoriales, para poder sostener su malla vial y garantizar buenas condiciones de tránsito y transporte de los vehículos, debido al precepto constitucional que todos los colombianos tenemos “el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del estado dentro de los conceptos de justicia y equidad”¹ el cual tiene una relación directa con la matrícula del vehículo.

En Colombia día a día aumenta la circulación de vehículos automotores en las vías y carreteras del país, a tal punto de haber superado la cifra del parque automotor en más de 18 millones de vehículos. De estos, el 61 % corresponde a motocicletas y el 39 % restante a automóviles, buses, camiones, camionetas y otro tipo de automotores.

OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El proyecto de ley tiene como objeto lograr una distribución justa del impuesto de vehículos automotores en beneficio de los municipios donde transitan realmente, debido a que en muchos municipios las personas no matriculan su vehículo por estigmatizaciones generadas por el conflicto armado.

MARCO LEGAL

- El impuesto de timbre nacional a los automotores se creó en Colombia mediante el Decreto Legislativo 1593 de 1966 y fue adoptado por la Ley 48 de 1968 el cual consistía en la recaudación de un impuesto municipal a vehículos automotores de servicio particular que circularan por las vías de Colombia, mismo que se pagaba según modelo, y, en otros casos, por peso del vehículo.

- A su vez, el Decreto número 367 de 1969 reglamentó el Decreto número 1593 de 1966 y el parágrafo 2° del artículo 1° de la Ley 48 de 1968 mediante el cual se genera la “expedición de un recibo de pago del impuesto municipal obre vehículos automotores de servicio particular, cualquiera sea la denominación que este gravamen tenga”.

- En consonancia, se crea la Ley 488 de 1998, *por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las entidades territoriales*, en esta norma se establece la creación del Impuesto de Vehículos Automotores el cual sustituyó el impuesto de timbre nacional sobre vehículos automotores, el cual corresponde a los

¹ Artículo 95 Constitución Política de Colombia.
http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr002.html#95

entes municipales, gravando de esta manera a los vehículos automotores nuevos, usados y los que se internen temporalmente al territorio nacional.

- La Ley *ut supra* establece en su artículo 150 que la distribución del recaudo por concepto de impuesto, sanciones e intereses, en su jurisdicción, al departamento le corresponde el ochenta por ciento (80%). El veinte por ciento (20%) corresponde a los municipios a que corresponda la dirección informada en la declaración.

JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El parque automotor registrado y activo en el territorio nacional es de 18.082.451² de vehículos, de los cuales los vehículos automóviles, camionetas, camiones, bus, bus, buseta y volqueta 6.948.593³ correspondiente al 38% del parque automotor, las “motocicletas 10.937.652” que corresponden al 61%, “maquinaria, remolque y semirremolque” 196.206 que corresponde al 1%.

Las ciudades que más ventas de automóviles registraron en el 2022 fueron Bogotá 4117, Funza 2019, Cali 1562, Medellín 1516 y Envigado con 1098 vehículos, entre enero y diciembre de 2022 se comercializaron un total de 262595 vehículos, frente a 250497 que se vendieron en el 2021³.

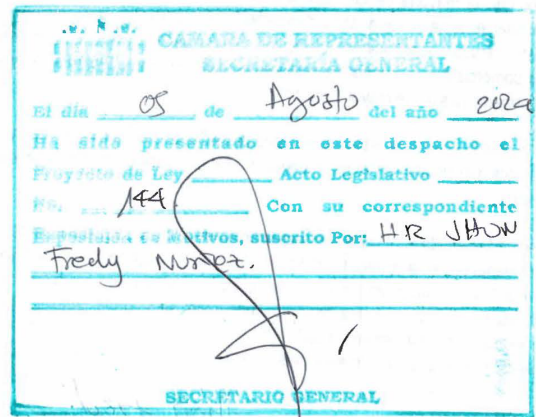
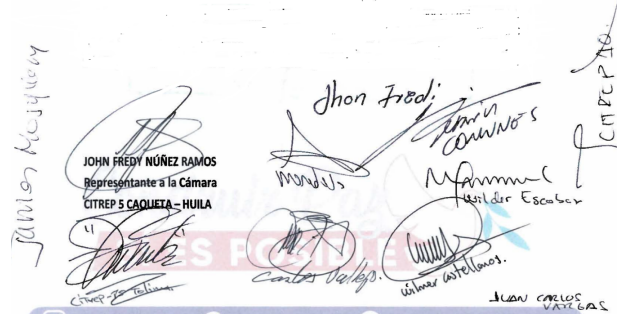
El tributo del impuesto sobre vehículos, es muy eficiente en su recaudo en el país, ya que, con el mismo, se encuentran atadas las transacciones de vehículos usados, los cuales tienen que estar al día en la tributación para poder ser comercializados y traspasados,

En la ciudad de Florencia a 2019 hay 61923 vehículos de los cuales el 89%, el 2,1% son de servicio público (1300 vehículos) y el 8,9% son “automóviles, camionetas y camperos (5511) que representa el 0,07% del parque automotor registrado a nivel nacional, locual es un registro muy bajo porque la mayoría de los vehículos se encuentran registrados en las ciudades grandes del país, especialmente en la ciudad de Neiva, Bogotá y Cali, lamentablemente estos ingresos justos se dejan de tributar porque los vehículos se ven estigmatizados por la violencia y la falta de comercialización cuando se registran en ciudades como Florencia u otras donde el conflicto armado ha sido de mayor impacto.

Razón por la cual lo único que está pidiendo este proyecto de ley es que el ingreso tributario de los vehículos que circulan en estas ciudades pueda ser recibido sin necesidad del cambio de la matrícula.

Históricamente las entidades territoriales departamentales han recargado la responsabilidad del mantenimiento de la malla vial a las entidades territoriales municipales y estas últimas solo recaudan el 20% del tributo, mientras los departamentos el 80%, razón por la cual de acuerdo a la responsabilidad histórica que han tenido los municipios, se propone cambiar la destinación y

que las entidades territoriales municipales, de ahora en adelante, recepciones el 80% del Tributo y de esta manera, se refleje el verdadero propósito en la destinación de los recursos



**PROYECTO DE LEY NÚMERO 148 DE 2024
CÁMARA**

por medio del cual la nación y el Congreso de la República, se asocian a la conmemoración de los cien (100) años de fundación del municipio de Maicao en el departamento de La Guajira, se declara el 2026 como el año de su centenario, se rinde homenaje público a sus pobladores y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 5 de agosto de 2024

JAIME RAÚL SALAMANCA TORRES

Presidente

Cámara de Representantes

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes


Referencia: Proyecto de Ley número 148 de 2024, por medio del cual la nación y el Congreso de la República, se asocian a la conmemoración de los cien (100) años de fundación del municipio de Maicao en el departamento de La Guajira, se declara el 2026 como el año de su centenario, se

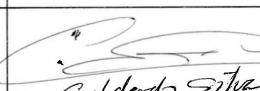
² RUNT 30 de enero de 2023.
³ Portafolio.

rinde homenaje público a sus pobladores y se dictan otras disposiciones.

Comendidamente, nos permitimos radicar, ante ustedes, el **Proyecto de Ley número 148 de 2024**, por medio del cual la nación y el Congreso de la República, se asocian a la conmemoración de los cien (100) años de fundación del municipio de Maicao en el departamento de La Guajira, se declara el 2026 como el año de su centenario, se rinde homenaje público a sus pobladores y se dictan otras disposiciones.

En este sentido, presentamos a consideración el presente proyecto de ley con el fin de iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley y la Constitución Política de Colombia.

Cordialmente,

 Carmen Felisa Ramírez Roscar
 Representante a la Cámara
 Circunscripción Internacional 2022 - 2026

 Firma Nombre Congresista Juan Carlos Rodríguez Rep. Internat.	 Firma Nombre Congresista Gabriel El Parrado Durán Rep. Cámara - Meta
 Firma Nombre Congresista Alexandra Osorio Rep. Cisarco.	 Firma Nombre Congresista Leyla Múscara
 Firma Nombre Congresista Norman Bañol CEJ MAIS.	 Firma Nombre Congresista Gilderardo Sosa
 Firma Nombre Congresista Carolina Agosta	Firma Nombre Congresista

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 148 DE 2024
 CÁMARA**

por medio del cual la Nación y el Congreso de la República, se asocian a la conmemoración de los cien (100) años de fundación del Municipio de Maicao en el Departamento de La Guajira, se declara el 2026 como el año de su centenario, se rinde homenaje público a sus pobladores y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto vincular a la nación y al Congreso de la República a la conmemoración de los cien (100) años de historia del Municipio de Maicao, en el Departamento de La Guajira, declarando el año 2026 como el año del Centenario de Maicao.

La fundación del municipio de Maicao, ocurrida el 29 de junio de 1926, busca ser resaltada mediante esta conmemoración de su centenario, dada la importancia histórica, cultural y económica de

Maicao, así como honrar a toda su población y ciudadanos oriundos de su territorio y promover el sentido de identidad y pertenencia de sus habitantes.

Artículo 2°. Reconocimientos nacionales. La nación hace un reconocimiento al municipio de Maicao en el departamento de La Guajira y a sus habitantes, resalta sus virtudes, su tesón, su espíritu trabajador, emprendedor y sus aportes a la cultura y desarrollo socioeconómico del departamento, de la región y del país.

El Congreso de la República con ocasión al centenario del municipio de Maicao, exaltará las virtudes y multiculturalidad de sus pobladores, a través de un video institucional que será transmitido por sus redes sociales y sus canales institucionales.

La Secretaria de la Corporación remitirá en nota de estilo copia de la presente ley a la Alcaldía Municipal de Maicao, en el departamento de La Guajira.

Artículo 3°. Declaraciones en homenaje al municipio de Maicao. Declárese el día 29 de junio como un día de conmemoración oficial en el municipio de Maicao, en el departamento de La Guajira y el año 2026 como el año del Centenario de Maicao. El 29 de junio de 2026, se llevarán a cabo actividades culturales, artísticas y recreativas que exalten la historia, los valores, logros y la diversidad cultural de la comunidad Maicaera.

Artículo 4°. Honores. El Gobierno nacional y el Congreso de la República de Colombia, rendirán honores al municipio de Maicao, el 29 de junio del año 2026, con ocasión del cumplimiento del centenario de su fundación.

Artículo 5°. Autorización. Autorícese al Gobierno nacional para que, de conformidad con los criterios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad, asigne en el Presupuesto General de la Nación, e impulse a través del Sistema de cofinanciación, las partidas presupuestales necesarias a fin de adelantar proyectos, obras de infraestructura y actividades de interés público y social, promotoras del desarrollo regional, que beneficiarán a la comunidad del municipio de Maicao y del departamento de La Guajira, entre ellas:

1. Rehabilitación y/o construcción de infraestructura cultural y deportiva.
2. Adecuación, dotación y mantenimiento de parques públicos.
3. Apoyo e impulso al desarrollo de las comunidades indígenas asentadas en el municipio.
4. Desarrollo de proyectos energéticos a través de fuentes no convencionales que beneficien a las comunidades rurales asentadas en el municipio.
5. Impulso del Observatorio de las Migraciones en convenio con la Universidad de La Guajira.

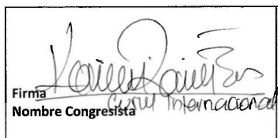
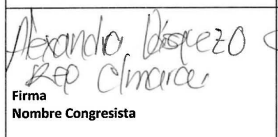
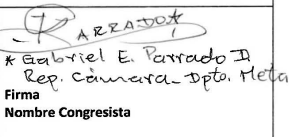
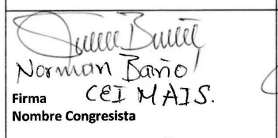
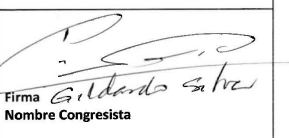
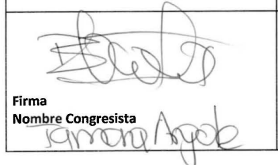
Artículo. 5°. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y sanción, y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



Representante a la Cámara

Circunscripción Internacional 2022 - 2026

 Firma Nombre Congresista Norma del Mar Pizarro	 Firma Norma del Mar Pizarro Nombre Congresista
 Firma Nombre Congresista Alexander Baez	 * Gabriel E. Parrado II Rep. Cámara Dpto. Meta Firma Nombre Congresista
 Firma Nombre Congresista Norman Bano	 Firma Nombre Congresista Gilardo Silva
 Firma Nombre Congresista Armonio	Firma Nombre Congresista

Exposición de motivos

Presento a consideración de los miembros del Honorable Congreso de la República el Proyecto de Ley, *por medio del cual la nación y el Congreso de la República, se asocian a la conmemoración de los cien (100) años de fundación del municipio de Maicao en el departamento de La Guajira, se declara el 2026 como el año de su centenario, se rinde homenaje público a sus pobladores y se dictan otras disposiciones.*

La presente exposición de motivos consta de los siguientes acápités:

- 1 Objeto del proyecto de ley
 - a) Reseña histórica
 - b) Ubicación y geografía
 - c) Bandera y escudo
 - d) Economía
2. Impacto fiscal
3. Conflicto de interés
4. Justificación del proyecto de ley

1. Objeto del proyecto de ley

El presente proyecto de ley busca vincular a la nación y al Congreso de la República en la conmemoración de los cien (100) años de fundación del municipio de Maicao, en el departamento de La Guajira, declarando el año 2026 como el año del Centenario de Maicao, rindiendo homenaje público a su población y se dictan otras disposiciones.

a) Reseña histórica

El municipio de Maicao se fundó el 29 de junio de 1926, por el Coronel Rodolfo Morales y Tomás Cúrvulo Iguarán y fue elevado a la categoría de municipio mediante Decreto número 071 del 13 de junio de 1955 por el Gobierno de Gustavo Rojas Pinilla. En la actualidad se organiza en la zona urbana en 5 comunas que agrupan 144 barrios entre formales y asentamientos poblaciones de origen informal, estos últimos suman un total de 29 asentamientos con población mixta mayoritariamente colombiana (78%).

El poblamiento de Maicao se dio principalmente por indígenas, criollos y mestizos, gracias a los altos flujos de inmigración de familias extensas provenientes de Puerto Estrella, Manaure, Barrancas, Fonseca, Riohacha y Venezuela, entre otros. En Maicao convergen distintas y diversas culturas que lo han hecho un territorio multiétnico y pluricultural. Los primeros pobladores se remontan a los años 20 del siglo XX provenientes de la etnia Wayú, posteriormente se integraron los colonos mestizos llegados desde otras zonas de La Guajira y de la costa Caribe colombiana. Con estos colonos llegaron los afrodescendientes, con sus propias costumbres. También es considerable la presencia de población venezolana, cuyos vínculos con Maicao son naturales debido a la ubicación del municipio como punto de tránsito fronterizo, especialmente para la comunidad Wayú de ambos países. Así mismo se destaca la presencia de comunidades árabes, provenientes de distintos países del Oriente próximo. Esta diversidad ha generado desde la fundación del municipio hasta su historia reciente la convivencia pacífica entre diversas religiones, razas, etnias y culturas, así como la vocación comercial del municipio¹.

Maicao es un puerto terrestre libre y su principal actividad económica está relacionada con el comercio, es conocida como la vitrina comercial de Colombia; es un puente entre Colombia y Venezuela. Por muchos años fue centro de importación de productos de diferentes países, aunque el flujo de mercancías diferente al colombo-venezolano ha disminuido por tener actualmente múltiples vías de entrada a Colombia, por lo que hoy la ciudad se ha especializado en el intercambio con el vecino país².

Durante la segunda mitad del siglo XX, Maicao se posicionó como una capital comercial de gran importancia. Su proximidad a la frontera venezolana y su ubicación estratégica cerca del Caribe contribuyeron a que se desarrollara un activo intercambio comercial (tomado de Colombia histórica).

¹ PLAN DE DESARROLLO MAICAO ES TIEMPO DE AVANZAR 2024-2027. (s. f.).

<https://www.maicao-laguajira.gov.co/planes/plan-de-desarrollo-maicao-es-tiempo-de-avanzar-20242027>

² LegisComex. Sistema de Inteligencia Comercial. (s. f.).

<https://www.legiscomex.com/Documentos/municipio-maicao-laguajira-rci286>

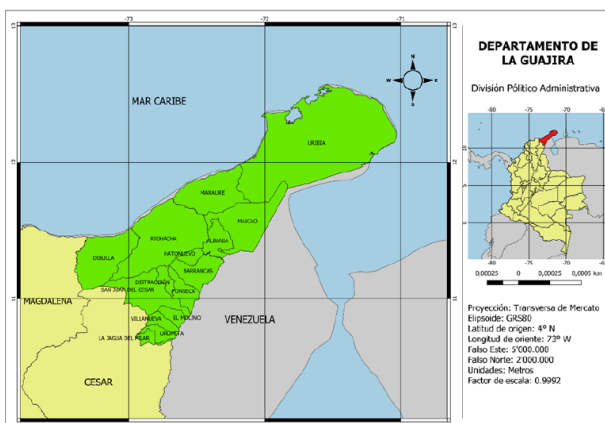
Maicao es también conocida como «Vitrina Comercial de Colombia» debido a la prosperidad económica que experimentó en la década de 1980, al establecer un amplio mercado abastecido por productos importados de Venezuela, además de poseer una diversidad demográfica constituida por habitantes de los pueblos indígenas Wayú y Zenú, y de aglutinar una gran colonia de musulmanes procedentes de oriente medio, en su mayoría libaneses.

Al hablar del municipio de Maicao capítulo aparte merece resaltar la riqueza cultural de su pueblo compuesto por una heterogeneidad de etnias y culturas que dan forma a la configuración demográfica del pueblo Maicaero.

Desde afrocolombianos, indígenas Zenú, personas del interior del país, hasta árabes provenientes de países como Siria, Jordania y Líbano hacen parte de la población que hoy reside y conforma el municipio de Maicao, añadiendo a esta, la gran presencia del pueblo Wayú que desde tiempos milenarios ha habitado este territorio, dotando al municipio de una gran riqueza cultural con todas y cada una de sus distintas expresiones, creencias y visiones del mundo.

b) Ubicación y geografía

El municipio fronterizo de Maicao cuyo nombre proviene de la palabra mai-ko-u del Wayuunaiki que traduce “Tierra del Maíz”, se ubica en el media Guajira colombiana a 76 km de la capital del departamento Riohacha; es la segunda población urbana de la frontera con Venezuela después de la ciudad de Cúcuta. Está ubicado en la península de La Guajira, en el extremo septentrional de Suramérica, exactamente en el suroriente del departamento³.



Maicao al Norte limita con los municipios de Uribia y Manaure; al Este con el Estado Zulia de Venezuela; al Sur con el municipio de Albania y al Oeste con Riohacha completando una extensión territorial total de 1.782 km² y un área urbana de 21,94 km², una altitud de 52m sobre el nivel del mar, su densidad poblacional es de 1113,9 hab/km² y una población total de 203.769 habitantes. Su clima es árido con presencia de dos estaciones lluviosas

³ PLAN DE DESARROLLO MAICAO ES TIEMPO DE AVANZAR 2024-2027. (s. f.).

<https://www.maicao-laguajira.gov.co/planes/plan-de-desarrollo-maicao-es-tiempo-de-avanzar-20242027>

y dos estaciones secas; una temperatura promedio anual de 29 °C.⁴

C) Bandera y escudo

BANDERA



ESCUDO



D) Economía

Maicao es el tercer municipio que más aporta a la economía departamental, según los datos reportados a 2021 por el DANE, tiene un peso relativo en el valor agregado departamental del 12,1% superado por Riohacha y Barrancas que tienen un peso en el valor agregado departamental del 17,9 y 42%, respectivamente. El valor agregado en miles de millones del municipio para el 2021 alcanzó la cifra de \$1.699.

El sector de mayor aporte a la economía local es el terciario que agrupa actividades de comercio, intercambio de bienes y servicios, turismo, hotelería y transacciones financieras con un 89%, seguido de las actividades del sector secundario dentro de las cuales se resalta la agricultura y la minería; finalmente el 2,53% restante correspondientes a actividades del sector primario. El comercio en la zona céntrica de Maicao, tiene la siguiente composición venta de ropa y calzado con el 29,2%, seguido por los productos de cacharrería y miscelánea con el 17,6%, víveres y abarrotes con el 12,4%, y los electrodomésticos, productos de tecnología y artículos para el hogar con el 11,6%. Las ferreterías, los perfumes y los medicamentos son las que menos representación comercial con el 1,3% y el 1,6%⁵.

2. Impacto fiscal

El proyecto de ley, *por medio del cual la nación y el Congreso de la República, se asocian a la conmemoración de los cien (100) años de fundación del municipio de Maicao en el departamento de La Guajira, se declara el 2026 como el año de su centenario, se rinde homenaje público a sus pobladores y se dictan otras disposiciones*, no conlleva un impacto fiscal, debido a que en el articulado no se ordena un gasto público, pues en el mismo se señala expresamente que se autoriza al Gobierno nacional para que reglamente todo lo relacionado con la puesta en marcha de lo establecido en él.

⁴ PLAN DE DESARROLLO MAICAO ES TIEMPO DE AVANZAR 2024-2027. (s. f.).

⁵ PLAN DE DESARROLLO MAICAO ES TIEMPO DE AVANZAR 2024-2027. (s. f.). <https://www.maicao-laguajira.gov.co/planes/plan-de-desarrollo-maicao-es-tiempo-de-avanzar-20242027>

En conclusión, el proyecto de ley en cuestión ha sido cuidadosamente diseñado para que no haya un impacto fiscal negativo en el presupuesto nacional, sino más bien para promover el desarrollo territorial y el reconocimiento de la comunidad de Maicao de una manera responsable y sostenible desde el punto de vista financiero, al punto de no representar una ordenación del gasto, sino todo lo contrario, establecer la posibilidad de reorientar recursos en la medida de una autorización, que en nada se torna vinculante para inversiones en el territorio.

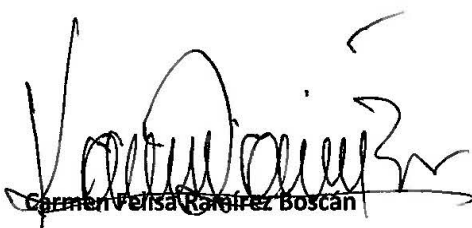
3. Conflicto de interés

De acuerdo con lo estipulado en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, en concordancia con los artículos 286 y 291 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), y conforme con el objetivo del presente proyecto de ley, se puede concluir que no hay motivos que puedan generar un conflicto de interés para presentar esta iniciativa de ley, dado que considero que el presente proyecto es de carácter general y no implica un conflicto de interés de carácter particular. No obstante, a lo anterior, en todo caso, el Congresista que así lo considere puede manifestar las razones por las cuales pueda encontrarse incurso en un conflicto de interés.

4. Justificación del proyecto de ley



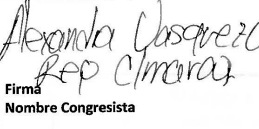
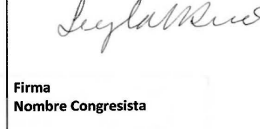
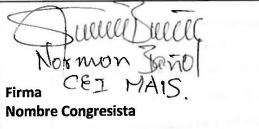
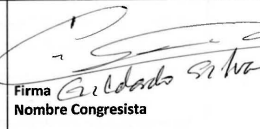
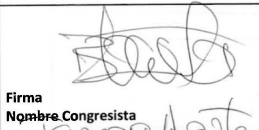
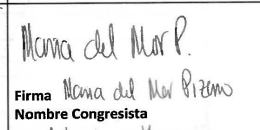
Conforme a lo expuesto anteriormente, es indudable la importancia social, cultural, económica y turística que tiene el municipio de Maicao, por lo cual es pertinente rendirle un homenaje, así como a su población, y qué mejor razón para hacerlo que el cumplimiento de sus cien (100) años de fundación. Su cultura, historia, ubicación y sus diferentes componentes lo convierten en un municipio importante y con grandes potencialidades, por lo que requiere el apoyo del Gobierno nacional y de las demás entidades competentes para poder llevar a cabo su exaltación, conservación y mejora. En virtud de lo anterior, solicito a la Secretaría General de la Cámara de Representantes dar inicio al trámite legislativo respectivo del presente proyecto de ley, por medio de la cual la nación y el Congreso de la República, se asocian a la conmemoración de los cien (100) años de fundación del municipio de Maicao en el departamento de La Guajira, se declara el 2026 como el año de su centenario, se rinde homenaje público a sus pobladores y se dictan otras disposiciones.

Cordialmente,



Representante a la Cámara

Circunscripción Internacional 2022 - 2026

 Firma Nombre Congresista	 * Gabriel E. Parrado J. Rep. Cámara - Dpto. Meta Firma Nombre Congresista
 Firma Nombre Congresista	 Firma Nombre Congresista
 Firma Nombre Congresista	 Firma Nombre Congresista
 Firma Nombre Congresista	 Firma Mena del Mar P. Nombre Congresista Colombia Humana.

C. R. N. C. CAMARA DE REPRESENTANTES SECRETARÍA GENERAL

El día _____ de _____ del año _____

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley 148 Acto Legislativo _____

No. _____ Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por: _____

SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 149 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se regula la propiedad, posesión y/o tenencia de tierras al interior de la frontera agrícola por parte de extranjeros.

Bogotá, D. C., 6 de agosto de 2024

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia: Radicación del Proyecto de Ley número 149 de 2024, por medio de la cual se regula la propiedad, posesión y/o tenencia de tierras al interior de la frontera agrícola por parte de extranjeros.

Respetado Secretario:

Radicamos ante su despacho el presente Proyecto de Ley número 149 de 2023, por medio de la cual se regula la propiedad, posesión y/o tenencia de tierras al interior de la frontera agrícola por parte de extranjeros, el cual tiene como objeto proteger la soberanía nacional y alimentaria, estableciendo límites a la propiedad, posesión y/o tenencia de

tierras rurales, con el fin de evitar la concentración de predios rurales por parte de capitales extranjeros.




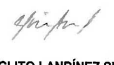

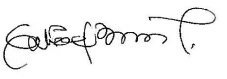
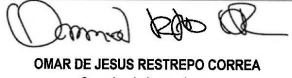



En este sentido, se presenta a consideración de la Cámara de Representantes del Congreso de la República el presente proyecto de ley, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley y la Constitución.

De los y las congresistas,

 WILSON NEBER ARIAS CASTILLO Senador de la República Pacto Histórico	 TERESA ENRIQUEZ ROSERO Representante a la Cámara Partido de la U
 GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER Senadora de la República Pacto Histórico - Colombia Humana	 ALFREDO MONDRAGON GARZÓN Representante a la Cámara por el Valle Coalición Pacto Histórico

 ISABEL CRISTINA ZULETA LOPEZ Senadora de la República Pacto Histórico - Colombia Humana	 CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO Representante a la Cámara por Santander Partido Alianza Verde
 CATALINA PEREZ PEREZ Senadora Pacto Histórico	 MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO Representante a la Cámara por el Tolima Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico
 INTI ASPRILLA REYES Senador de la República Pacto Histórico	 ERICK VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico
 ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA Senadora Pacto Histórico	 ERMES EVELIO PETE VIVAS Representante a la Cámara por el Cauca Pacto Histórico - MAIS
 PABLO CATATUMBO TORRES V. Senador de la República Partido Comunes - Pacto Histórico	 LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO Representante a la Cámara por el Huila PDA - Pacto Histórico

 AIDA AVELLA ESQUIVEL Senadora de la República Pacto Histórico-Unión Patriótica	 GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN Representante a la Cámara por el Meta Pacto Histórico - PDA
 ROBERT DAZA GUEVARA Senador de la República Pacto Histórico	 MARIA FERNANDA CARRASCAL Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA Senadora de la República Partido COMUNES - Pacto Histórico	 ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ Representante a la Cámara - Putumayo Pacto Histórico
 MARTHA ISABEL PERALTA EPIEYÚ Senadora de la República Pacto Histórico - Mais	 GILMA DÍAZ ARIAS Representante a la Cámara Partido Liberal Colombiano
 MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ Senadora de la República Pacto Histórico	 MARY ANNE ANDREA PERDOMO Representante por Sucre Congreso de la República mary.perdomo@camara.gov.co

 JULIO CÉSAR ESTRADA CORDERO Senador de la República Pacto Histórico	 CARLOS ALBERTO CARREÑO MARIN Representante a la Cámara por Bogotá Partido Comunes - Pacto Histórico
 AIDA MARINA QUILCUÉ VIVAS Senadora de la República - Circunscripción Indígena Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS)	 HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ Representante a la Cámara Pacto Histórico
 CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA Senador de la República Polo Democrático Alternativo - Coalición Pacto Histórico	 GABRIEL BECERRA YAÑEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico - UP
 OMAR DE JESUS RESTREPO CORREA Senador de la República Partido comunes	 ETNA TAMARA ARGOTE CALDERÓN Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico PDA-LLS
 SANDRA YANETH JAIMES CRUZ Senadora de la República Pacto histórico- PDA	 PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA Representante a la Cámara Pacto Histórico - Boyacá

 Julián Gallo Cubillos Senador de la República. Comunes	 NORMAN DAVID BAÑOL ALVAREZ Representante a la Cámara Circunscripción Especial Indígena
 DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ Representante a la Cámara Pacto Histórico	 FERNEY SILVA IDROBO Senador de la República Pacto Histórico

PROYECTO DE LEY NÚMERO 149 DE 2024
CÁMARA

por medio de la cual se regula la propiedad, posesión y/o tenencia de tierras al interior de la frontera agrícola por parte de extranjeros.

Artículo 1°. Objeto y ámbito de aplicación. La presente ley tiene por objeto proteger la soberanía nacional y alimentaria, estableciendo límites a la propiedad, posesión y/o tenencia de tierras rurales, con el fin de evitarla concentración de predios rurales por parte de capitales extranjeros.

Artículo 2°. Definiciones. Para efectos de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

Extranjerización de la tierra. Se entiende por extranjerización de la tierra el proceso mediante el cual la tierra o su producción queda en dominio, dirigida o controlada, total o parcialmente, por capitales extranjeros, estatales o privados, en nombre propio o a través de terceros. Este fenómeno puede tener como finalidad la explotación económica de la tierra o de los bienes y servicios ecosistémicos asociados, o la especulación y captación de rentas.

Soberanía alimentaria. La soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos de definir su propio

sistema alimentario, sus políticas y estrategias sostenibles de producción, distribución y consumo de alimentos nutritivos, culturalmente adecuados y accesibles. Que estos sean producidos de forma sostenible y ecológica, que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, que esté basado en la pequeña y mediana producción y que respete sus propias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales.

Frontera agrícola. Es el límite del suelo rural que separa las áreas donde las actividades agropecuarias están permitidas, de las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas, en virtud de la ley.

Titularidad extranjera. Para efectos de la presente ley se entenderá como titularidad extranjera el ejercicio del derecho de dominio, la posesión o la tenencia sobre tierras rurales, cualquiera sea el modo de su adquisición, forma o denominación, ejercido por:

a) Personas naturales de nacionalidad extranjera, tengan o no su domicilio en el territorio nacional, salvo las excepciones establecidas en el artículo 8° de la presente ley.

b) Personas jurídicas, de conformidad con lo establecido en el artículo 633 del Código Civil, constituidas conforme a las leyes civiles o comerciales colombianas o del extranjero, cuyo capital social sea de titularidad de personas naturales o jurídicas de nacionalidad extranjera en proporción superior al cincuenta punto un por ciento (50.1%), o en proporción necesaria para formar voluntad social mayoritaria independientemente del porcentaje accionario. De igual manera, quedan incluidas:

- Las personas jurídicas, cualquiera sea su tipicidad social, que se encuentren subordinadas por cualquier forma societaria o cooperativa extranjera que ejerza como matriz o controlante, en un porcentaje mayor al veinticinco por ciento (25%), o en proporción necesaria para formar voluntad social mayoritaria independientemente del porcentaje accionario.

- Las sociedades que hayan emitido bonos convertibles en acciones que permitan a su beneficiario acceder a una porción accionaria superior al veinticinco por ciento (25%), o en proporción necesaria para formar voluntad social mayoritaria, independientemente del porcentaje accionario, y se trate de personas naturales o jurídicas extranjeras, de conformidad con lo establecido en la presente ley.

- Cuando se transfiera la propiedad, bajo cualquiera de las formas previstas en las leyes vigentes, en virtud de un contrato de fideicomiso y cuyos beneficiarios sean personas naturales o jurídicas extranjeras en porcentaje mayor al veinticinco por ciento (25%).

- Los consorcios y uniones temporales, cuando en ellas participen personas naturales o jurídicas

extranjeras en porcentaje mayor al cincuenta punto un por ciento (50.1%).

c) Personas jurídicas de derecho público de nacionalidad extranjera.

d) Sociedades de hecho, de conformidad con lo establecido en el artículo 498 y siguientes del Código de Comercio, en iguales condiciones respecto de su capital social a las previstas en el literal b) de este artículo.

Artículo 3°. Límites a la propiedad, posesión y/o tenencia sobre predios rurales por parte de extranjeros. La propiedad, posesión y/o tenencia de tierras rurales dentro de la frontera agrícola del país, por parte de personas naturales o jurídicas extranjeras de conformidad con lo establecido en la presente ley, no podrá exceder del quince por ciento (15%) de la totalidad del suelo rural de la frontera agrícola del municipio en que se encuentre.

En ningún caso, la propiedad, posesión y/o tenencia en cabeza de una persona natural o jurídica extranjera podrá superar una Unidad Agrícola Familiar (UAF) de que trata la Ley 160 de 1994, o las leyes que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

Así mismo, se prohíbe a las personas naturales y jurídicas extranjeras la propiedad, posesión y/o tenencia sobre:

a) Los predios con suelos rurales de vocación agropecuaria de clasificación agrológica I, II y III.

b) Predios baldíos y reservas territoriales del Estado.

c) Predios privados que inicialmente fueron adjudicados como baldíos bajo la Ley 160 de 1994.

d) Predios que fueron adjudicados a sujetos de reforma agraria adquiridos mediante subsidio de tierras o de compra directa.

e) Predios y terrenos rurales por fuera de la frontera agrícola nacional.

f) Áreas forestales públicas destinadas a la producción sostenible.

g) Predios cubiertos con bosques nativos, ubicados en áreas protegidas.

h) Predios que contengan o se extiendan sobre fuentes de aguas superficiales o subterráneas o aquellos en donde surjan aquellas.

i) Predios rurales dentro de los cincuenta (50) kilómetros de las zonas de frontera.

Artículo 4°. Primacía de la realidad sobre las formas jurídicas. Las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán valerse del fraccionamiento de tierras, la propiedad en común y proindiviso, la constitución de patrimonios autónomos, los contratos de arrendamiento a largos plazos o a perpetuidad, ni ninguna otra figura jurídica para controlar extensiones de tierras que superen la UAF y los demás límites establecidos en la presente ley. En todo caso, primará la realidad en el control de la tierra por sobre cualquier figura jurídica utilizada para sobrepasar lo dispuesto en la presente ley.

En consecuencia, las autoridades judiciales o administrativas que deban examinar los actos o contratos de que trata el presente artículo, lo harán conforme a su naturaleza real, sin sujetarse a la denominación que le asignen las partes.

Artículo 5°. Nulidad de los actos o contratos. Serán nulos los actos y contratos celebrados con posterioridad a la expedición de la presente ley en virtud de los cuales se consolide la titularidad extranjera sobre tierras rurales en violación a lo aquí establecido.

Parágrafo. Los negocios jurídicos de tenencia y/o posesión celebrados por personas extranjeras y no sujetos a registro deberán ser elevados a escritura pública ante el respectivo notario. El incumplimiento de esta obligación tendrá como consecuencia la nulidad de los actos o contratos celebrados.

Artículo 6°. Funciones de las autoridades competentes. La Agencia Nacional de Tierras (ANT) estará legitimada por activa para promover las acciones judiciales tendientes a declarar la nulidad de los actos o contratos cuando se presuma la vulneración de lo dispuesto en la presente ley.

Parágrafo 1°. Cuando se constate que el acto jurídico de propiedad, posesión y/o tenencia vulnera lo dispuesto en la presente ley, los notarios se abstendrán de tramitar dicho negocio jurídico con la respectiva motivación. De igual manera, las oficinas de registro de instrumentos públicos se abstendrán de proceder con el registro. Tanto los notarios como las oficinas de registro de instrumentos públicos deberán remitir la información de la situación a la Agencia Nacional de Tierras

Parágrafo 2°. La Superintendencia de Sociedades, Superintendencia de Notariado y Registro, así como todas las entidades que, de acuerdo con sus funciones, se relacionen con lo establecido en la presente ley, deberán ejercer funciones de inspección, vigilancia y control.

Artículo 7°. Prohibición. Queda prohibida toda utilización, colaboración o cooperación de personas naturales o jurídicas colombianas con personas naturales o jurídicas extranjeras para infringir o afectar los límites y restricciones establecidas en la presente ley.

Artículo 8°. Excepciones. Lo contemplado en la presente ley no será aplicable a las personas naturales de nacionalidad extranjera en los siguientes casos:

a) Cuando acrediten quince (15) años de residencia continua en el país, con antelación a la adquisición, tenencia y/o posesión de inmuebles rurales.

b) Cuando tengan cónyuge o compañera o compañero permanente por un periodo superior a diez (10) años previos a la adquisición, tenencia y/o posesión y que cuenten con residencia continua y permanente comprobada en el territorio por un periodo igual.

c) Cuando tengan hijos colombianos y demuestren una residencia permanente en el país superior a diez (10) años.

Artículo 9°. Sistema de información de propietarios, poseedores y tenedores extranjeros. Créese el Sistema de información de Propietarios, Poseedores y/o Tenedores Extranjeros (SIPTE). El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el término de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley, implementará el SIPTE, el cual, como mínimo, deberá contener la siguiente información:

a) Registro de todos los negocios jurídicos en los que hagan parte personas extranjeras, sujetos a registro que versen sobre predios rurales.

b) Registro de todos los negocios jurídicos en los que hagan parte personas extranjeras, no sujetos a registro y que impliquen un cambio en la tenencia sobre predios rurales.

La información correspondiente se deberá estructurar y disponer estandarizada en el modelo de datos del Sistema de Administración del Territorio (SAT).

Parágrafo 1°. Para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo, todas las notarías del país, así como las oficinas de registro de instrumentos públicos, deberán reportar periódicamente en el SIPTE, los actos de propiedad, tenencia y/o posesión que involucren personas naturales o jurídicas extranjeras y que versen sobre predios rurales.

Parágrafo 2°. El SIPTE estará sujeto al Marco de Gasto de Mediano Plazo y Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Artículo 10. Lineamientos y requisitos notariales y de registro. La Superintendencia de Notariado y Registro deberá expedir, en un término no mayor a un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley, los lineamientos y requisitos que deberán acoger y exigir todas las notarías y oficinas de registro de instrumentos públicos del país, a las personas naturales y jurídicas extranjeras, al momento de la protocolización, inscripción y registro de actos jurídicos relacionados con tierras rurales, conforme a lo establecido en la presente ley.

Artículo 11. Derechos adquiridos. La presente ley no afecta los derechos adquiridos conforme a la ley por personas naturales o jurídicas extranjeras sobre predios cuyo dominio tenga origen distinto a la adjudicación de baldíos. No obstante, solamente se podrán realizar actos de disposición que impliquen la disminución total o progresiva de la extensión de las tierras concentradas. Una vez llegado al límite establecido en la presente ley, se deberá ceñir a lo aquí dispuesto.

Parágrafo. En el evento que una persona natural o jurídica extranjera, de conformidad con los derechos adquiridos, tenga en propiedad tierras dentro de la frontera agrícola con una extensión superior a una Unidad Agrícola Familiar, y decida enajenar parte la totalidad de dichas tierras, la Agencia Nacional de

Tierras tendrá la primera opción de compra, quien tendrá 30 días desde la notificación del vendedor de la oferta de venta para aceptar el negocio jurídico. Transcurrido el término sin respuesta, se entenderá rechazada la oferta y el vendedor podrá enajenar la tierra a un particular.

Artículo 12. Acumulación de tierras por parte de extranjeros. Los titulares extranjeros que con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley y a partir de la promulgación de la Ley 160 de 1994 hayan adquirido bienes inmuebles rurales cuyo dominio privado tenga origen en adjudicación de baldíos y su extensión exceda la Unidad Agrícola Familiar infringiendo lo establecido en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994, podrán proponer la enajenación voluntaria a la Agencia Nacional de Tierras hasta antes que se le notifique el auto admisorio de la demanda que pretenda la nulidad del acto o contrato.

Cuando el titular hubiera expresado su voluntad de enajenar o en aquellos casos en que la Agencia Nacional de Tierras considere que las tierras rurales inicialmente adjudicadas como baldíos y sobre las cuales se concentra la titularidad extranjera, reúnen las condiciones técnicas para promover programas de reforma agraria, presentará oferta de compra al titular invocando motivos de utilidad pública e interés social.


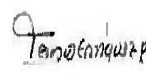
Parágrafo: En caso de haberse promovido acción judicial por parte de la Agencia Nacional de Tierras y una vez perfeccionada la adquisición por parte de esta, solicitará al juez que conozca del proceso judicial la terminación anormal del proceso por desistimiento de las pretensiones, conforme lo dispuesto por el Código General del Proceso.

Artículo 13. Conformidad con las obligaciones internacionales en materia de comercio y Tratados Bilaterales de Inversión. Para los fines establecidos por la presente ley, así como para las obligaciones internacional es comerciales y los Tratados Bilaterales de Inversión ratificados por el Estado colombiano, no se entenderán como inversiones extranjeras las que versen sobre tierras rurales dentro de la frontera agrícola al tratarse estas de recursos naturales no renovables.

Artículo 14. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación en todo el territorio nacional y deroga las normas que le sean contrarias.

De los y las Congresistas,

De los y las congresistas,

 WILSON NEBER ARIAS CASTILLO Senador de la República Pacto Histórico	 TERESA ENRIQUEZ ROSERO Representante a la Cámara Partido de la U
---	--

 GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER Senadora de la República Pacto Histórico - Colombia Humana	 ALFREDO MONDRAGÓN GARZÓN Representante a la Cámara por el Valle Coalición Pacto Histórico
 ISABEL CRISTINA ZULETA LOPEZ Senadora de la República Pacto Histórico - Colombia Humana	 CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO Representante a la Cámara por Santander Partido Alianza Verde
 CATALINA PEREZ PEREZ Senadora Pacto Histórico	 MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO Representante a la Cámara por el Tolima Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico
 INTI ASPRILLA REYES Senador de la República Pacto Histórico	 ERICK VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico
 ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA Senadora Pacto Histórico	 ERMES EVELIO PETE VIVAS Representante a la Cámara por el Cauca Pacto Histórico - MAIS

 Pablo Catatumbo Torres V. Senador de la República Partido Comunes- Pacto Histórico	 LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO Representante a la Cámara por el Huila PDA - Pacto Histórico
 AIDA AVELLA ESQUIVEL Senadora de la República Pacto Histórico-Unión Patriótica	 GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN Representante a la Cámara por el Meta Pacto Histórico - PDA
 ROBERT DAZA GUEVARA Senador de la República Pacto Histórico	 MARIA FERNANDA CARRASCAL Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA Senadora de la República Partido COMUNES - Pacto Histórico	 ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ Representante a la Cámara - Putumayo Pacto Histórico
 MARTHA ISABEL PERALTA EPIEYÚ Senadora de La República Pacto Histórico - Mais	 GILMA DÍAZ ARIAS Representante a la Cámara Partido Liberal Colombiano

 MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ Senadora de la República Pacto Histórico	 MARY ANNE ANDREA PERDOMO Representante a la Cámara Congreso de la República mary.perdomo@camara.gov.co
 JULIO CÉSAR ESTRADA CORDERO Senador de la República Pacto Histórico	 CARLOS ALBERTO CARREÑO MARÍN Representante a la Cámara por Bogotá Partido Comunes - Pacto Histórico
 AIDA MARINA QUILCÚE VIVAS Senadora de la República - Circunscripción Indígena Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS)	 HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ Representante a la Cámara Pacto Histórico
 CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA Senador de la República Polo Democrático Alternativo - Coalición Pacto Histórico	 GABRIEL BECERRA YAÑEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico - UP
 OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA Senador de la República Partido comunes	 ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico PDA-LLS
 SANDRA YANETH JAIMES CRUZ Senadora de la República Pacto histórico- PDA	 PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA Representante a la Cámara Pacto Histórico - Boyacá
 Julián Gallo Cubillos Senador de la República. Comunes	 NORMAN DAVID BAÑOL ALVAREZ Representante a la Cámara Circunscripción Especial Indígena
 DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ Representante a la Cámara Pacto Histórico	 FERNEY SILVA IDROBO Senador de la República Pacto Histórico

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 149 DE 2024 CÁMARA

por medio de la cual se regula la propiedad, posesión y/o tenencia de tierras al interior de la frontera agrícola por parte de extranjeros.

I. ANTECEDENTES

En el Congreso de la República ya se han radicado iniciativas enfocadas en la regulación de la extranjerización de tierras, es así como en la legislatura 2012-2013 se radicaron los Proyectos de Actos Legislativo (PAL) 04 de 2012, *por medio del cual se adiciona el artículo 58 de la Constitución Política*, por iniciativa del Partido Conservador Colombiano, mediante el cual se buscaba adicionar al artículo 58 de la constitución una serie de párrafos enfocados en limitar el acceso a tierras agrícolas por parte de los extranjeros, estableciendo

un límite de (2) Unidades Agrícolas Familiares que se podían adquirir, y excluyendo la posibilidad de adquirir bosques nativos, áreas protegidas, y tierras que se encontraran dentro de los 50 kilómetros de las zonas de frontera.

También se radicó el Proyecto de Acto Legislativo 11 de 2012, *por medio del cual se adiciona un nuevo artículo a la Constitución Política* presentado por el partido Polo Democrático Alternativo, y que busca b a crear un nuevo artículo en la Constitución de acuerdo con el cual las personas naturales y jurídicas extranjeras solamente podían adquirir, arrendar y usufructuar tierras agrícolas siempre que su tamaño fuese inferior a una Unidad Agrícola Familiar y se prohibía al Estado adjudicar tierras rurales y baldías a personas extranjeras.

Finalmente, durante la legislatura 2013-2014 se radicó el Proyecto de Ley 064 de 2012 Senado, *por medio del cual se dictan las medidas para garantizar la seguridad alimentaria mediante la protección y conservación nacional de la tierra*. En este proyecto se establecía que al ser la tierra un recurso natural estratégico, escaso y esencial para el desarrollo de la supervivencia de la nación... Las personas naturales y jurídicas extranjeras solo podrán tener derecho al uso y/o goce de propiedades rurales hasta el 15% de extensión de tierra rural de un municipio.

Estas tres iniciativas fueron archivadas por el tránsito de la legislatura, pero evidencian el interés y la necesidad por parte de distintos sectores políticos dentro del Congreso de la República, de regular un tema que a nivel mundial y en el caso colombiano se ha manifestado en lo que se ha denominado como la “fiebre por la tierra”, caracterizada especialmente por la iniciativa de distintos actores gubernamentales y privados de adquirir, de forma masiva, tierras agrícolas en territorios extranjeros, con el objetivo, entre otras cosas, de garantizar la seguridad alimentaria de sus pueblos al quedarse sin tierra disponible para cultivar en sus países de origen y poniendo en riesgo la seguridad y soberanía alimentaria de los países objeto de la extranjerización de su tierra.

II. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley busca, en ejercicio de las facultades establecidas en el artículo 100 de la Constitución Política, y considerando que la tierra con vocación agrícola es un recurso natural finito, necesario para asegurar la soberanía alimentaria, la soberanía nacional, la efectividad de los derechos de la población campesina y rural colombiana y el cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo. Determinar el ejercicio del derecho a la propiedad privada de tierras dentro de la frontera agrícola por parte de personas naturales y jurídicas extranjeras a condiciones especiales, respetando el núcleo esencial del derecho a la propiedad privada y limitando el acceso a tierras dentro de la frontera

agrícola a una Unidad Agrícola Familiar por persona natural y jurídica extranjera. Así como, limitar el total de tierras dentro de la frontera agrícola que puede controlar el total de personas naturales y jurídicas extranjeras al 15% del total de tierras dentro de la frontera agrícola de cada municipio.

III. CONSTRUCCIÓN TÉCNICA DE LA INICIATIVA

Para la estructuración del proyecto de ley y junto con la asesoría técnica del Ministerio de Agricultura se realizaron mesas de trabajo con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), el Ministerio de Comercio Industria y Turismo y, el Departamento Nacional de Estadística (DANE). Esto, con el fin de recabar y cruzar información que sirviera tanto de soporte de esta iniciativa, como de parámetro para el diseño del articulado. Con motivo de dichas mesas de trabajo, se identificó de manera general una ausencia de datos en cuanto a la tenencia y formalización de tierras, y en específico, una ausencia de información con relación a la extranjerización de tierras en el territorio nacional. Es de recordar que, por ejemplo, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi tiene el registro de apenas el 75% de la información nacional, de esta el 86% que comprende 717 municipios está desactualizada, y en el caso de entidades como la Superintendencia de Notariado y Registro la información no permite discriminar entre nacionales y extranjeros, la calidad de los datos no es óptima y al cruzarla con la información catastral no hay concordancia. Por lo tanto, una evidencia en el marco de la construcción de este proyecto de ley es que hay desactualización de información, la información del registro no coincide con la del catastro y, en el caso de la UPRA, el rezago en la información es de por lo menos cinco años para la mayoría de los departamentos. Precisamente por estas situaciones, junto con las proyecciones y dinámicas de extranjerización en distintos países de América Latina y de África, se considera de especial importancia regular este fenómeno en Colombia, a fin de asegurar la soberanía alimentaria, soberanía nacional y el acceso a tierras para la población campesina colombiana.

Las compras de tierras o establecimiento de negocios jurídicos no traslaticios de dominio sobre tierra agrícola a gran escala, han estado relacionadas con el desconocimiento de los derechos de comunidades ancestrales y campesinas, al mismo tiempo con una dinámica que impacta de gran forma el medio ambiente. Es en los países en vías de desarrollo donde esta *fiebre* por la tierra ha tenido su epicentro. En 2011, por ejemplo, una sola empresa británica adquirió 900 mil hectáreas en Malí, Guinea y Senegal en el África subsahariana; para 2017 se conoció que China cultivaba 10 millones de hectáreas en el exterior, particularmente en Tanzania, Senegal, Sierra Leona, Zambia, Argentina, Brasil, Ucrania, Australia y Nueva Zelanda, esto para satisfacer con alimentos a su población que representa más del

20% de la población mundial; Arabia Saudita por su parte también posee tierras en Argentina, y los ejemplos siguen.

Por lo anterior, en Colombia se hace necesario avanzar en una legislación que regule la extranjerización de la tierra y la pérdida de nuestra soberanía nacional y alimentaria, regulando la comercialización de tierras de la frontera agrícola respecto de las personas naturales y jurídicas extranjeras, estableciendo límites a la titularidad, posesión y/o tenencia, y evitando el acaparamiento por parte de capitales extranjeros. Según la UPRA la frontera agrícola¹ del país abarca 43 millones de hectáreas, es decir el 37,8% del territorio nacional.

No es exagerado decir que la extranjerización de la tierra guarda estrecha relación con el concepto de soberanía nacional, lo anterior teniendo en cuenta que este concepto en su doble proyección (interna o inmanente y externa o transeúnte) ha evolucionado de modo significativo, en armonía con las circunstancias históricas en las cuales ha tenido que utilizarse. Muchos factores han incidido en su reformulación, entre los cuales quizá el más relevante sea el relativo al proceso de progresiva internacionalización de las relaciones entre las comunidades políticas soberanas, que es precisamente el reto que plantea la problemática de la regulación de la extranjerización.

Así, en palabras de la Corte Constitucional² “la idea de soberanía nacional no puede ser entendida hoy bajo los estrictos y precisos límites concebidos por la teoría constitucional clásica. La interconexión económica y cultural, el surgimiento de problemas nacionales cuya solución solo es posible en el ámbito planetario y la consolidación de una axiología internacional, han puesto en evidencia la imposibilidad de hacer practicable la idea decimonónica de soberanía nacional. En su lugar, ha sido necesario adoptar una concepción más flexible y más adecuada a los tiempos que corren, que proteja el núcleo de libertad estatal propio de la autodeterminación, sin que ello implique un desconocimiento de reglas y de principios de aceptación universal. Solo de esta manera puede lograrse el respeto de una moral internacional mínima que mejore la convivencia y el entendimiento y que garantice el futuro inexorablemente común e interdependiente de la humanidad”.

Precisamente reconocer que las relaciones con la tierra que nos plantea el que otros Estados y actores extranjeros muestran enorme interés por la adquisición de tierras en nuestro país en un escenario de creciente escasez de dicho recurso -la extranjerización- nos impone dar una respuesta

¹ Se define como el límite del suelo rural que separa las áreas donde se desarrollan las actividades agropecuarias, las condicionadas y las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de la ley.

² Sentencia C-187/96.

soberana armónica con la evolución que ese concepto muestra de acuerdo a la circunstancia histórica de avidez internacional por la tierra. Asegurar que las tierras nacionales sean para lo nacionales es una manifestación de esa soberanía, una expresión de independencia política, entendida como la facultad de los Estados de decidir con autonomía acerca de sus asuntos internos, sobre todo cuando entran en relación o controversia en el marco del derecho internacional. Lo que se nos plantea en este escenario no puede ser leído simplemente como un problema de comercialización, sino como esto en toda la multiplicidad de su efecto político interno siempre presente en las relaciones sociales de los colombianos, y ahora externo, en relación con los actores de esa naturaleza.

No es acorde con los principios y valores de la actual constitución seguir tolerando una creciente extranjerización de nuestras tierras sin una regulación adecuada.

IV. EXTRANJERIZACIÓN DE TIERRAS

La concentración de tierras por parte de actores extranjeros o extranjerización de tierras, es un tema que actualmente causa preocupación, pues la tendencia mundial hacia la inversión en el mercado agrícola y el de tierras está afectando los medios de subsistencia humana. La tierra es un bien finito indispensable para el sostenimiento de un país porque comprende el territorio del Estado y es un factor de producción, por lo que su apropiación y concentración por parte de extranjeros pone en juego dinámicas económicas y políticas del país donde se localiza el recurso. La concentración de tierras puede definirse como un proceso de reconfiguración de la tenencia que conlleva una mayor desigualdad en su distribución y acceso, en términos de derechos, de recurso económico de bienes y servicios culturales y ecosistémicos asociados.

Por su parte, la extranjerización de tierras es definida por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)³ como el proceso mediante el cual la tierra o su producción queda en dominio, dirigida o controlada, total o parcialmente, por capitales extranjeros, estatales o privados, en nombre propio o a través de terceros. Este fenómeno puede tener como finalidad la explotación económica de la tierra o de los bienes y servicios ecosistémicos asociados, o la especulación y captación de rentas. La extranjerización puede estar vinculada a fenómenos de concentración, acaparamiento o acumulación.

Así, el término extranjerización refiere a desnacionalización y está vinculado con la soberanía que los Estados ejercen sobre los servicios ecosistémicos relacionados con una noción geopolítica de lo que es la tierra como componente

integral de la territorialidad de los Estados Nación. Los capitales o inversionistas extranjeros pueden ser residentes en el país o no, empresas, Gobiernos o inversiones, con distintos propósitos, incluyendo las adquisiciones de propiedades relativamente pequeñas para recreo o descanso en zonas próximas a los centros urbanos.

Este término no debe ser entendido únicamente como la compra de grandes extensiones de tierras, sino que, además, debe comprender la inserción de capitales extranjeros en las economías regionales y locales a partir de formas de acceso al uso o usufructo, como el arrendamiento, que terminan influyendo en la economía y las políticas de desarrollo rural nacional. También puede darse en asocio con capitales e inversionistas nacionales⁴.

Cabe la pena añadir que los actores no tienen necesariamente un vínculo con un Gobierno, pues también pueden ser empresas e individuos extranjeros que actúan por su cuenta. Existiendo diversos propósitos de la compra de tierras, como lo son la producción agrícola, el uso para objetivos como minería, biocombustibles, e incluso la reforestación, conservación y el uso personal. A este cuadro se deben agregar mecanismos de negociación no del todo transparentes o fraudulentos y una institucionalidad pública relativamente débil o proclive a la extranjerización en los países donde se venden las tierras.

En este contexto, se puede decir que lo que se presenta sobre la tierra es un control, obtenido por distintos medios, puede realizarse a través de compraventas, arrendamientos, servidumbres, leasing o contratos especiales, y no siempre está implicada su propiedad, pero sí un control sobre todos sus recursos, usos y formas de producción. Hay distintas maneras de acceder a la tierra dentro del fenómeno de extranjerización y los mecanismos por medio de los que se lleva a cabo pueden involucrar procesos de desposesión. De esta manera, se reconoce que los actores que controlan la tierra no solo son Gobiernos, sino que también existen empresas, fondos privados e individuos extranjeros que buscan nuevas plazas para invertir sus capitales y ven en el mercado agrícola y el de tierras, una oportunidad para aumentar sus ganancias.

La actuación de los Gobiernos de países donde se da la concentración y extranjerización de tierras ha sido favorable para los intereses de quienes acumulan el recurso, su papel como promotores del mercado de tierras a gran escala ha hecho parte de una estrategia de desarrollo que busca la inversión de capitales financieros extranjeros en su economía, esto bajo las recomendaciones de organizaciones financieras internacionales es que presionan a los

³ FAO, 2017. Concentración y extranjerización de tierras productivas en Colombia [WWW Document]. URL <https://www.fao.org/policy-support/tools-and-publications/resources-details/es/c/1153805/> (accessed 7.3.23).

⁴ Bijos, L.M.D.J., Dayrell, C. de C., 2017. A aquisição de terras por estrangeiros e soberania: aportes para uma proteção normativa / The acquisition of lands by foreigners and sovereignty: contributions to normative protection. *Revista de Direito da Cidade* 9, 1766–1783. <https://doi.org/10.12957/rdc.2017.29209>

países a seguir sus pautas de desarrollo a nivel mundial. Dicha iniciativa gubernamental no solo se ha presentado en los Planes de Desarrollo, también se han manifestado en los intentos de cambio de regulación que faciliten la expansión del mercado de tierras⁵.

El fenómeno de la extranjerización de tierras puede observarse desde la perspectiva de la soberanía nacional, si se consideran impactos en la soberanía y seguridad alimentaria desde la producción, distribución y comercialización. Esto es especialmente relevante cuando la producción agropecuaria tiene como objetivo resolver los problemas alimentarios de las naciones en las que se origina la inversión, sin considerar las necesidades locales. Igualmente, puede tener afectaciones a la gobernanza en un país o región, incluidos impactos transfronterizos, o impactos sociales, económicos y ambientales para el país.

La extranjerización de la tierra obedece, en buena medida a ciertos factores que han sido reconocidos por la FAO, quien ha señalado una crisis múltiple a nivel internacional relacionada con el incremento de la población urbana sobre la población rural, generando un cambio en los patrones alimentarios, lo que produjo el aumento de sistemas agroalimentarios basados en la intensificación de insumos agrícolas de síntesis química, la degradación ambiental, la crisis financiera y la crisis energética.

En el trasfondo de estas dinámicas se generaliza la idea de que existen “zonas de reserva de tierras” con potencial agropecuario, desaprovechadas y disponibles que pueden transformarse productivamente mediante el esfuerzo de inversión de diversos capitales (industrias petroleras, automotrices, mineras y forestales, alimentarias, químicas bioenergéticas, biotecnológicas). Esto permitiría a los actores corporativos y gubernamentales lograr un aseguramiento en términos financieros, energéticos y de seguridad alimentaria. Se trata de un proceso que genera oportunidades para los países receptores de las inversiones, por ejemplo, de transferencia tecnológica, creación de mercados, empleo y productividad; pero también riesgos: debilidad institucional, fragilidad e indefinición de derechos sobre la tierra, dificultad de regulación y monitoreo, posibilidad de conflictos socioambientales e incremento de la desigualdad en la distribución.

Con relación al impacto ambiental de este modelo de “aprovechamiento de tierras” la captura masiva de recursos en economías extractivas viene configurando varios impactos. En el proceso de adquisición de tierras se consideran los imperativos ambientales (es decir, todos los argumentos técnicos, ecológicos, económicos y políticos por los cuales se implementan políticas enfocadas en la sostenibilidad

ambiental y la conservación de la biodiversidad), que pueden ser instrumentados para particulares nacionales y extranjeros bajo el argumento de la protección del medio ambiente y la biodiversidad.

En lo social, económico y político, estas dinámicas surgen de planteamientos globales que pueden estar alejadas de las realidades territoriales, lo que abre espacios para que los intereses de los inversionistas difieran de los de las poblaciones locales y, que por ello requieren arreglos especiales frente a los contextos jurídicos y fiscales nacionales. En particular, los impactos se van a ver reflejados en las transformaciones de las relaciones sociales y ambientales con la tierra, teniendo en cuenta que esta tiene significados y valoraciones que no necesariamente se reflejan en el mercado. Asimismo, la idea de que existen “terras vacantes” genera un riesgo de ignorar los medios de vida de las poblaciones que las ocupan y las usan, en una manipulación de la realidad geográfica y social local.

Para el caso particular colombiano, las condiciones favorables de la inversión extranjera sin protección de los recursos, ni de la economía nacional, se ha alzado como un factor de extranjerización de tierra en el territorio. El Decreto número 2080 de 2000, por el cual se expide el Régimen General de Inversiones de Capital del Exterior en Colombia y de Capital Colombiano en el Exterior, hoy incorporado al Decreto Único Reglamentario 1068 de 2015, establece que se consideran inversiones internacionales aquellas inversiones de capital exterior en el territorio colombiano incluidas las zonas francas colombianas, por parte de personas no residentes en Colombia, así como las inversiones realizadas por un residente del país en el extranjero o en zona franca colombiana (art. 1°). Adicionalmente, se considera inversionista de capital del exterior a toda persona natural o jurídica, o patrimonio autónomo, titular de una inversión extranjera directa o de portafolio (art. 4°).

La mencionada norma consagra el principio de igualdad de trato como principio general del régimen de inversiones de capital del exterior en Colombia, por lo que no es posible establecer condiciones o tratamientos discriminatorios frente a los inversionistas residentes nacionales (art. 2°). Se considera inversión extranjera directa, por ejemplo, la adquisición de inmuebles, directamente o mediante la celebración de negocios fiduciarios, o como resultado de un proceso de titularización inmobiliaria de un inmueble o de proyectos de construcción (art. 3° (a) (iii)).

Otras condiciones favorables encontradas en Colombia por la Corporación Financiera Internacional (CFI) en 2014, tienen que ver con beneficios tributarios, particularmente en cuanto a inversiones en silvicultura para las que existen exenciones al impuesto de la renta por 10 años⁶.

⁵ Santana, F., Peixoto, M., Ribeiro, J., 2012. Aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: uma avaliação jurídica e econômica (No. 1795), Texto para Discussão. IPEA, Rio de Janeiro.

⁶ Anderson, J., De Smet, D., Ghossein, T., Penfold, M., Puget, S., Primiani, T., & De La Medina Soto, C.

Según la Ley 934 de 2004, se considera exenta la renta líquida generada por el aprovechamiento de nuevos cultivos de tardío rendimiento en cacao, caucho, palma de aceite, cítricos, y frutales (artículos 1° y 2°), “los contribuyentes podrán descontar de sus impuestos hasta el 30% de la inversión en reforestación sin superar el 20% del monto de sus impuestos”⁷.

Según información de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), algunos de los incentivos a la inversión extranjera que existen localmente tienen que ver con la suscripción de tratados de libre comercio con varios países, la simplificación de trámites y procedimientos administrativos relacionados con inversiones financieras, la creación de contratos de estabilidad jurídica conforme a la Ley 963 de 2005 (derogada por el artículo 166 de la Ley 1607 de 2012), y el impulso de ciertos sectores, por ejemplo por medio del “Programa de Transformación Productiva” del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo⁸, por el cual se benefician, entre otros, sectores en la agroindustria como aceites y grasas vegetales, biocombustibles, hortifruticultura, carne bovina y lácteos⁹.

El Decreto número 1068 de 2015 en su artículo 2.17.2.2.3.3 dispone que la inversión extranjera deberá registrarse ante el Banco de la República, procedimiento que a diferencia de lo que sucede en otros países, en Colombia “este registro es un proceso ágil, de un solo día, que ofrece a la compañía extranjera derechos, como la repatriación del capital en divisas de libre conversión, la reinversión de utilidades e, incluso, la posibilidad de mantener utilidades no distribuidas pendientes de pago en una cuenta de superávit”.

En cuanto a trámites y procedimientos para el comercio internacional, la CFI también trae ejemplos de condiciones favorables para estos en Colombia:

En Brasil, el registro ante el Sistema de Seguimiento e Intervención de la Aduana Brasileña (RADAR) puede tomar hasta 30 días, mientras que en Colombia el requisito de registro como exportador colombiano se hace ante el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, por medio del Registro Nacional de Exportadores de Bienes y Servicios (Forma 001) y toma solo tres días. México se ubica más o menos

en una posición intermedia, pues el registro ante el Padrón General de Importadores toma 7 días más que el proceso general.

Las condiciones favorables para la inversión extranjera se han visto reflejadas en impactos y resultados consolidados por Procolombia, quien registró que nueve firmas extranjeras en el año 2014 invirtieron 199 millones de dólares en el sector agropecuario, mientras que en 2010 esa cifra llegaba a tan solo 58 millones. Se identificó que las inversiones estuvieron dirigidas principalmente a frutales, generación de energía y maderables, teniendo como principales actores a empresas de Estados Unidos, Israel, España, Canadá, México, Suiza y Reino Unido. En 2015, la empresa Poligrow invirtió US\$ 54 millones en 6.000 hectáreas de cultivos de palma de aceite en el municipio de Mairipán, departamento del Meta, bajo el modelo de Zona Franca uniempresarial (o especial).

Algunas de las normas que apuntan a la creación de estímulos jurídicos para la inversión son el Decreto Ley 444 de 1967, Plan Vallejo de Servicios, la Ley 48 de 1983 que crea los Certificados de Reembolso Tributario (CERT); la Ley 1004 de 2005, régimen especial para estimular la inversión; la Ley 1111 de 2006. Por la cual se modifica el estatuto tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales; y demás normas incorporadas al Decreto número 1068 de 2015 Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público. En el Estatuto Tributario, Decreto número 624 de 1989, se contempla en los artículos 83, 173 y 253 presunciones y deducciones en favor de las plantaciones de reforestación; en el artículo 157 deducciones para nuevas plantaciones de reforestación, de coco, de palmas productoras de aceites, de caucho, de olivo, de cacao, de árboles frutales, de obras de riego y avenamiento, de pozos profundos y silos para tratamiento y beneficio primario de los productos agrícolas. En el artículo 424 se enlistan los bienes cuya venta no causa impuesto de IVA. En Colombia incluso existe un sistema de Ventanilla Única Forestal para la centralización y automatización de trámites relacionados con la cadena productiva forestal.

Adicionalmente, existen programas creados con fondos del Estado que tienen como fin el desarrollo de sectores económicos como el agroindustrial, entre otros, entre los que se cuentan el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) y Plan Colombia Siembra; el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG); el Certificado de Incentivo Forestal (CIF); Incentivo al Seguro Agropecuario (ISA); programas de fomento con acceso a créditos y líneas especiales de crédito (Agrocupo Ciclo Corto, Crédito Subastas Ganaderas); el Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (PRAN); Programa Desarrollo Rural con Equidad (reemplazó a Agroingreso Seguro); el Fondo de Solidaridad Agropecuario (FONSA); Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDA); Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo; Programa de Reforestación Comercial; Fondo de

(2014). Regulación de la inversión extranjera directa en América Latina. Regulaciones y opciones para reformas al clima de inversión. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva, 14.

⁷ Ministerio de Agricultura. (2013, septiembre 22). Registro de cultivos de tardío rendimiento para exención tributaria. Consultado el junio 21, 2016, sur <https://www.minagricultura.gov.co/tramites-servicios/otros/Paginas/Registro-decultivos-de-tardio-rendimiento-para-exenci%C3%B3n-tributaria-v2.aspx>

⁸ ANDI. (2013). Inversión Extranjera. Consultado el junio 21, 2016, sur <http://www.andi.com.co/es/GAI/Guilnv/ActExt/InvExt/Paginas/Inc.aspx>

⁹ Productiva, P. d. (2016). Consultado el junio 16, 2016, sur <https://www.ptp.com.co/portal/default.aspx>

Estabilización de Precios; incentivo para la compra de opciones Put europeas (auxilio económico de protección frente a la volatilidad de la tasa de cambio)¹⁰.

Otro de los factores de extranjerización de tierra en Colombia, es el conflicto armado ya que se comprende la tierra como un recurso en disputa, uno de sus focos principales es que ha estado ligado a procesos de control territorial por medio del uso de la violencia, violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario por parte de diferentes actores. En segundo lugar, se reconoce el control sobre la tierra como factor productivo relacionado con la consolidación de actividades económicas de aprovechamiento no solo del suelo, sino de otros servicios ambientales, o como instrumento de especulación con una incidencia directa en la provisión de alimentos.

La extranjerización de tierras plantea múltiples consecuencias sobre las que existe poca información no solo en los derechos de propiedad, sino también en los usos y en las relaciones sociales con respecto al recurso. Pueden existir nuevas inversiones que no impliquen desplazamientos de poblaciones, ya sea por el uso de mecanismos de arrendamiento o derechos de uso de la tierra, o bien porque la transformación en el uso se da en áreas que ya estaban concentradas - tales como las de ganadería extensiva. Por ejemplo, podría ser que esas áreas hubieran sido objeto de desposesiones anteriores, o que los sistemas de ganadería extensiva se desplazaran hacia la frontera agropecuaria, generando nuevas desposesiones o impactos socioambientales importantes. Así mismo, si la reconcentración se refleja en un aumento de los precios de la tierra.

Otro aspecto importante es el de las relaciones sobre la tierra ligadas al control territorial en dinámicas de producción agropecuaria y distribución de la renta, y también al poder económico, político, institucional, cultural y ambiental. Según los autores citados, el control territorial se asocia frecuentemente con el concepto de acaparamiento. Sin embargo, su observación se dificulta por la diversidad de expresiones empíricas que puede tener. En términos de impactos de las inversiones en la reconfiguración de la tenencia y distribución de la tierra, señalan que podrían darse casos de redistribución, distribución, no redistribución o reconcentración. A lo que se suman posibilidades como la desposesión, relocalización, control de la tierra indesposesión (esquemas de arriendos, contratos o salarizaciones), con distintos arreglos institucionales y privados.

Los impactos de las inversiones a gran escala sobre tierras, en un contexto de concentración y extranjerización, dependen en gran medida de las complementariedades que se construyan entre las distintas visiones en tomo al aprovechamiento de la

tierra, tales como los modelos agroindustriales y los de agricultura familiar. La formulación de políticas debe evaluar alternativas viables bajo un enfoque de derechos que priorice el bienestar social, la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza. Así mismo, el enfoque debe tener en cuenta los riesgos distributivos, las inequidades y asimetrías estructurales que históricamente han afectado a los productores a pequeña escala. El uso social óptimo de la tierra está en el centro de las reflexiones, y requiere reconocer que la agricultura familiar está estrechamente ligada a la equidad y la productividad, considerando, por ejemplo, que los sistemas de economía campesina han demostrado su capacidad productiva, degeneración de empleo rural y de rentabilidad. Igualmente, la agricultura familiar es resultado de desarrollos, innovaciones, y evoluciones intergeneracionales de prácticas productivas y culturales. Partiendo de ese reconocimiento, la agricultura familiar y la agroindustria podrían coexistir, por ejemplo, mediante la combinación de mecanismos regulatorios que incluyan segmentaciones de mercados, restricciones en el mercado de tierras, regulación de la extranjerización, consideraciones de aspectos socioambientales y servicios ecosistémicos, esquemas de agricultura por contrato que incluya herramientas de corrección de asimetrías y costos de transacción, establecimiento de cooperativas, canalización de la inversión rural pública hacia la agricultura familiar más allá del asistencialismo.

V. EXPERIENCIA INTERNACIONAL SOBRE LIMITACIÓN A LA ADQUISICIÓN DE TIERRAS RURALES POR PARTE DE EXTRANJEROS

A continuación, se presenta un balance informativo, sobre las experiencias alcanzadas por otros países, en relación a la prohibición o definición de límites a la compra de tierras por parte de extranjeros (Buranello, 2021):

- **Argentina:** En diciembre de 2011, una gran mayoría del congreso adoptó La Ley Nacional número 26.737. Esta ley establece un límite máximo nacional: los extranjeros no pueden poseer más del 15 por ciento de la tierra agrícola del país. También establece que los inversionistas extranjeros y las compañías de cualquier país no pueden tener más de un 30 por ciento de ese monto, mientras que las compañías o inversionistas individuales no pueden poseer más de 1.000 hectáreas cada uno. Los extranjeros no pueden poseer tierras dentro de las zonas de seguridad al interior de las fronteras del país, o a lo largo de los grandes cuerpos permanentes de agua. Además, estipula que bajo los acuerdos bilaterales de inversión, de los cuales Argentina es parte, la adquisición de tierras rurales no puede ser considerada una inversión, debido a que la tierra es un recurso natural no renovable proporcionado por el país anfitrión. Sin embargo, en 2016 se modificó a través del Decreto número 820 de 2016, la Ley de Tierras Rurales número 26.737 de 2011 flexibilizando las restricciones para la venta de

¹⁰ FINAGRO. (2016). Productos y servicios. Incentivos y subsidios para 2016. (F. p. Agropecuario, Éditeur) Consultado el junio 21, 2016, sur <https://www.finagro.com.co/productos-y-servicios/incentivos-y-subsidios>

inmuebles rurales a extranjeros, y fue considerado el primer paso hacia una ley sin topes ni restricciones a la compra de predios rurales por parte de extranjeros. Esta disposición gubernamental fue considerada como impulsora de la extranjerización de tierras en la Argentina, y, por tanto, bastante cuestionada por diferentes sectores de la sociedad civil.

- **Bolivia:** Los extranjeros en Bolivia no pueden adquirir tierras estatales, pero sí pueden adquirir tierras privadas. Se requiere la residencia local y los derechos sobre las tierras están protegidos por tratados de inversión internacional (donde estos han sido firmados entre Bolivia y un país extranjero determinado).

- **Brasil:** En agosto de 2010, el Fiscal general de Brasil promulgó la reinterpretación de una ley de 1971, que no se ha aplicado, y que limitaría las ventas de tierras agrícolas a los extranjeros a “50 módulos v, aproximadamente 5.000 hectáreas. La decisión pedía el estricto cumplimiento de la ley, indicando que los extranjeros no pueden poseer más de 25% del territorio de cualquier municipio, y no más del 10% de este territorio podría ser de propiedad de extranjeros de la misma nacionalidad y las mismas reglas debieran ser aplicadas a las compañías agrícolas brasileñas con más del 50 por ciento de capital extranjero. El Gobierno brasileño también publicó un conjunto de directivas que requiere que los extranjeros o compañías extranjeras deben entregar documentación justificando la cantidad de tierra que quieren comprar, para así mejorar los registros nacionales. Además de estos límites máximos, las áreas de frontera (una franja de 50 km al interior de las fronteras nacionales de Brasil) son zonas declaradas de interés y seguridad nacional, es decir que están fuera del alcance de inversionistas extranjeros que deseen adquirir tierras. No obstante en 2019 se presentó el Proyecto de Ley 2.963 que buscaba flexibilizar y facilitar la compra, posesión y arrendamiento de propiedades rurales en Brasil, por personas naturales o jurídicas extranjeras. Específicamente la iniciativa legislativa pretendía eliminar la necesidad de autorización o licencia, para adquisición y posesión por extranjeros, cuando se trata de inmuebles rurales con áreas no superiores a “15 módulos”, lo que equivale aproximadamente a 1.650 hectáreas.

- **Nueva Zelanda:** En este país, cualquier compra de tierras agrícolas mayor a 5 hectáreas o que tenga un valor mayor de 84 mil dólares estadounidenses y que haya sido realizada por un inversionista extranjero, debe obtener una acreditación del *Overseas Investment Office*. Para obtener la acreditación, los inversionistas extranjeros tienen que satisfacer varios criterios, tales como demostrar experiencia relevante, tener buenos antecedentes y contar con el valor de la inversión. Esto no es tan difícil de hacer, y un 10% de la tierra agrícola del país ya fue vendida. Con el aumento del interés de los inversionistas de China en la agroindustria, ha surgido un fuerte debate acerca

de cómo controlar la inversión extranjera en tierras agrícolas nacionales, en este país.

- **Uruguay:** Varios proyectos de ley han sido propuestos para prohibir la compra de tierras para propósitos agrícolas o forestales, por parte de Gobiernos extranjeros o compañías ligadas a Gobiernos extranjeros. También han sido propuestos proyectos de ley que buscan limitar la cantidad de tierras agrícolas que las compañías extranjeras privadas pueden adquirir, con el fin expreso de frenar a los especuladores.

VI. REGULACIÓN A LA COMPRA Y USO DE TIERRAS POR PARTE DE EXTRANJEROS

En los últimos 20 años, Gobiernos, legisladores y élites políticas de diversos países han estado tratando de abordar el debate sobre el acaparamiento y extranjerización de tierras estableciendo límites y regulación legal a la Inversión Extranjera Directa (IED) en tierras. Algunos líderes y grupos políticos reaccionan de manera específica frente a un número creciente de adquisiciones de tierras a gran escala donde, por una razón u otra, los extranjeros son vistos solo como un problema particular. Otros están tratando de abordar un rango más amplio de problemas relacionados con la tierra, (no solamente el acaparamiento de tierras, sino la concentración de tierras, los problemas de uso de la tierra, los sistemas de registro y avalúo de propiedades), a través de leyes de tierras con visión más integral y holística para el sector rural¹¹.

Sin embargo, es necesario tener en consideración los siguientes aspectos críticos de las restricciones a la inversión extranjera en tierras¹²:

- **Propiedad vs. alquiler:** En muchos casos, las restricciones establecidas se aplican solamente a la compra de la tierra. Fácilmente, los inversionistas pueden optar por otras formas de control sobre la tierra para sus proyectos, tales como el arriendo o las concesiones. Para muchas comunidades, sin embargo, no hay diferencia. Una compañía que obtenga un arriendo por 99 años sobre un territorio o unas tierras, provoca el mismo efecto que si la compañía hubiera comprado la tierra. Un arriendo a largo plazo que abarque varias generaciones en la vida de una comunidad tiene el mismo impacto que una transferencia permanente de la propiedad.

- **Los extranjeros se pueden esconder tras los nacionales:** Esta es una estrategia bastante conocida, que asume diversos nombres y variantes alrededor del mundo. En los países donde los extranjeros (ya sea personas naturales o jurídicas) tengan prohibido o limitado poseer tierras, simplemente se esconden detrás de los actores locales. Una compañía o un

¹¹ FAO, 2017. Concentración y extranjerización de tierras productivas en Colombia [WWW Document]. URL <https://www.fao.org/policy-support/tools-and-publications/resources-details/es/c/1153805/> (accessed 7.3.23).

¹² Freitas, R., 2019. A problemática jurídica da aquisição de terras brasileiras por estrangeiros. *Revista de Doutrina Jurídica* 111,24.,

ciudadano local o nacional puede servir como fachada legal o como el signatario de un contrato, mientras se redactan otros términos privados para reflejar que la propiedad y el dinero están en manos de un tercero. En los grandes negocios, las compañías extranjeras pueden abrir subsidiarias nacionales o empresas ficticias, o establecer una sociedad de capital de riesgo con compañías locales y aparecer como una entidad nacional. Estas prácticas no son necesariamente ilegales, pero indican que las leyes que prohíben la propiedad en manos de extranjeros, deben ser muy bien diseñadas para que tengan un verdadero impacto.

- **El acaparamiento de tierras directo puede dar lugar al acaparamiento de tierras indirecto:** Los inversionistas extranjeros que se sienten limitados por las restricciones sobre la IED en tierras, pueden cambiar la estrategia y pasar a otros modelos de control de la tierra o los recursos. Por ejemplo, en Brasil la compañía china Chongqing Grain Group intentó negociar la compra de 100 mil hectáreas de tierras agrícolas en el Estado de Bahía, para producir soja para el mercado chino. A medida que las discusiones sobre la limitación del acceso a la tierra para los extranjeros se incrementaron en Brasil, esta empresa decidió cambiar su enfoque. En vez de intentar la compra, acordaron con las autoridades locales invertir en un complejo agroindustrial local e instalaron unidades de almacenamiento y molienda con la finalidad de comprar la soja proveniente de 200 mil hectáreas de tierra agrícola dedicadas a esa siembra. De esta manera la Chongqing Grain Group no despojó físicamente a nadie de la tierra, pero logró más o menos los mismos resultados, ya que los agricultores brasileños quedaron obligados a producir soja para una única compañía, durante un periodo de tiempo significativo, garantizando un suministro barato de aceite de soja hacia China. Ya sea enmarcados como contratos de producción o de sistemas de subcontratación, estas formas más sigilosas de acaparamiento de tierra, también impiden que la tierra sirva a los objetivos y necesidades de las comunidades locales, por tiempos realmente muy prolongados. En otros casos, las restricciones legales para los extranjeros han sido eludidas rezonificando o reclasificando las tierras, o fraccionando las transacciones al punto de que puedan burlar el radar de los reguladores. De nuevo, el modo de acaparar tierras puede cambiar para cumplir con la ley, pero el efecto neto es el mismo.

VII. ELEMENTOS PARA PROPONER UNA REGULACIÓN A LA COMPRA DE TIERRAS POR PARTE DE EXTRANJEROS

Con base en los aspectos desarrollados y discutidos anteriormente se proponen a continuación, algunos elementos relevantes para ser tenidos en cuenta, a la hora de estructurar un proyecto de ley que busque la regulación de la adquisición y compra de inmuebles rurales por parte de personas naturales o jurídicas extranjeras y que han sido considerados para la construcción de la presente iniciativa:

- Para efectos de la ley que busque regular la adquisición y compra de inmuebles rurales por parte de personas naturales o jurídicas extranjeras, se entenderá como titularidad extranjera sobre la propiedad o posesión de tierras rurales, toda adquisición, transferencia, cesión de derecho de posesión, cualquiera sea la forma, denominación que le impongan las partes, y extensión temporal de los mismos, a favor de:

- i) personas naturales de nacionalidad extranjera, tengan o no su domicilio real en el territorio colombiano;

- ii) personas jurídicas, constituidas conforme las leyes societarias de Colombia o del extranjero, cuyo capital social, en proporción superior al cincuenta y uno por ciento (51%), o en proporción necesaria para formar voluntad social mayoritaria independiente del porcentaje accionario, sea de titularidad de personas naturales o jurídicas, de nacionalidad extranjera; iii) personas jurídicas de derecho público de nacionalidad extranjera; y iv) simples asociaciones o sociedades de hecho, en iguales condiciones respecto de su capital social, a las mencionadas en el numeral ii).

- Los inmuebles rurales adquiridos por sociedades extranjeras en Colombia deberán obedecer a los principios de función social de la propiedad previstos en la Constitución Política, como el aprovechamiento racional y la utilización adecuada de los recursos naturales disponibles y la preservación del medio ambiente y no estarán dentro de la frontera agrícola del país que principalmente es para garantizar la soberanía nacional de los connacionales.

- Las empresas colombianas que adquieran inmuebles rurales y sean constituidas o controladas por personas privadas, físicas o jurídicas extranjeras, también deberán sujetarse al cumplimiento de la función social de la propiedad previsto en la Constitución Política.

- La suma de las áreas rurales pertenecientes y/o arrendadas a personas naturales y/o jurídicas de otros países no podrá superar el 15% (quince por ciento) de la frontera agrícola de la superficie en los municipios donde se sitúen. Las personas naturales y/o jurídicas de la misma nacionalidad no podrán ser propietarias, en cada municipio, de más del 30% (treinta por ciento) del límite fijado anteriormente.

- La adquisición de inmuebles rurales por parte de extranjeros deberá ser obligatoriamente a través de escritura pública, y las notarías deberán mantener un registro especial, en libros auxiliares, de las adquisiciones de inmuebles rurales por parte de personas naturales y jurídicas extranjeras, en los cuales deberá constar: i) documento de identidad de las partes contratantes, o de sus respectivos actos de constitución, si fuere el caso de personas jurídicas; ii) un memorial descriptivo del inmueble, con área total, características, límites físicos, etc.; iii) transcripción de la autorización del órgano competente, cuando fuere el caso.

- **En la escritura pública relativa a la adquisición** de inmuebles rurales por personas naturales extranjeras deberá constar obligatoriamente: i) documento de identidad del adquirente, ii) prueba de residencia en el territorio nacional, iii) si fuere el caso, autorización del órgano competente. Tratándose de personas jurídicas extranjeras, deberán constar obligatoriamente en la escritura pública, la transcripción del acto que concedió autorización para la adquisición del inmueble rural, así como los documentos comprobatorios de su constitución y de la licencia para su funcionamiento en Colombia.

- La adquisición de inmuebles rurales o de cualquier modalidad de posesión, cuando las personas jurídicas fuesen organizaciones no gubernamentales, fondos soberanos, fundaciones y otras personas jurídicas con sede en el exterior, estará sujeta a previa autorización de la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

- También deberán solicitar autorización a la ANT, las personas jurídicas colombianas constituidas o controladas directa o indirectamente por personas, físicas, o jurídicas extranjeras, cuando el inmueble rural se sitúe fuera de la frontera agrícola.

- Queda prohibido a personas naturales y/o jurídicas extranjeras, cualquier modalidad de posesión por tiempo indeterminado, arrendamiento o subarrendamiento parcial o total, por tiempo indeterminado y la posibilidad de concesión de áreas forestales públicas destinadas a la producción sustentable.

- También es prohibido a los extranjeros la adquisición de inmuebles rurales situados en áreas de frontera e indispensables para la seguridad nacional. Así como aquellas áreas rurales que contengan o sean ribereñas de cuerpos de agua de envergadura y permanentes.

- Los recursos financieros o monetarios introducidos a Colombia por personas naturales y/o jurídicas extranjeras, o cuando el objeto de la reinversión sea para aplicación en actividades económicas que involucren la adquisición y/o el arrendamiento de áreas rurales en territorio nacional, deberán estar sujetos a la legislación que regula la adquisición y compra de inmuebles rurales por personas naturales y/o jurídicas extranjeras.

- Quedan sujetas al régimen establecido por la ley que regula la adquisición y compra de inmuebles rurales por personas naturales o jurídicas extranjeras, las personas jurídicas colombianas de las cuales participen, de cualquier forma, personas extranjeras físicas o jurídicas que tengan la mayoría de su capital social (51%), y que residan o tengan sede en el exterior.

- La adquisición de inmueble rural por persona natural extranjera no podrá exceder de (1) una Unidad Agrícola Familiar (UAF), en área continua o discontinua.

- Las personas jurídicas extranjeras referidas en la ley que regula la adquisición y compra de inmuebles rurales por personas naturales o jurídicas

extranjeras, solo podrán adquirir inmuebles rurales destinados a la implementación de proyectos agrícolas, pecuarios, industriales o de colonización vinculados a sus objetivos estatutarios. Estos proyectos con vocación agrícola y pecuaria deberán ser previamente autorizados y aprobados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Los proyectos con vocación industrial deberán ser avalados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

- La adquisición de inmuebles rurales, que viole las disposiciones y prescripciones de la ley que regula la adquisición y compra de inmuebles rurales por personas naturales y/o jurídicas extranjeras, será de nulidad total, absoluta e insanable, sin derecho a reclamo indemnizatorio alguno en beneficio de los autores y partícipes del acto antijurídico. Para efectos de esta disposición se considerarán partícipes quienes hicieran entrega de las tierras u otorgaren instrumentos públicos o privados, que conformaren el obrar antijurídico, los que responderán en forma personal y solidaria con su patrimonio por las consecuencias dañosas de estos actos.

- Las personas naturales o jurídicas extranjeras, que ya tengan adquirido propiedades rurales, a la fecha de inicio de la vigencia de la ley que regula la adquisición y compra de inmuebles rurales por personas naturales y jurídicas extranjeras, deberán comunicar a la ANT y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la relación de las áreas rurales de su propiedad o explotación, so pena de ser declarada la posesión como irregular.

- Quedan exceptuadas de la aplicación de la ley que regula la adquisición y compra de inmuebles rurales por personas naturales o jurídicas extranjeras, las siguientes personas naturales de nacionalidad extranjera: i) aquellas que cuenten con diez (10) años o más de residencia continua, permanente y comprobada en el país; ii) las que tengan hijos colombianos y demuestren una residencia permanente, continua y comprobada en el país de cinco (5) años; iii) aquellas que se encuentren unidas en matrimonio con ciudadano/a colombiano/a con cinco (5) años de anterioridad a la constitución o transmisión de los derechos pertinentes y demuestre residencia continua, permanente y comprobada en el país por igual término.

- Atendiendo a los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) suscritos por la República de Colombia, y que se encuentren vigentes a la fecha de entrada en vigor de la ley que regula la adquisición y compra de inmuebles rurales por personas naturales y jurídicas extranjeras, no se entenderá como inversión la adquisición de tierras rurales, por tratarse de un recurso natural no renovable que aporta el país receptor.

- Queda prohibida toda interposición de personas naturales de nacionalidad colombiana, o de personas jurídicas constituidas en Colombia, con la finalidad de configurar una titularidad nacional figurada para infringir las previsiones y

disposiciones de la ley que regula la adquisición y compra de inmuebles rurales por personas naturales y jurídicas extranjeras. Ello se considerará como una simulación ilícita y fraudulenta.

VIII. CONCENTRACIÓN Y EXTRANJERIZACIÓN DE TIERRAS EN COLOMBIA

El grado de desigualdad en la distribución de un activo suele medirse a través del Índice de Gini, una medida que va de 0,0 (igual absoluta) hasta 1,0 (un solo propietario posee todo el activo). El último Censo Nacional Agropecuario de 2014, indica que el 69,9% de las Unidades de Producción Agropecuaria (UPRA) tienen menos de 5 ha y ocupan menos del 5% del área censada, mientras que el 0,4% de las UPRA tienen 500 ha o más y ocupan el 41,1% del área censada. A partir de esta información (Fuerte y Suescún, 2017) tomaron 1.409.193 UPRA y analizaron el gini, este arrojó ser de 0,902. Este sería el grado de concentración de la propiedad de la tierra con uso agropecuario en Colombia en UPRA reconocidas como privadas en territorios no colectivos, esto significa que la concentración de la propiedad se está intensificando enormemente.

Esto encuentra explicación en parte en la inexistencia de reformas agrarias en el país. La reforma agraria es necesaria para el progreso económico y social, para democratizar la propiedad sobre la tierra, y es un paso fundamental para dejar atrás la violencia como instrumento para resolver los conflictos rurales, ver caso de Corea del Sur en 1950.

Esta dinámica de concentración de la propiedad se suma a la extranjerización de tierras, que como ya se señaló la tierra y/o su producción está bajo el dominio dirigido total o parcialmente por capitales extranjeros, una característica es que se desarrolla a gran escala y ha desatado grandes conflictos socioambientales en amplias zonas del país. Para ubicar un solo ejemplo de extranjerización de tierras en Colombia, está el caso de la multinacional Cargill (estadounidense) que entre los años 2010 y 2012 adquirió a través de 36 subsidiarias creadas para ese fin una serie de predios en los municipios de Santa Rosalía, Cumaribo y La Primavera, departamento de Vichada, por una extensión casi de 55 mil hectáreas (equivalente aproximadamente a un tercio de la superficie de Bogotá). Para ello el grupo empresarial de Cargill realizó una inversión que rondó los 40 millones de dólares. De los certificados de tradición y libertad de cada uno de estos inmuebles se desprende que todos ellos habían sido adjudicados a beneficiarios de reforma agraria, es decir, tienen antecedentes de baldíos. Por esta razón, cada uno de los predios tiene una extensión máxima que se corresponde con la Unidad Agrícola Familiar en esa zona. Todos los predios adquiridos son vecinos entre sí, es decir, todos estos inmuebles juntos conforman una extensión de tierra continua.

Por supuesto hay muchas más empresas y personas naturales extranjeras que han adquirido

predios, pero al día de hoy no existe una cifra oficial en materia de tierras extranjerizadas en el país, se sabe que inversionistas mexicanos, de Estados Unidos, italianos, holandeses, brasileños, chilenos, entre otros, vienen ampliando de manera vertiginosa su participación con modalidades que van desde la compra, hasta todo tipo de figuras que no son traslaticias de dominio y, que les permite emprender proyectos a gran escala, de aquí se desprende la justificación de este proyecto de ley para regular esta dinámica que crece con el pasar de los años. Según (Land Matrix, 2021) Colombia tiene 1.047.155 hectáreas abarcadas en procesos de extranjerización.

Este tema cobra vital importancia porque los estudios de caso e investigaciones en materia de extranjerización de tierras que se han adelantado en el país han dado cuenta de su antecedente de baldíos, lo que claramente atenta contra propósitos de redistribución entre campesinos de este tipo de tierras. Por esto resulta medular recordar que los baldíos son patrimonio público (importancia en el régimen jurídico colombiano), son imprescriptibles, tiene una finalidad pública, pueden ser adjudicados a personas naturales de carácter campesino, empresas comunitarias y cooperativas campesinas, a fundaciones o asociaciones sin ánimo de lucro que presten un servicio público, o a entidades de derecho público. La adjudicación de baldíos tiene como finalidad precaver la inequívoca concentración de la propiedad en manos de unos pocos. Adicionalmente la Corte Constitucional en la Sentencia C-060/93 ha señalado que: “se parte del supuesto según el cual la nación es propietaria de dichos bienes baldíos y que puede, en desarrollo de las previsiones del legislador transferir a los particulares o a otras entidades de derecho público, la propiedad fiscal de los mismos o cualquiera de las competencias típicas del dominio eminente que como uno de los atributos de la soberanía le corresponde ejercer de modo general y permanente al Estado sobre todo el territorio y sobre todos los bienes públicos que de él forman parte”.

Al revisar el período 1961 a 2013 según (Suescún, 2020) se evidencia que en ese período los baldíos adjudicados fueron vendidos en un 38,5%. De los 150.326 registros de propiedades inicialmente tituladas como baldíos fueron objeto al menos una transacción de mercado, el 61% vendidas total o parcialmente durante los 10 años después de la titulación. El número de ventas registradas entre 1 y 5 años es de 38.608 que equivale a un 25,7%. Llama la atención que entre 1980 y 2010 se dieron el 72% del total de las ventas, este período se caracteriza por exacerbación de factores como el conflicto armado. Esto explica entonces lo que ha pasado en regiones como las de la altillanura colombiana, particularmente en el departamento del Meta, en donde hay una coincidencia con amplias titulaciones de baldíos y, luego con las distintas olas de violencia proliferaron las ventas de predios, los cuales en su mayoría hoy no están en los sujetos de reforma agraria, sino en manos de grandes capitales tanto nacionales como extranjeros.

Por tanto, resulta indispensable que el conjunto de las instituciones involucradas y autoridades de tierras realicen acciones concretas y positivas, administrativas y jurídicas, para poner fin a tal estado de anormalidad constitucional, por medio de acciones integrales, oportunas y eficaces, vale decir, la aplicación en concreto de todas las prerrogativas que le da al Estado el dominio eminente como una expresión de la soberanía nacional.

Como consecuencia de la extranjerización de la tierra en Colombia, se han vulnerado múltiples derechos tanto individuales como colectivos, dentro de estos se encuentra el derecho a la tenencia de la tierra, ya que, para la UPRA, en línea con el Informe de Desarrollo Humano de 2011, “la tenencia de la tierra en Colombia es quizás el componente más importante de la estructura agraria y el que más afecta el desarrollo humano en el sector rural. Se define como el sistema de relaciones jurídico-políticas de dominio de la tierra y de los recursos, sea para uso económico o para sustentar poderes políticos”.

En cuanto a la obligación de garantizar seguridad en la tenencia, las observaciones generales No. 4 y No. 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, relativas al derecho a una vivienda adecuada, indican que:

“Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados” (Naciones Unidas Comité de Derechos Económicos, 1991). 26 Consecuentemente, se reafirmó que los Estados deben brindar “la máxima seguridad de tenencia posible a los ocupantes de viviendas y tierras” (Naciones Unidas - Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1997).¹³

Por su parte, las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la Tenencia de la Tierra (DVGTT) de la FAO incluyen como principios generales el reconocimiento y respeto a todos los titulares legítimos y sus derechos de tenencia, incluso si estos no están oficialmente registrados. También señalan que los Estados deberían otorgar un reconocimiento legal a aquellos derechos legítimos de tenencia que actualmente no estén protegidos por la ley, y que deben respetarse y reconocerse los derechos consuetudinarios legítimos de tenencia que no gozan actualmente de protección legal. En cuanto a la tenencia informal, se señala que debe reconocerse en el marco de los derechos formales vigentes, reconociendo la realidad de la situación y prestando especial atención a los agricultores

y productores de alimentos en pequeña escala, facilitando el acceso a los servicios de legalización y minimizando costos.

En relación con las tierras de propiedad pública, las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la tenencia de la Tierra establecen que se debe contar con información actualizada e inventarios accesibles y, de ser posible, un sistema registral único o integrado (registro, catastro y sistemas de licencias), o un marco común que incluya los derechos de tenencia públicos, los de pueblos indígenas, los de otras comunidades y los del sector privado, garantizando también la protección de cónyuges y familiares cuyos nombres no aparezcan en los sistemas registrales.

Respecto de las formas tradicionales de tenencia de la tierra, las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la tenencia de la tierra llaman la atención para que los Estados y terceros reconozcan que “...la tierra, la pesca y los bosques encierran un valor social, cultural, espiritual, económico, medio ambiental y político para los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia”.

Sobre los mercados de derechos de tenencia las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la tenencia de la tierra requieren que estos sean justos y transparentes, con información accesible y de amplia difusión, que no pongan en peligro los objetivos de desarrollo básicos, y que promuevan la participación en igualdad de condiciones reduciendo los conflictos y la inestabilidad.

En este punto es importante tener en cuenta que para la Corte Constitucional:

“(...) la seguridad en la tenencia constituye un componente del derecho a la vivienda, lo que justifica que su espectro de protección no esté dirigido de manera excluyente a las relaciones de propiedad, sino que también abarca las relaciones que la tierra o la vivienda que estén sostenidas en otros vínculos como la posesión, la ocupación o la mera tenencia, que son las modalidades igualmente amparadas por las susodichas medidas de protección de tierras y patrimonio. (C-699A, 2011).

“El acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia son esenciales para asegurar el disfrute no solo del derecho a la alimentación, sino también de otros derechos humanos, incluido el derecho al trabajo (de los campesinos que no poseen tierras) y el derecho a la vivienda”. Este factor hizo que el ex Relator Especial sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada concluyera que el Consejo de Derechos Humanos debía “garantizar el reconocimiento de la tierra como un derecho humano en el derecho internacional relativo a los derechos humanos”. (C-644, 2012).

La protección constitucional del campo es otra disposición vulnerada con el fenómeno de la extranjerización de la tierra. Al respecto la Constitución Nacional de 1991 trajo consigo

¹³ Naciones Unidas - Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1997). Observación General 7, 16 período de sesiones.

dos disposiciones que orientan la interpretación sobre el campo y el desarrollo rural. El artículo 64 dispone que es deber del Estado promover el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios, así como el acceso a diversos servicios sociales con el fin de mejorar su calidad de vida. A su vez el artículo 65 otorga especial protección del Estado a la producción de alimentos. En desarrollo de la interpretación constitucional la Corte ha abordado el concepto de campo como un bien jurídico que, a partir de estos supuestos constitucionales, goza de especial protección: “De otra parte, es el campo como conjunto de tierras destinadas a la actividad agropecuaria, el espacio natural de la población campesina, fuente natural de riqueza del Estado y sus asociados”. (C-644, 2012).

En estudio de la constitucionalidad de algunos artículos de la ley 160 de 1994, la Corte en Sentencia C-006 de 2002, abordó el análisis de los objetivos del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural dando alcance a la protección del campo y del trabajador agrario. Esto no solo a partir de la función social de la propiedad y el acceso progresivo, sino además del impulso de medidas que propendan por una igualdad económica, social y cultural de los trabajadores del agro, por medio de la prioridad, apoyo y especial protección de la que gozan (C-006, 2002). Este desarrollo jurisprudencial recogido y sistematizado en la Sentencia C-644 de 2012, que estudió la constitucionalidad de la modificación de la ley 160 de 1994 por la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Esta Sentencia de la Corte Constitucional define el campo como un bien jurídico especialmente protegido por la Constitución.

Si bien debe precisarse que el concepto de campo tiene una especial relación con la producción agrícola como actividad protegida, la línea jurisprudencial claramente refiere al acceso a la propiedad y a las actividades agrícolas, sin perjuicio de la limitación y reservas del Estado en materia ambiental. No obstante, la Corte Constitucional llama la atención en que la interpretación del bien jurídico protegido obedece a “una realidad, geográfica, regional, humana y cultural y económica, que por lo mismo está llamada a recibir una especial protección del Estado” (C-644, 2012). En ese sentido, hay un reconocimiento expreso al derecho subjetivo que está más allá del acceso a la tierra y que se erige como el reconocimiento pleno del derecho al territorio de las comunidades campesinas: “Por ello, a la luz del artículo 64 Constitucional, el Estado debe garantizar no solo el acceso a la tierra de los campesinos, sino también su derecho al territorio, así como proveer los bienes y servicios complementarios para el mejoramiento de su calidad de vida desde el punto de vista social, económico y cultural, entre otros”. (C-623, 2015).

En ese marco la Corte dispuso que, como posición jurídica de los trabajadores del campo, debe ser reconocido “...el derecho a que el Estado adopte medidas progresivas y no regresivas orientadas a estimular, favorecer e impulsar el

acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios y el mejoramiento de la calidad de vida y dignidad humana” (C-644, 2012). Esta posición jurídica ubica a los trabajadores del campo en una relación especial frente a la administración.

Una premisa que integra la Corte en el análisis constitucional, emerge de lo dispuesto por el Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación de las Naciones Unidas, en el cual se asegura que el acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia son esenciales para asegurar el disfrute no solo del derecho a la alimentación, sino también de otros derechos humanos, incluido el derecho al trabajo (de los campesinos que no poseen tierras) y el derecho a la vivienda”.

En ese marco, la Corte Constitucional ha expuesto que la protección contra el hambre, se traduce en la adopción de medidas que se orienten a la reforma de los regímenes agrarios y el ordenamiento de forma tal que se logre la explotación y utilización más eficaces de las riquezas naturales (C-644, 2012). En el mismo año, la Corte desarrolló el concepto de seguridad y soberanía alimentaria, ligado a la subsistencia de comunidades de producción artesanal y de pequeña escala, reconociendo una relación cultural con el territorio y con los recursos naturales, concluye la Corte:

“En suma, las comunidades de pescadores y todas aquellas que dependen de los recursos del medio ambiente, merecen una especial atención por parte de los Estados, toda vez que son grupos de personas, en su mayoría de bajos ingresos, que con su oficio artesanal garantizan su derecho a la alimentación y a su mínimo vital. De hecho, es evidente la relación íntima que adquieren estas comunidades con los ecosistemas que, junto con el ejercicio de su oficio tradicional, crean una identidad cultural. Por lo anterior, debe destacarse la importancia del concepto de la soberanía alimentaria, que involucra el respeto de la producción a pequeña escala de alimentos y la diversidad de su producción, en reconocimiento de los modelos campesinos tradicionales y artesanales. (C-348, 2012)”.

Estos elementos, entonces, son el sustrato de lo que la Corte llamó en su inicio “...una estrategia global de desarrollo rural que el Constituyente configuró como un cometido estatal destinado a lograr el crecimiento del sector campesino y consecuentemente, un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural”. (C-021, 1994).

El precedente jurisprudencial permite entonces establecer que el campo, como bien jurídico constitucionalmente protegido, está ligado a la protección de los campesinos, lo que deriva en un conjunto de premisas que orientan la política agraria y de desarrollo rural, promueven la producción agrícola y el acceso a la tierra, siempre ligados al reconocimiento de las condiciones de los trabajadores agrarios:

“Esto quiere decir que el derecho de acceder a la propiedad implica no solo la activación de derechos reales y personales que deben ser protegidos, sino también la imposición de mandatos que vinculen a las autoridades públicas en el diseño e implementación de estrategias normativas y fácticas para estimular, fomentar e impulsar dicho acceso a la tierra, pero además la permanencia del campesino en ella, su explotación, su participación en la producción de riqueza y en los beneficios del desarrollo. En la medida en que el Estado solo concentre su propósito y actividad en la producción de la tierra, olvidando su deber constitucional de vincular al campesino en dicho proceso, su actuar se tomará inconstitucional. (C-644, 2012)”.

Esto se traduce en el reconocimiento de derechos de los campesinos, que determinan el desarrollo de la política, la ejecución e implementación de programas e instrumentos:

a. El derecho de los trabajadores agrarios a no ser despojados de su propiedad agraria o impulsados a deshacerse de ella so pretexto de su improductividad, sin ofrecer antes alternativas para tomarlas productivas a través de alianzas o asociaciones, o a cambio de otras alternativas de desarrollo agrícola como, por ejemplo, el desarrollo de zonas de reserva campesina habilitadas a tal efecto;

b. El derecho a que el disfrute de la propiedad no sea afectado sin justificación suficiente y poderosa;

c. El derecho a que el Estado adopte medidas progresivas y no regresivas orientadas a estimular, favorecer e impulsar el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios y el mejoramiento de su calidad de vida y dignidad humana;

d. El derecho a que por esta misma vía, además, se proteja la seguridad alimentaria. (C-644, 2012).

La Corte Constitucional, en el marco de su análisis de la política agraria, concluye que la concentración y el fraccionamiento anti económico constituyen políticas perversas que contrarían los fundamentos constitucionales del Estado. Este precedente, sentado por el alto tribunal desde 1997, es un hito en el ejercicio hermenéutico constitucional que ha sido reiterado por el órgano de cierre; así fue expuesto en la ratio decidende al declarar la constitucionalidad del inciso noveno del artículo 72 de la Ley 160 de 1994:

“Tanto la concentración de la propiedad rural como su atomización constituyen formas viciosas de la tenencia de la tierra, en cuanto atentan contra toda racionalidad en su aprovechamiento económico y ecológico y, además, contra la justicia social, en la medida en que aquellas generan una distribución inequitativa de los ingresos y los beneficios que la propiedad inmobiliaria otorga a sus titulares [...]

El latifundio y el minifundio, como se ha advertido antes, están reconocidos como sistemas de tenencia y explotación de las tierras propios de una defectuosa estructura de la propiedad agraria, que contradicen

los principios políticos que informan el Estado Social de Derecho, en la medida en que se erigen como obstáculos del desarrollo económico y social del campo, bien porque concentra la propiedad y los beneficios que de ella se derivan, o bien porque se atomiza su explotación, con el resultado de un bajo rendimiento económico, que coloca al productor apenas dentro de unos niveles de subsistencia. (C-536, 1997)”.

Conforme al análisis del referido precedente judicial, se tiene como premisa fundamental que la propiedad rural adquiere, en el marco de las disposiciones constitucionales, no solo una función relativa a la productividad, sino que se erige como una estructura necesariamente ligada al reconocimiento del trabajador agrario como sujeto de especial protección constitucional. Esto quiere decir que el régimen agrario está estrechamente vinculado con la realización de los derechos de los campesinos, y en ese sentido las normas que lo rigen deben dirigirse al cumplimiento de los propósitos constitucionales de acceso progresivo a la propiedad rural y la especial protección a la producción de alimentos.

Siguiendo lo expuesto por la Corte en la Sentencia C-644 de 2012, lo anterior se traduce en dos premisas importantes que deben sustentar la interpretación de las medidas en relación con el régimen agrario y que se encuentran en total consonancia con las DVGTT; por un lado las medidas deben estar dirigidas a fortalecer el vínculo de los campesinos con la tierra, lo que supone la inconstitucionalidad de medidas que tiendan a desnaturalizar la relación productiva que subyace al reconocimiento del territorio de las comunidades campesinas; por otro lado, supone el desarrollo de medidas que impidan el proceso de concentración e imponga límites específicos.

En términos de la función social, tal como acá se ha expuesto, las tierras del Estado, las que este ha adquirido para propósitos de reforma agraria, se ven especialmente reforzadas en su protección:

“Así mismo, la opción de concentración de la propiedad de la tierra rural en general, pero en especial de los campesinos, proveniente de los recursos escasos del Estado, tampoco resulta justificada a la luz del deber de protección de la producción alimentaria (art. 65) (C-644, 2012).”.

En ese marco, la limitación a la adjudicación de baldíos constituye un mecanismo que garantiza la función social de la propiedad, así como las disposiciones que restringen la concentración de bienes cuyo origen es la adjudicación de baldíos. En reciente sentencia de unificación dispuso la Corte Constitucional:

La propiedad que ejerce el Estado sobre los baldíos tiene determinados atributos que la distinguen de la propiedad plena que ejercen los particulares sobre sus bienes. En primer lugar, como es obvio, el Estado no tiene plenas facultades de disposición sobre dichos bienes. Por lo tanto, no puede destinarlos a un uso cualquiera. Por el contrario, estos bienes tienen destinaciones específicas. Están encaminados

a garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de determinados sujetos de especial protección constitucional como lo son los trabajadores agrarios sin tierra y de escasos recursos, las comunidades negras y las comunidades indígenas, así como las empresas comunitarias y las cooperativas. Al tiempo con la compra directa, el subsidio integral de tierras, y los procesos de extinción del dominio, clarificación de la propiedad y recuperación de baldíos indebidamente ocupados, que a la postre conducen a su adjudicación, son los mecanismos a través de los cuales el Estado garantiza el acceso progresivo a la propiedad agraria por parte de los trabajadores rurales de escasos recursos y de las comunidades étnicas. (C-235, 2016).

Este límite a la adjudicación guarda congruencia con el precepto acusado, que prohíbe a toda persona adquirir la propiedad de terrenos inicialmente adjudicados como baldíos si la respectiva extensión excede de una UAF. El precepto consulta la función social de la propiedad que comporta el ejercicio de esta conforme al interés público social, y es una manifestación del deber del Estado de “promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”. (C-536, 1997).

IX. CRISIS CLIMÁTICA. DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y SOBERANÍA ALIMENTARIA

La expresión de la crisis climática en el mundo se observa en sequías, inundaciones, desertificación de suelos, tormentas, períodos de calor más largos, etc., la afectación de estos en las poblaciones tienen una manifestación directa en la alimentación, desde la siembra de los cultivos, su posterior cosecha, el acceso, hasta los hábitos de consumo. La amenaza sobre los sistemas de producción que tienen que ver con el empobrecimiento del suelo, destrucción de cultivos, aumento de los precios, en conjunto tienen una relación directa con la nutrición y los propios medios de vida de poblaciones. En 2018 el Banco Mundial advirtió en su informe titulado *Groundswell: prepararse para las migraciones internas provocadas por impactos climáticos*, que para el 2050 los impactos serían cada vez mayores por el cambio climático en tres regiones densamente pobladas: África al sur del Sahara, Asia meridional y América Latina y, eso podría provocar el desplazamiento de más de 140 millones de personas, suponiendo esto una gran crisis humanitaria por la escasez de agua, malas cosechas, tormentas y otros. Estos migrantes por motivos climáticos se sumarían dice el informe a los millones de desplazados por motivos económicos, sociales y políticos.

Expertos en estos temas señalan que hoy en día hay casi 200 millones de personas en situación de estrés alimentario, siendo África la población más afectada¹⁴, por su parte la FAO en 2023 en su

informe de seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo, señala que en 2022 padecieron hambre en todo el planeta de 691 a 783 millones de personas, y afirma que casi 600 millones de personas padecerán subalimentación crónica en 2030, la afectación será sobre todo a mujeres y habitantes de zonas rurales. En 2021 cerca de 3.100 millones de personas en el planeta no tuvieron una dieta saludable.

Para el caso colombiano el panorama no es más alentador, en el informe de evaluación de seguridad alimentaria para Colombia del 2023 del Programa Mundial de Alimentos se señala que 15,5 millones de colombianos están en un contexto de inseguridad alimentaria; departamentos como Córdoba, Sucre, Cesar, Bolívar, La Guajira, Arauca, Putumayo, Chocó y Norte de Santander se encuentran con las mayores tasas; el DANE por su parte en la Encuesta Pulso Social 2022 señaló que el 25,1% de los colombianos tiene acceso a solo dos comidas al día. Ese panorama sumado a la crisis climática y a una de sus manifestaciones, la llegada del fenómeno de El Niño, hace pensar que aumente en el país el riesgo alimentario.

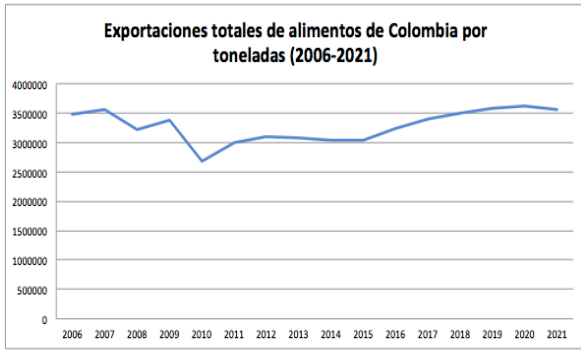
Adicionalmente, el DANE en la Encuesta Nacional Agropecuaria de 2019, sobre la superficie de uso del suelo agrícola en el país señaló que habían 4.617.116 ha. En la encuesta de área sembrada y cosechada de los cultivos transitorios se observa que el total nacional de área fue de 1.027.767 ha, de área cosechada 901.257 ha, para un volumen en toneladas de 8.650.491 toneladas, de estas regiones como la Orinoquia aportan 759.838 toneladas.

Si a esta realidad se agrega lo reportado por la FAO de 2006 a 2021 (FAOSTAT) en materia de importaciones de alimentos, la cifra asciende aproximadamente a 164.3 millones de toneladas provenientes principalmente de Estados Unidos, Argentina, Ecuador, Canadá, Países Bajos, Bolivia, Brasil, Israel, Chile, Costa Rica, Perú, España, Paraguay, Italia, México, China continental, Francia, Venezuela, Alemania y Nueva Zelanda.



Mientras que nuestras exportaciones en el mismo período fueron aproximadamente de 52.4 millones de toneladas de alimentos a Estados Unidos, Reino Unido, Rusia, Canadá, España, Países Bajos, Alemania, Japón, Ucrania, Francia, Suecia, Bélgica, Panamá, Finlandia, Irlanda, Venezuela, Italia, República Checa, Austria y Brasil.

¹⁴ Cambio climático: ¿qué impacto tiene sobre el hambre? <https://www.accioncontraelhambre.org/es/te-conta->



Así las cosas, resulta importante estimular la política pública para que se aumenten áreas productivas de agricultura para la producción de alimentos, la agricultura campesina y el desarrollo de sistemas productivos, por ejemplo, de tipo agroecológicos en un contexto de crisis climática toman principal relevancia. La pandemia global de la Covid-19 demostró que precisamente la agricultura campesina y familiar fue la que permitió que pudiéramos tener acceso a alimentos en ese período tan dramático para la humanidad y, que es esa producción la que está estrechamente relacionada con una buena alimentación, lo que se consumen a diario en los hogares colombianos: plátano, panela, yuca, papa, otros tubérculos, frutales, fríjol, hortalizas, cacao, ñame, café, maíz, entre otros, son decisivos para combatir el hambre. La producción de alimentos en el país para nuestros connacionales es algo que debe ser prioritario y tal como lo establece la constitución política en su artículo 65 esa producción gozará de especial protección por parte del Estado, por eso los circuitos cortos son de especial importancia en un contexto global en donde el cambio climático, la huella hídrica y ambiental que acarrea la provisión de alimentos de otros lugares del mundo es algo que día a día resulta insostenible.

Es así como además de la soberanía alimentaria, se estaría avanzando en el derecho a la alimentación con una perspectiva que estimule diferentes etapas como son el cultivo, la producción, comercialización, teniendo en cuenta alimentos propios y que sean aceptables culturalmente, recuperando siembras que se han perdido con el paso de los años y en esto como nación tenemos la riqueza y diversidad para garantizarlo, se darían pasos decisivos para que el país avance hacia evitar que hayan muertes asociadas con el hambre, y en concordancia con las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2023-2026 poder contribuir al aumento de la producción en cadenas agrícolas priorizadas para el Derecho Humano a la Alimentación. Ya el ex Relator Especial de las Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, señaló que para poner fin a las crisis alimentarias y afrontar retos como la pobreza o el cambio climático se podría producir más con menos, a propósito de la producción agroecológica que puede ser un camino a explorar y a desarrollar con fuerza en un escenario global como el que atravesamos, en donde la forma como la humanidad provee su alimento y a la vez protege la naturaleza resultan trascendentales.

Es por todo lo anterior, y en aras de preservar los derechos a la soberanía alimentaria; soberanía nacional; derechos del campesinado y personas de la ruralidad; leyes agrarias y asegurar el cumplimiento





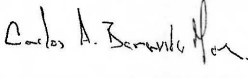
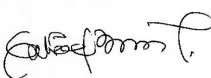
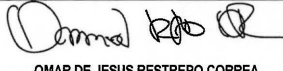



del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en relación con la Reforma Rural, que ponemos en consideración del Congreso de la República la presente iniciativa.

De los y las congresistas,

 WILSON NEBER ARIAS CASTILLO Senador de la República Pacto Histórico	 TERESA ENRIQUEZ ROSERO Representante a la Cámara Partido de la U
 GLORIA INÉS FLÓREZ SCHNEIDER Senadora de la República Pacto Histórico - Colombia Humana	 ALFREDO MONDRAGONGARZON Representante a la Cámara por el Valle Coalición Pacto Histórico

 ISABEL CRISTINA ZULETA LOPEZ Senadora de la República Pacto Histórico - Colombia Humana	 CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO Representante a la Cámara por Santander Partido Alianza Verde
 CATALINA PEREZ PEREZ Senadora Pacto Histórico	 MARTHA LISBETH ALFONSO JURADO Representante a la Cámara por el Tolima Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico
 INTI ASPRILLA REYES Senador de la República Pacto Histórico	 ERICK VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico
 ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA Senadora Pacto Histórico	 ERMES EVELIO PETE VIVAS Representante a la Cámara por el Cauca Pacto Histórico - MAIS
 PABLO CATATUMBO TORRES V. Senador de la República Partido Comunes- Pacto Histórico	 LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO Representante a la Cámara por el Huila PDA - Pacto Histórico

 AIDA AVELLA ESQUIVEL Senadora de la República Pacto Histórico-Unión Patriótica	 GABRIEL ERNESTO PARRADO DURÁN Representante a la Cámara por el Meta Pacto Histórico - PDA
 ROBERT DAZA GUEVARA Senador de la República Pacto Histórico	 MARIA FERNANDA CARRASCAL Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico
 SANDRA RAMIREZ LOBO SILVA Senadora de la República Partido COMUNES - Pacto Histórico	 ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ Representante a la Cámara - Putumayo Pacto Histórico
 MARTHA ISABEL PERALTA EPIEYÚ Senadora de La República Pacto Histórico - Mais	 GILMA DÍAZ ARIAS Representante a la Cámara Partido Liberal Colombiano
 MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ Senadora de la República Pacto Histórico	 MARY ANNE ANDREA PERDOMO Representante por Santander Congreso de la República maryperdomo@camara.gov.co

 JULIO CÉSAR ESTRADA CORDERO Senador de la República Pacto Histórico	 CARLOS ALBERTO CARREÑO MARIN Representante a la Cámara por Bogotá Partido Comunes - Pacto Histórico
 AIDA MARINA QUILCÚE VIVAS Senadora de la República - Circunscripción Indígena Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS)	 HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ Representante a la Cámara Pacto Histórico
 CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA Senador de la República Polo Democrático Alternativo - Coalición Pacto Histórico	 GABRIEL BECERRA YAÑEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico - UP
 OMAR DE JESUS RESTREPO CORREA Senador de la República Partido comunes	 ETNA TÁMARA ARGOTE CALDERÓN Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico PDA-LLS
 SANDRA YANETH JAIMES CRUZ Senadora de la República Pacto histórico- PDA	 PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA Representante a la Cámara Pacto Histórico - Boyacá

 Julián Gallo Cubillos Senador de la República. Comunes	 NORMAN DAVID BAÑOL ALVAREZ Representante a la Cámara Circunscripción Especial Indígena
 DAVID ALEJANDRO TORO RAMÍREZ Representante a la Cámara Pacto Histórico	 FERNEY SILVA IDROBO Senador de la República Pacto Histórico

**CÁMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARÍA GENERAL**

El día 6 de agosto del año 2024
 Ha sido presentado en este despacho el
 Proyecto de Ley 149 Acto Legislativo _____
 No. _____ Con su correspondiente
 Exposición de Motivos, suscrito Por: _____

SECRETARIO GENERAL

CONTENIDO

Gaceta número 1155 - jueves, 15 de agosto de 2024
 CÁMARA DE REPRESENTANTES
 PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de ley número 140 de 2024 Cámara, por medio del cual se establecen exenciones en materia del impuesto sobre las ventas (IVA) para facilitar y promover la realización de la COP16.....	1
Proyecto de ley número 144 de 2024 Cámara, por medio de la cual se modifica el artículo 150 de la Ley 488 de 1998.	8
Proyecto de ley número 148 de 2024 Cámara, por medio del cual la nación y el Congreso de la República, se asocian a la conmemoración de los cien (100) años de fundación del municipio de Maicao en el departamento de La Guajira, se declara el 2026 como el año de su centenario, se rinde homenaje público a sus pobladores y se dictan otras disposiciones.....	10
Proyecto de ley número 149 de 2024 Cámara, por medio de la cual se regula la propiedad, posesión y/o tenencia de tierras al interior de la frontera agrícola por parte de extranjeros.	14