



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)  
 IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
 www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXII - N° 397

Bogotá, D. C., martes, 11 de junio de 2013

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### CONCEPTOS JURÍDICOS

#### CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 103 DE 2012 SENADO

*por la cual se incentiva la generación de empleo, modificando el artículo 11 de la Ley 1429 de 2010.*

UJ-1067-13

Bogotá D. C.

Honorable Senador

ROY LEONARDO BARRERAS  
 MONTEALEGRE

Presidente

Senado de la República

Ciudad

**Asunto: Proyecto de ley número 103 de 2012 Senado, por la cual se incentiva la generación de empleo, modificando el artículo 11 de la Ley 1429 de 2010.**

Respetado Presidente:

De manera atenta me permito exponer los comentarios que el Ministerio de Hacienda y Crédito Público estima pertinente poner a su consideración, respecto del **Proyecto de ley número 103 de 2012 Senado, por la cual se incentiva la generación de empleo, modificando el artículo 11 de la Ley 1429 de 2010.**

El proyecto de ley que busca modificar la Ley 1429 de 2010, para que las empresas que contraten hombres mayores de 45 años, también puedan acogerse a los beneficios tri-

butarios a los que acceden si contratan mujeres de 40 años. En este caso, la propuesta no incluye cambios en el beneficio tributario, por lo cual la empresa únicamente tiene posibilidad de incluir como descuento tributario en el impuesto de renta y complementarios los aportes a cajas de compensación familiar, ICBF, Sena, el aporte en salud a la cuenta de solidaridad del Fosyga y el aporte al fondo de garantía de pensión mínima correspondientes a los nuevos empleos.

La propuesta tiene en cuenta la evidencia de un ciclo de vida laboral en Colombia (López, 2010)<sup>1</sup> considerando que las personas ocupadas a nivel urbano con bajo nivel de calificación enfrentan un ciclo de vida laboral, en el cual los jóvenes empiezan en el mercado laboral como asalariados, con una alta rotación y posteriormente terminan su vida productiva en empleos informales. En este sentido, el grupo más vulnerable es el de las mujeres, por lo cual el propósito inicial de la Ley 1429 de 2010 era proteger dicho grupo junto con la posibilidad de que las mujeres puedan regresar al mercado laboral luego de su etapa de maternidad. Aunque dichos aspectos no fueron mencionados en la exposición de motivos inicial y publicada en la *Gaceta del Congreso* número 532 de 2010, dicho aspecto fue incluido en el desarrollo legislativo del proyecto de ley por parte de los ponentes.

<sup>1</sup> López, Hugo (2010). "El mercado laboral colombiano: Tendencias de largo plazo y sugerencias de política". Borradores de Economía número 606. Banco de la República.

Si bien la Ley 1429 de 2010 establece un beneficio que está dirigido a un grupo vulnerable al desempleo y a la informalidad, como es el caso de mujeres mayores de 40 años, también la inclusión de hombres mayores a 45 años es coherente con un grupo que enfrenta un ciclo de vida laboral. No obstante, para un mayor análisis de esta propuesta, es importante tener una evaluación de los efectos de los incentivos propuestos con la Ley 1429 de 2010, lo cual permitiría tener mayores elementos para establecer si dichas medidas de política han tenido los resultados esperados, en especial mejorando las condiciones laborales de estos grupos vulnerables al desempleo y la informalidad (jóvenes, mujeres y personas no calificadas).

Por otra parte, se aprobó la reforma tributaria mediante la Ley 1607 de 2012 que tiene como propósito la generación de empleo formal y fortalecer los objetivos de progresividad de nuestro esquema tributario para reducir la desigualdad, orientado hacia la generación de empleo formal para mejorar las condiciones laborales de los colombianos, y manteniendo los objetivos iniciales aprobados por el Congreso de la República con la Ley 1429 de 2010, no consideramos conveniente las modificaciones sugeridas por el **Proyecto de ley número 103 de 2012 Senado**, por la cual se incentiva la generación de empleo, modificando el artículo 11 de la Ley 1429 de 2010.

En tanto la disposición comporta un beneficio tributario y como tal tiene incidencia en el recaudo del impuesto sobre la renta y complementarios, constituyendo claramente gastos tributarios y, siguiendo lo prescrito en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 que establece, que en todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En virtud de lo expuesto, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público de manera respetuosa se abstiene de emitir concepto favorable al proyecto de ley del asunto, no sin antes manifestar nuestra voluntad de colaborar con la actividad legislativa en términos de responsabilidad fiscal vigente.

Cordialmente,

Mauricio Cárdenas Santamaría,  
Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Concopia a: honorable Senadora Claudia Janneth Wilches Sarmiento - Autor/Ponente

honorable Senador Antonio José Correa Jiménez - Ponente

honorable Senador Edinson Delegado Ruiz - Ponente

honorable Senador Germán Bernardo Carlosama López - Ponente

honorable Senadora Gloria Inés Ramírez Ríos - Ponente

Doctor Gregorio Eljach Pacheco - Secretario General del honorable Senado de la República, para que obre dentro del expediente.

\* \* \*

**CONCEPTO JURÍDICO DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 64 DE 2012 SENADO**

*por medio de la cual se dictan medidas para garantizar la seguridad alimentaria mediante la protección y conservación nacional de la tierra.*

Bogotá, D. C., 5 de junio de 2013

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado

Congreso de la República

Bogotá, D. C.

**Asunto:** Concepto del Proyecto de ley número 64 de 2012 Senado.

Respetado doctor Eljach:

De manera atenta, le envío el concepto emitido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sobre el **Proyecto de ley número 64 de 2012**, por medio de la cual se dictan medidas para garantizar la seguridad alimentaria mediante la protección y conservación nacional de la tierra para su respectiva publicación en la gaceta oficial. Le solicitamos entregar copia del mismo a los honorables Senadores.

Cordialmente,

Francisco Estupiñán Heredia,

Ministro de Agricultura  
y Desarrollo Rural.

**CONCEPTO NEGATIVO AL PROYECTO DE LEY No. 064 DE 2012 SENADO**

El Proyecto de Ley No. 064 de 2012 Senado, presentado por el Honorable Senador Juan Lozano, cuyos Ponentes son los Honorables Senadores Jorge Enrique Robledo, Daira de Jesús Galvis y Jaime Durán Barrera, fija una serie de reglas con el propósito de precaver la extranjerización de la propiedad rural y velar por la seguridad alimentaria, que afectarán tanto predios de propiedad privada como predios de origen baldío.

**Proyecto de Ley 064 de 2012:**

Las principales líneas del proyecto son las siguientes:

- Establece medidas que tienen como propósito garantizar la disponibilidad sostenible de alimento en todo el territorio colombiano, la soberanía nacional y evitar la concentración de la propiedad rural en personas jurídicas y naturales extranjeras.
- Establece que la tierra es un recurso natural estratégico, escaso y esencial para el desarrollo y supervivencia de la Nación.
- Define las tierras rurales como los inmuebles aptos para actividades agrícolas, ganaderas y forestales.
- Limita la posibilidad de que las personas jurídicas extranjeras o personas naturales extranjeras, las personas jurídicas nacionales con participación societaria extranjera y las sociedades subordinadas a una persona jurídica extranjera, sólo podrán tener el derecho al dominio, uso y goce de tierras rurales en los términos y condiciones que establece la presente ley.
- Limita el acceso a la tierra rural a las personas jurídicas antes mencionadas únicamente para el desarrollo de proyectos de producción agrícola, ganadera o agroindustrial, en el porcentaje de extensión de tierra establecido en la presente Ley.
- Establece que el Agustín Codazzi deberá clasificar las tierras rurales por clases agrológicas (XII Clases) y definir el número de hectáreas de cada una de estas clases.
- Limita la compra de tierras por parte de extranjeros, hasta que el Agustín Codazzi culmine la tarea anterior. Se congela el mercado de tierras.

- Establece que en un municipio, las personas extranjeras no podrán tener a cualquier título, el derecho de dominio, uso y/o goce de tierras rurales que superen una serie de porcentajes dependiendo de la extensión del municipio con respecto a la extensión total de las tierras de cada una de las clases agrológicas.
- Establece que las Entidades Territoriales y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, deberán definir en hectáreas los límites porcentuales de tierra rural de cada área agrológica.
- Los límites serán notificados a los notarios de los diferentes círculos, para que se abstengan de expedir las escrituras correspondientes, so pena de falta grave. Así mismo, se deberá notificar a las oficinas de registro e instrumentos públicos, quienes se abstendrán de registrar las escrituras expedidas con posterioridad a la notificación del comunicado.
- Establece unos requisitos previos a la compra de tierras que consiste en demostrar que serán usadas para proyectos productivos; acreditar que el domicilio del extranjero no se encuentre en un paraíso fiscal y hacer pública la intención en un medio masivo de comunicación.
- En casos de desabastecimiento o crisis alimentaria, el gobierno podrá disponer de la producción de los extranjeros, que tengan en los predios.

## CONSIDERACIONES GENERALES

En lo que respecta a la justificación del proyecto de ley y al articulado de la Ponencia, este Ministerio, comparte la preocupación de buscar instrumentos de política pública para garantizar la producción alimentaria y el bienestar social de la población colombiana; sin embargo, considera que restringir el acceso de extranjeros bajo las distintas modalidades que se mencionan en el artículo 6° y 7° de la ponencia para segundo debate, y limitar el derecho de propiedad en todos los municipios de Colombia a porcentajes máximos, dependiendo de la clase agrológica que se propone en el artículo 7, a las personas extranjeras determinadas en el artículo 5, bajo el argumento de *“tratarse la tierra de un recurso natural estratégico, escaso y esencial para el desarrollo y supervivencia de la Nación”*, no considera las limitaciones que imponen a nuestro país los Acuerdos Internacionales de Inversión, la Autosuficiencia Alimentaria (Seguridad Alimentaria) y los índices reales de inversión extranjera en el sector rural en Colombia.

En resumen, con los requisitos y exigencias del proyecto de ley, la inversión en el campo queda limitada en su totalidad, por todas las trabas y condiciones tanto cuantitativas como cualitativas que se imponen.

### **Acuerdos Internacionales de Inversión**

Las normas que pretenden evitar el uso de la tierra rural por extranjeros, deben soportar el examen de orden legal y constitucional frente a los Acuerdos Internacionales de Inversión suscritos por Colombia, que obligan al Estado y prevén una serie de condiciones para proteger la inversión extranjera.

Estas reglas de derecho tienen el siguiente sentido:

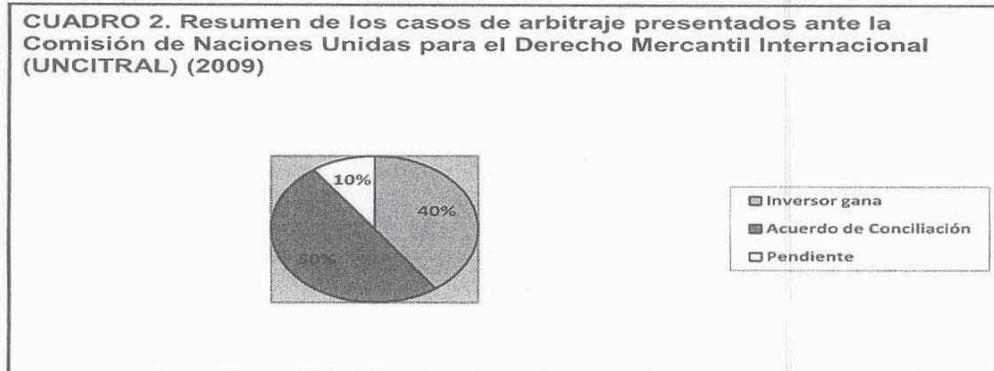
- 1) Expropiación: Prohibición al Estado receptor de decretar una expropiación sin que medie una indemnización, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo de Inversión.
- 2) Trato Nacional: Prohibición al Estado receptor de la inversión de otorgar un trato diferencial y menos favorable al inversionista extranjero frente al inversionista nacional en condiciones similares.
- 3) Trato Justo y Equitativo: Prohibición al Estado Receptor de otorgar al inversionista extranjero un trato discriminatorio o contrario al debido proceso.

Para el caso de los Acuerdos de Inversión Extranjera, Colombia ha adquirido compromisos de acceso de la inversión extranjera, según los cuales el Estado se obliga a no discriminar entre nacionales o extranjeros, para invertir o expedir una regulación mediante la cual se restrinja o limite en alguna medida dicha inversión en determinado sector (reglas sobre el trato nacional).

Si bien otros países han previsto normas para limitar la adquisición de tierras por extranjeros, cada país debe revisar en concreto su normatividad interna y los acuerdos de inversión extranjera que ha suscrito con otros países, pues la vulneración de estos acuerdos mediante cualquier cambio normativo, puede dar lugar a procesos de responsabilidad del Estado Colombiano ante instancias internacionales, según se haya pactado en cada uno de ellos<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Según se ha establecido por algún sector de la doctrina, al firmar estos acuerdos, los gobiernos quieren mostrar su voluntad de promover lazos económicos bilaterales. La firma de un acuerdo de inversión también está orientada a promover la imagen del país como un país en el que los inversores son bienvenidos. Más que promover la inversión extranjera como tal, los

El siguiente cuadro nos presenta un resumen de los casos de arbitraje presentados ante la comisión derivados del incumplimiento de acuerdos internacionales de inversión.



Fuente: Elaboración propia basada en información suministrada por la Representación Permanente de Holanda ante la UE en Noviembre de 2010.

tratados están orientados a proporcionar el máximo nivel de protección posible a los inversores extranjeros y sus activos. Proporcionan la libre repatriación de beneficios y fondos, protegen en caso de que se reciba un trato menos favorable que el de los inversores locales ("trato nacional") o los inversores de terceros países ("nación más favorecida"), proporcionan también ciertos estándares de protección absolutos ("trato justo y equitativo"), así como una promesa de indemnización en caso de nacionalización o expropiación (definido con frecuencia en sentido amplio para incluir casos de expropiación "indirecta o regulatoria" como se explica en el Cuadro 5, más adelante).

Estas disposiciones se hacen exigibles mediante un mecanismo de resolución de controversias de gran alcance que permite a los inversores, y sólo a éstos, iniciar demandas de arbitraje contra los Estados anfitriones en caso de incumplimiento de algunas de estas disposiciones... En este caso, los inversores designan un árbitro, el Estado hace lo mismo y se elige un tercer árbitro por consenso. Estas tres personas son las que decidirán, en base a las normas del tribunal de arbitraje escogido (véase el Cuadro 4), sobre el destino de una medida del gobierno. El tribunal obligará al país a pagar una indemnización a los inversores si la medida cuestionada se considera una violación de las disposiciones de protección de inversiones del tratado de inversión aplicable. Por lo general, no existe ni la obligación de agotar la vía judicial doméstica antes de acudir al arbitraje internacional ni la posibilidad de apelar contra la decisión del tribunal. Cuadro y Texto tomados de *Sleeping Lions. Tratados internacionales de inversión, conflictos Estado-inversor y acceso a alimentos, tierra y agua*. Javier Pérez, Myriam Gistelink, Dima Karbala. Oxfam Mayo de 2011

Así, atendiendo las limitaciones que significan para el Estado colombiano estos Acuerdos de Inversión, pero conscientes de los riesgos que puede generar la acumulación improductiva de tierras por parte de nacionales y extranjeros, así como sus efectos económicos negativos, se pretende precisar que en el proyecto de ley de Tierras y Desarrollo Rural que se va a radicar en el Honorable Congreso de la República una vez concluya la consulta previa con las comunidades étnicas, se establecen normas sobre concentración de la propiedad al tiempo que precisa los mecanismos de dotación y acceso a tierras que se encuentran al margen de los esquemas de inversión (adjudicación o concesión de tierras baldías a favor de extranjeros), en los siguientes términos:

### **Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural.**

#### **“CAPÍTULO XV. ACCESO A TIERRAS PARA EXTRANJEROS**

**ARTÍCULO 276 Restricción a la adjudicación.** *Los terrenos baldíos de la Nación sólo serán adjudicados a las personas naturales nacionales que reúnan las condiciones establecidas en la presente Ley. En tal virtud, los extranjeros no podrán ser sujetos de adjudicación de baldíos o de programas de acceso a tierras ni concesionarios de derechos reales de superficie sobre dichos terrenos.*

**ARTÍCULO 277. Restricciones en costas y regiones limítrofes.** *El dominio, uso, usufructo y derecho real de superficie de las tierras baldías o que fueron adjudicadas como baldías, ubicadas en las costas nacionales y en las regiones limítrofes con las naciones vecinas, podrán ser adquiridas únicamente por colombianos de nacimiento y de conformidad con lo dispuesto las normas vigentes.*

**ARTÍCULO 278.** *Para efectos de esta Ley se entiende por extranjeros los siguientes:*

1. *Personas naturales de nacionalidad extranjera, tengan o no su domicilio en territorio nacional.*
2. *Personas jurídicas, constituidas conforme a las normas nacionales vigentes sobre sociedades, cuyo capital social, pertenezca por lo menos el 51%, a personas naturales o jurídicas extranjeras.*
3. *Las personas jurídicas, vinculadas o controladas por personas extranjeras o por cualquier persona jurídica en la cual el capital o la capacidad de decisión corresponda en más del 25%, a extranjeros.*

4. *Las personas naturales o jurídicas extranjeras que sin acreditar formalmente calidad de socios actúan en una sociedad como si lo fueren.*
5. *Las sociedades que hayan emitido títulos de deuda convertibles en acciones en un porcentaje tal que permita que más del 25% de su capital pertenezca a personas naturales o jurídicas extranjeras.*
6. *Cuando se transfiera la propiedad de una sociedad o la administración, o la capacidad de decisión, a cualquier título, que permita que los beneficiarios reales sean personas naturales o jurídicas extranjeras en porcentaje mayor al 50%.*
7. *Los consorcios o uniones temporales y toda otra forma de colaboración empresarial de carácter temporal o accidental que se regule en el futuro, cuando en ellas participen o tengan capacidad de decisión, personas físicas o jurídicas extranjeras en proporción igual o superior al 50%.*

En virtud de lo anterior, la propuesta del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural es muy clara en preservar la figura de los baldíos de la Nación, para que se les adjudiquen solamente a las personas naturales colombianas conforme a una serie de condiciones que propone el Proyecto de Ley, de tal forma que en los casos de los extranjeros, no se les pueden titular baldíos, tampoco puedan acceder a los programas de acceso a tierras, ni se les pueden concesionar derechos reales de superficie sobre terrenos baldíos. Las anteriores medidas buscan preservar la filosofía de los terrenos baldíos, como instrumento para fomentar la reforma agraria y que se beneficien los campesinos nacionales.

Finalmente, se establece otra restricción y es que cuando hay predios de origen baldío y un extranjero pretende adquirir el dominio, uso, usufructo y derecho real de superficie en regiones limítrofes con las naciones vecinas, no lo puede hacer y sólo los colombianos de nacimiento pueden adquirirlos. Lo anterior, por la importancia de preservar los intereses superiores del país.

#### **Proyecto de Ley de Inversión en el Sector Agrícola del Gobierno Nacional.**

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, presentó ante el Honorable Congreso de la República, el **PROYECTO DE LEY No. 164 S/2012**, "por el cual se expiden disposiciones generales sobre inversión extranjera en el sector agropecuario, y se dictan otras disposiciones". La presente iniciativa que cursa en la Comisión Quinta de Senado busca establecer una serie de normas generales a las cuales debe sujetarse el Gobierno en materia de inversión extranjera en el sector agropecuario y estimula procesos asociativos en los sectores agropecuario y forestal.

El objetivo de esa iniciativa es regular la inversión extranjera en el sector agropecuario, pero en ningún momento prohibirla o limitarla como sí lo logra esta iniciativa que impulsan los Ponentes, el Honorable Senador Jorge Enrique Robledo, Daria Galvis y Jaime Durán Barrera.

En esta iniciativa gubernamental, se plasma un articulado que busca controlar y regular la inversión extranjera en el sector agropecuario y establecer mecanismos de información de la inversión extranjera en el sector, sin necesidad de prohibirla. El Gobierno Nacional cree firmemente que el campo necesita de inversión, tanto nacional como extranjera, para poder modernizarse y convertir al país en una dispensa agrícola. No obstante lo anterior, esa inversión extranjera debe tener una serie de controles. A continuación se explica el objetivo del proyecto de ley que impulsa el Gobierno Nacional:

**“Artículo 3. Objetivos de la regulación de la inversión extranjera en el sector agropecuario.** Las normas de este capítulo establecen las disposiciones generales a la cuales ha de sujetarse el Gobierno Nacional para controlar y regular la inversión extranjera en el sector agropecuario y para establecer mecanismos de información de la inversión extranjera en el sector.

La regulación de las inversiones de capital del exterior en el sector agropecuario tendrá los siguientes objetivos:

1. Permitir la inversión extranjera sin poner en riesgo la soberanía, seguridad y autonomía alimentaria;
2. Regular la adquisición de predios rurales por parte de extranjeros, evitando la apropiación indiscriminada de terrenos rurales con propósitos especulativos;
3. Promover la inversión de capital del exterior para el desarrollo agrícola y forestal competitivo, garantizando que sea incluyente con los pequeños y medianos productores;
4. Ampliar y diversificar el mercado interno y externo con productos de calidad;
5. Promover la generación de empleo en el campo;
6. Fomentar el desarrollo de proyectos asociativos;
7. Garantizar el uso sostenible de los recursos naturales renovables.
8. Establecer un sistema adecuado de información de la inversión extranjera en el sector agropecuario.”

El anterior artículo establece los objetivos que persigue la iniciativa gubernamental y es claro que en ningún momento se busca prohibir la inversión

extranjera, sino controlarla y regularla.

#### CONSIDERACIONES DEL PROYECTO DE LEY 064 DE 2012 SENADO

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural considera que limitar a los extranjeros la posibilidad de ser titulares de adjudicación de baldíos, de acceso al subsidio de tierras y de la concesión de derechos de superficie sobre terrenos baldíos tiene una razón de ser clara y es preservar la figura de los baldíos como terrenos de la Nación y destinados para el programa de Reforma Agraria, cuyos beneficiarios son los campesinos nacionales que cumplan con una serie de postulados que establece la ley.

**No obstante, esta Cartera considera que no es pertinente ni conveniente limitar el acceso a la propiedad rural privada a las personas extranjeras que se estipulan en el artículo 4º del proyecto de ley, por considerar la tierra un “recurso natural estratégico, escaso y esencial para el desarrollo y supervivencia de la Nación, con el fin de amparar la seguridad alimentaria, la soberanía nacional y el orden público del país”.**

La supuesta escases de tierras rurales es errónea. Dicha afirmación, que sustenta este proyecto de ley y es la columna vertebral para justificar los límites cuantitativos, no concuerda con la realidad rural. Colombia tiene un potencial de 10,4 millones de hectáreas para el uso agrícola, de las cuales en la actualidad solo están plantadas 4,2 millones (Visión Colombia II Centenario: 2019).

Nuestro país no enfrenta un escenario de escasez de tierras agrícolas, sino que existe un gran potencial para desarrollar proyectos que se pueden armonizar con el empleo productivo del campo, propendiendo por la seguridad alimentaria, sin la necesidad de imponer limitaciones cuantitativas de imposible control efectivo, como se pretende en esta iniciativa.

La exposición de motivos del proyecto de ley y las ponencias equiparan esta supuesta escases de tierra rural y la limitación que plantean, a unos casos que ha estudiado, tanto la Corte Constitucional como el del Código Sustantivo del Trabajo, en el cual, si un patrono contrata diez trabajadores, 9 deben ser colombianos en caso de ser trabajadores ordinarios y 8 en caso de ser personal calificado o de especialistas o de dirección o confianza. Igualmente, mencionan el caso de recursos naturales donde afirman que “la fijación de las reglas de seguridad atinentes a las condiciones de explotación y aprovechamiento de estos bienes en territorio colombiano y a su control y vigilancia, son competencia del Estado colombiano.”

Esta Cartera considera que limitar cuantitativamente y prohibir la inversión extranjera es una medida que no es necesaria, porque no se tiene escases de tierras, igualmente no es una restricción mínima, porque el artículo 6 paraliza y congela la totalidad del mercado de tierras y no es una limitación acorde a las finalidades constitucionales legítimas, porque de tajo prohíbe la compra de tierras por parte de extranjeros, otorgándoles un trato discriminatorio y desigual.

En virtud de lo anterior, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural considera que es un proyecto de ley inconstitucional y regresivo, porque establece una serie de exigencias tanto cuantitativas como cualitativas, **que en resumen prohíben e impiden la inversión extranjera en el sector agrícola.**

En segundo lugar, esta Cartera considera que no se deben adoptar estas limitantes y prohibiciones porque se vulneran los Acuerdos que ya ha adquirido el Estado colombiano, al igual que se le estaría otorgando un trato discriminatorio al extranjero frente al nacional en el acceso a propiedad privada rural. Esta Cartera considera que no se pueden vulnerar los principios de 1) Trato Nacional y 2) Trato Justo y Equitativo.

El Estado colombiano tiene una prohibición de otorgar un trato diferencial y menos favorable al inversionista extranjero frente al inversionista nacional en condiciones similares, que en este caso del proyecto de ley No. 064 de 2012 de Senado, consiste en el acceso del extranjero a la propiedad rural privada. Bajo el principio de Trato Nacional, Colombia como país receptor debe otorgarle al inversionista extranjero y a sus inversiones en el territorio un trato similar o comparable al que se le otorga a los inversionista colombianos, por lo tanto, si nosotros adoptamos limitaciones como las que se proponen en esta iniciativa, estamos dispuestos a que ese mismo trato se le dé a los nacionales en otros países.

Finalmente, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural considera que los fenómenos de acumulación de tierras improductivas (Latifundios) pueden ser negativos, (tanto por parte de nacionales y/o extranjeros) porque pueden generar ineficiencia e improductividad de la tierra al igual que ociosidad de la misma.

El Gobierno considera que esos efectos económicos negativos y el fenómeno de la latifundización de la propiedad se deben evitar mediante mecanismos distintos como la transformación de las tierras para lograr mayor eficiencia y productividad; la adecuación de las tierras según su vocación; el fomento de proyectos agroindustriales y agroforestales; la formalización de la propiedad; la

puesta en marcha de la Ley de Tierras, Ley 1448 de 2011 para combatir la “contrarreforma agraria” que se dio en los últimos 20 años, y lograr devolverle las tierras a los despojados campesinos y propietarios de millones de tierras que les fueron arrebatadas; con modelos de asociatividad y participación, al igual que economías de escala.

### **Seguridad Alimentaria**

En el proyecto de ley se establece que el objeto es la implementación de medidas que garanticen “la seguridad alimentaria, la soberanía nacional y eviten la concentración de la propiedad rural en personas jurídicas y naturales extranjeras” y establece en el artículo 4 que se debe prohibir el acceso a la tierra rural a extranjeros, por “tratarse de un recurso natural estratégico, escaso y esencial para el desarrollo y supervivencia de la Nación”. Por tal razón se limita el acceso entre 10 y 20 por ciento en los municipios, dependiendo de unas clases agrológicas que determina el Agustín Codazzi.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural considera que al establecer como objeto del proyecto ley expedir “medidas que garanticen la seguridad alimentaria, la soberanía nacional y eviten la concentración de la propiedad rural en personas jurídicas y naturales extranjeras.”, resulta imperativo analizar el tema de la seguridad alimentaria con detenimiento.

Sobre la anterior hipótesis es importante hacer algunas aclaraciones.

1. Colombia tiene un alto grado de autosuficiencia alimentaria. Por lo tanto, limitar la propiedad rural no solo para la compra, sino para el arrendamiento, posesión, explotación por parte de personas extranjeras no va a resolver posibles problemas de autosuficiencia alimentaria que no tiene Colombia en estos momentos.

La Seguridad Alimentaria no se garantiza porque se deje comprar a los colombianos predios rurales y se le prohíba a los extranjeros. La seguridad alimentaria se garantiza porque se fomente una agricultura moderna, una producción eficiente, una producción bajo altos estándares de buenas prácticas agrícolas, condiciones aceptables y por fomentar economías de escala.

Además, Colombia tiene un alto grado de autosuficiencia alimentaria:

- **Consumo agroalimentario del país**

Colombia es un país con una buena oferta alimentaria. Actualmente, alrededor del 90% de la demanda interna es abastecida con la producción doméstica; esto significa que las necesidades alimenticias del país se satisfacen en gran medida con la producción nacional - (el coeficiente de autosuficiencia alimentaria a nivel nacional en 2011 es de 0,9).

#### Autosuficiencia Agroalimentaria Nacional

Total Nacional	Millones de toneladas		Crecimiento
	2010	2011	%
Producción Agroalimentaria 1/	25,0	26,0	4,0%
Importaciones	7,3	7,1	-3,0%
Exportaciones	3,5	4,2	18,6%
Disponibilidad (Consumo Aparente)	28,8	28,9	0,4%
Coefficiente de Autosuficiencia	0,87	0,90	3,6%

Cálculos: Dirección de Política Sectorial - MADR

1/ Incluye productos agrícolas alimentarios, producción bovina, avícola y acuícola, y descontando producción agrícola destinada a biocombustibles

AUTOSUFICIENCIA AGROALIMENTARIA NACIONAL.	
TOTAL NACIONAL	2012
	millones de toneladas
Producción agroalimentaria	26,4
Importaciones	9,5
Exportaciones	4,1
<b>Consumo aparente</b>	<b>31,8</b>

#### EXPORTACIONES E IMPORTACIONES AGROPECUARIAS Y AGROINDUSTRIALES 2008-2012

2010		2011		2012	
Ton Netas Expo	Ton Netas Impo	Ton Netas Expo	Ton Netas Impo	Ton Netas Expo	Ton Netas Impo
3.905.658	8.806.753	4.191.315	8.610.760	4.080.332	9.525.476

A nivel agregado, Colombia tiene un alto grado de autosuficiencia alimentaria. Al finalizar el año 2012, la producción agroalimentaria fue de 26.355.730 millones de toneladas, de las cuales el 35% corresponde a cultivos transitorios y el 65% a cultivos permanentes.

Si se analiza por grupos de alimentos, se observa que en el grupo de Cereales la autosuficiencia en 2011 es del orden del 45%, logrando un aumento frente al 2010 que registró una autosuficiencia del 42%. Esto obedece principalmente por los volúmenes importados de trigo y maíz amarillo. No obstante, es importante aclarar que la puesta en marcha del Plan País Maíz ha permitido reducir las importaciones de este producto, porque el área sembrada ha aumentado. El Plan tiene como metas incrementar el área de maíz amarillo de 137.720 hectáreas en 2010 a 250.000 hectáreas en 2014, lo que representa un incremento del 82%. En producción, el compromiso es aumentar gradualmente de 686.600 toneladas en 2010 a 1,5 millones de toneladas en 2014, un crecimiento de 118%.

En Maíz Amarrillo: desde la implementación del Plan País Maíz, se ha incrementado en un 24% del área sembrada de maíz amarillo tecnificado, pasando de 137.720 hectáreas a 170.000 hectáreas, lo cual es un logro en materia de autosuficiencia alimentaria.

Las importaciones de maíz amarillo se deben al aumento de la demanda de alimentos balanceados por parte de los subsectores avícola y porcícola. He ahí la importancia del Plan País Maíz para aumentar la producción a 250.000 hectáreas para el año 2014. En trigo, Colombia no presenta condiciones agroclimáticas aptas para su cultivo, por lo tanto el país se ve obligado a depender del mercado externo.

En las leguminosas, la autosuficiencia en 2011 es del orden del 56%, principalmente por la lenteja que representa alrededor del 50% del total importado en este grupo, producto que al igual que el trigo, que no es producido en el país.

- **Disponibilidad de alimentos básicos por grupos**

Coeficiente de Autosuficiencia por Grupos de Alimentos			
Alimentos Básicos	Millones de toneladas		Crecimiento %
	2010	2011	
<b>Cereales</b>			
Producción	4,00	4,18	4,4%
Importaciones	5,54	5,21	-5,9%
Exportaciones	0,07	0,07	-0,1%
Disponibilidad (Consumo Aparente)	9,46	9,32	-1,6%
Coeficiente de Autosuficiencia	0,42	0,45	6,1%
<b>Tuberosas y plátano</b>			
Producción	7,75	7,83	1,1%
Importaciones	0,03	0,06	70,5%
Exportaciones	0,11	0,10	-10,9%
Disponibilidad (Consumo Aparente)	7,67	7,78	1,5%
Coeficiente de Autosuficiencia	1,01	1,01	-0,5%
<b>Leguminosas</b>			
Producción	0,20	0,19	-4,5%
Importaciones	0,14	0,15	3,5%
Exportaciones	0,00	0,00	-49,0%
Disponibilidad (Consumo Aparente)	0,34	0,34	-1,0%
Coeficiente de Autosuficiencia	0,59	0,56	-3,6%
<b>Carnes, lácteos y huevos</b>			
Producción	3,63	3,78	4,0%
Importaciones	0,18	0,21	14,0%
Exportaciones	0,08	0,10	24,6%
Disponibilidad (Consumo Aparente)	3,73	3,88	4,1%
Coeficiente de Autosuficiencia	0,97	0,97	0,0%
<b>Frutas y hortalizas</b>			
Producción	5,00	5,18	3,7%
Importaciones	0,34	0,42	21,0%
Exportaciones	1,75	2,08	19,0%
Disponibilidad (Consumo Aparente)	3,60	3,52	-2,1%
Coeficiente de Autosuficiencia	1,39	1,47	5,9%
<b>Oleaginosas</b>			
Producción 1/	0,58	0,77	33,2%
Importaciones	0,74	0,67	-9,0%
Exportaciones	0,13	0,22	69,3%
Disponibilidad (Consumo Aparente)	1,19	1,22	3,0%
Coeficiente de Autosuficiencia	0,49	0,63	29,3%
<b>Azúcares</b>			
Producción 1/	3,27	3,55	8,5%
Importaciones	0,18	0,19	3,4%
Exportaciones	0,90	1,06	18,2%
Disponibilidad (Consumo Aparente)	2,56	2,68	4,8%
Coeficiente de Autosuficiencia	1,28	1,33	3,6%

Cálculos: Dirección de Política Sectorial - MADR

1/ Descontando producción para biocombustibles

Las anteriores cifras comprueban que Colombia tiene un alto grado de autosuficiencia alimentaria y las necesidades alimenticias del país se satisfacen en gran medida con la producción nacional. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, considera que limitar la propiedad por motivos de "supervivencia de la Nación" en los casos de la propiedad agraria no es la solución a posibles problemas de seguridad alimentaria que Colombia no tiene en estos momentos por su mismo alto grado de autosuficiencia alimentaria.

Igualmente, la seguridad alimentaria no se garantiza por limitar el acceso a la propiedad rural privada a los extranjeros.

Esta Cartera hace énfasis nuevamente que la protección y conservación nacional de la tierra, por sí sola no garantiza la seguridad alimentaria y nutricional, es decir debe incorporarse el concepto de desarrollo rural integral, el cual es entendido como el proceso de transformación productiva, institucional y social de los territorios rurales, en el cual los actores sociales locales tienen un papel preponderante y cuentan con el apoyo de las agencias públicas, privadas o de la sociedad civil, unas u otras, con el objetivo de mejorar el bienestar de sus pobladores, con base en el uso sostenible de la biodiversidad, en particular los recursos naturales renovables y los servicios eco sistémicos.

La seguridad alimentaria se garantiza siempre y cuando además de otros factores, se incorpore en un territorio la articulación de acciones intersectoriales e interdisciplinarias que conlleven a la utilización y explotación adecuada de la tierra, por parte de los productores colombianos de manera integral, en donde se les garantice el desarrollo económico y social (salud, educación, vivienda, recreación, saneamiento básico), entre otros.

### **Inversión Extranjera**

Cabe destacar que las cifras de inversión extranjera que reporta el Banco de la República<sup>2</sup> en el sector de la agricultura, caza, silvicultura y pesca, han sido históricamente bajas y que lo invertido en el primer trimestre de 2012, no representan un incremento sustancial frente al comportamiento histórico objeto de la medición.

---

<sup>2</sup> [http://www.banrep.gov.co/series-estadisticas/series\\_externo.htm](http://www.banrep.gov.co/series-estadisticas/series_externo.htm)

FLUJOS DE INVERSIÓN EXTRANJERA DIRECTA EN COLOMBIA SEGÚN ACTIVIDAD ECONOMICA  
USD Millones

ANO	TOTAL	Sector Petrolero	Subtotal Resto de Sectores	Agricultura, Caza, Silvicultura y Pesca	Minas y Canteras (incluye carbón)	Manufacturera	Electricidad, Gas y Agua	Construcción	Comercio, Restaurantes y Hoteles	Transportes, Almacenamiento y Comunicaciones	Servicios Financieros y Empresariales 1/	Servicios Comunes
2005 P												
I TRIM	890	173	717	3	365	39	10	25	75	36	-46	10
II TRIM	1.612	431	1.181	2	533	418	-29	40	418	5	116	21
III TRIM	6.777	270	6.507	2	520	20	-231	44	74	35	35	-9
IV TRIM	6.773	250	6.523	0	539	4.800	-9	38	79	804	142	-38
TOTAL	10.262	1.123	9.127	6	2.157	5.513	-251	146	305	1.021	246	-16
2006 P												
I TRIM	1.199	348	851	-3	423	197	-5	38	107	137	-20	-13
II TRIM	1.786	590	1.196	-1	321	203	-69	46	121	428	140	6
III TRIM	1.866	529	1.337	2	584	40	8	40	121	92	157	2
IV TRIM	2.006	528	1.477	10	654	181	-74	23	173	403	196	8
TOTAL	6.856	1.995	4.861	8	1.783	803	-141	156	523	1.063	464	4
2007 P												
I TRIM	2.059	663	1.396	14	-3	877	6	48	247	69	131	7
II TRIM	2.228	1.282	946	4	84	263	-27	60	281	60	377	10
III TRIM	2.364	710	1.654	12	535	424	16	46	99	121	393	9
IV TRIM	2.400	679	1.721	10	852	303	-74	56	177	165	418	14
TOTAL	9.049	3.333	5.716	40	1.100	1.867	-79	210	803	414	1.319	40
2008 P												
I TRIM	2.860	754	2.106	7	638	329	11	80	446	325	256	14
II TRIM	2.647	1.267	1.380	12	110	576	45	92	158	127	145	18
III TRIM	2.886	597	2.289	12	664	407	49	129	208	412	289	27
IV TRIM	2.884	792	2.092	9	987	434	51	79	236	189	395	13
TOTAL	10.898	3.405	7.492	41	1.798	1.748	156	380	1.049	853	1.095	72
2009 P												
I TRIM	2.232	542	1.691	4	414	546	40	53	65	181	375	14
II TRIM	2.902	921	1.981	8	1.001	302	31	67	153	155	166	15
III TRIM	1.245	695	550	7	736	-535	78	54	138	150	150	41
IV TRIM	854	271	583	6	874	308	-112	88	239	-59	229	19
TOTAL	7.137	2.428	4.709	28	3.025	621	-977	282	584	348	720	88
2010 P												
I TRIM	1.725	603	1.122	5	500	149	26	65	11	63	292	12
II TRIM	1.891	676	1.215	19	308	292	-140	81	77	102	460	33
III TRIM	2.025	638	1.387	26	596	209	65	80	96	31	239	14
IV TRIM	1.106	864	-241	16	351	8	85	91	35	-621	231	47
TOTAL	6.746	2.781	3.965	67	1.755	656	36	297	220	-425	1.252	108
2011 P												
I TRIM	3.523	1.263	2.260	23	661	348	123	108	266	688	48	-5
II TRIM	3.048	1.686	1.361	60	632	40	148	91	241	274	62	-72
III TRIM	3.916	1.213	2.703	36	504	98	96	90	1.070	475	323	-28
IV TRIM	1.912	963	1.949	36	749	44	118	64	549	311	84	-15
TOTAL	13.297	5.125	8.172	154	2.546	539	485	362	2.127	1.748	404	-191
2012 P												
I TRIM	3.657	1.049	2.607	37	608	342	419	50	417	371	333	30

Fuente: Banco de la República, Subsecretaría de Estudios Económicos - Balanza de Pagos  
 pr: Provisional. p: Preliminar.  
 1/ Comprende las actividades auxiliares de la intermediación financiera y las actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler

AÑO	TOTAL (Millones de dólares)	Agricultura Caza, Silvicultura y Pesca (MM US Dol)
2005	10.252	6
2006	6.656	8
2007	9.049	40
2008	10.596	41
2009	7.137	28
2010	6.746	67
2011	13.297	154
2012 p	3.657	37

Fuente: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos – Balanza de Pagos p: Preliminar

En el contexto, se destaca que el sector agropecuario requiere y necesita de inversiones tanto públicas como de origen privado que permitan dinamizar no solamente la producción alimentaria del país, sino también los modelos en los cuales requiere construirse el desarrollo humano y social, para superar los desequilibrios de las regiones rurales más desfavorecidas del país.

El sector agropecuario requiere por tanto importantes inversiones en infraestructura y en dotación de bienes públicos, así como en mejoras del suelo e incorporación de tecnologías y asistencia técnica que permitan optimizar la gestión agronómica, medioambiental y económica de la tierra y que favorezcan primordialmente, el capital humano, en contextos *no regresivos*, con posibilidad de incorporar a los actores del desarrollo rural en el desarrollo de proyectos que generen empleo, una agricultura sostenible y a su vez, el cierre de la brecha entre lo urbano y lo rural.

En suma, los sectores de infraestructura y servicios están abiertos a la inversión extranjera en el país, lo cual ha representado importantes aportes a la economía nacional. El sector agropecuario, con los direccionamientos y la planeación adecuada, la inversión extranjera calificada puede aportar de igual forma, sin que para ello se requiera la inclusión de una regla cuantitativa que limite, como la que se establece en el artículo 7: "En un municipio, las personas de que trata el artículo 4° de la presente ley no podrán tener, a cualquier título, el derecho de dominio, uso y/o goce de

tierras rurales que superen los siguientes porcentajes con respecto a la extensión total de las tierras de cada una de las clases agrológicas: ... ”.

Dichas reglas, además de no superar el examen legal a la luz de los Acuerdos de Inversión vigentes, no contienen una justificación de orden técnico ni constitucional que permita medir su efectividad en la proporción propuesta.

### **Inconveniencia del Proyecto de Ley**

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural considera que limitar el acceso a la propiedad a los extranjeros bajo la fórmula que se establece en el proyecto de ley en los artículos 6° y 7°, no es una fórmula acertada y se considera que conlleva a desincentivar y prohibir la inversión extranjera en un sector que necesita modernizarse y que debe construirse bajo nuevos modelos modernos de agricultura.

Establecer una cláusula como la del artículo 6: “Parágrafo. Hasta que el Instituto Agustín Codazzi cumpla con lo señalado en el presente artículo, las personas de que trata el artículo 4° de la presente ley no podrán adquirir el derecho de dominio, uso y/o goce de tierras rurales.” Puede conducir a limitar de tajo la inversión extranjera y desincentivarla por muchos años. Igualmente, establecer unos límites entre 10 y 20 por ciento dependiendo del municipio y la clase agrológica es desproporcionado. Estos límites tanto cualitativos como cuantitativos se resumen en una clara prohibición inconstitucional.

El Ministerio considera que la inversión tanto nacional como extranjera es necesaria en el campo colombiano y debe encausarse bien. En el caso de inversión extranjera, sólo el 2 por ciento de las inversiones según el Banco de la República se realiza en el sector de la agricultura, caza, silvicultura y pesca; lo cual es bajo y muestra la necesidad y el potencial existente en el sector.

Garantizar la seguridad alimentaria y evitar la concentración improductiva de tierras no implica limitar la propiedad e impedir que un extranjero pueda explotar un predio; se le estaría dando un trato desigual frente a un inversionista nacional.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural considera que la inversión extranjera debe encausarse de tal manera que se logre un buen manejo de la misma, para lograr eficiencia, productividad, tecnificación del agro colombiano etc. Por esa razón está impulsando un proyecto de ley con unos objetivos distintos a los de la prohibición y limitación. **La inversión extranjera se debe controlar y vigilar, pero nunca prohibir.**

De esta manera, no se encuentra adecuada la propuesta de los artículos 6 y 7 del proyecto de ley. El Ministerio cree que la inversión en el campo es necesaria, por lo tanto, considera otras soluciones como condicionar la inversión en el campo por ejemplo, que se destine a proyectos productivos, que se genere empleo, que se haga inversión social, que se desarrollen proyectos eficientes, que se establezcan compensaciones y se prohíban los lotes de engorde. Esos pueden ser mecanismos para manejar y direccionar la inversión extranjera en el campo colombiano. Limitar el acceso a la propiedad no es una solución que el Gobierno Nacional considere acertada y puede generar modelos regresivos, donde se termina desincentivando la inversión en un sector que necesita de capital tanto nacional como extranjero para modernizar el agro colombiano.

#### Consideraciones Constitucionales y Legales al articulado

ARTICULO	COMENTARIO
ARTÍCULO 1°. El objeto de la presente ley es implementar medidas que garanticen la seguridad alimentaria, la soberanía nacional y eviten la concentración de la propiedad rural en personas jurídicas y naturales extranjeras.	<p>Prohibir o limitar el acceso a la tierra a las personas jurídicas y naturales extranjeras no garantiza la seguridad alimentaria.</p> <p>El control de inversión en el sector del campo, no es un problema de soberanía nacional, sino de regulación y control.</p> <p>El fenómeno de la latifundización es malo no porque lo genere un extranjero o un nacional, sino porque genera ineficiencia e improductividad. La forma de evitarlo no es prohibiendo que lo extranjeros compren tierras.</p>
ARTÍCULO 4°. Por tratarse la tierra de un recurso natural estratégico, escaso y esencial	La tierra rural no es un recurso escaso, ni esencial para la supervivencia de la nación.

<p>para el desarrollo y supervivencia de la Nación, con el fin de amparar la seguridad alimentaria, la soberanía nacional y el orden público del país, las personas jurídicas extranjeras, las personas naturales extranjeras, las personas jurídicas nacionales con participación societaria extranjera y las sociedades subordinadas a una persona jurídica extranjera, sólo podrán tener, a cualquier título, el derecho de dominio, uso y/o goce de tierras rurales en los términos y las condiciones mencionadas en la presente ley.</p> <p>Parágrafo. Las sociedades anónimas que pretendan tener, a cualquier título, el derecho de dominio, uso y/o goce de tierras rurales, deberán visibilizar a sus socios extranjeros, quienes en todo caso, deberán cumplir con las disposiciones de la presente ley.</p>	<p>Colombia tiene un potencial del 10,4 millones de hectáreas para el uso agrícola, de las cuales en la actualidad solo están plantadas 4,2 millones.</p> <p>No hay una sola referencia constitucional, legal o jurisprudencial que justifique calificar la tierra como un recurso natural estratégico y menos esencial para el desarrollo y supervivencia de la Nación.</p> <p>Este artículo otorga un trato diferencial y menos favorable al inversionista extranjero frente al inversionista nacional en condiciones similares.</p>
<p>ARTÍCULO 5°. Las personas jurídicas de que trata el artículo 4° de la presente ley, sólo podrán tener, a cualquier título, el derecho de dominio, uso y/o goce de tierras rurales si su objeto social está encaminado únicamente al desarrollo de proyectos de producción agrícola, ganadera o agroindustrial, en el porcentaje de extensión de tierra establecido en la presente Ley.</p>	<p>Este artículo si bien pretende que la inversión se destine a proyectos de producción agrícola, ganadero o agroindustrial, no fomenta ningún tipo de modelo asociativo.</p>
<p>ARTÍCULO 6°. En cada municipio el Instituto Agustín Codazzi deberá clasificar las tierras rurales por clases agrológicas y definir el número de hectáreas de cada una de estas clases.</p> <p>Parágrafo. Hasta que el Instituto Agustín Codazzi cumpla con lo señalado en el presente artículo, las personas de que trata el artículo 4° de la presente ley no podrán adquirir el derecho de dominio, uso y/o goce de tierras rurales.</p>	<p>El presente artículo establece una clara prohibición de tajo a la inversión extranjera en caso de ser aprobado. El parágrafo establece que no se podrán adquirir tierras rurales hasta que el Agustín Codazzi clasifique las tierras rurales por clases agrológicas y defina el número de hectáreas. Dicha disposición es inconstitucional y es una limitación cuantitativa nueva que busca solamente prohibir la inversión en el sector. Cumplir con esa tarea lleva años y tiene un costo fiscal muy alto.</p> <p>Igualmente, se establece que se deben definir</p>

	unas clases agrológicas que son VII clases, en tres grupos dependiendo de su calidad.
<p>Artículo 7° En un municipio, las personas de que trata el artículo 4° de la presente ley no podrán tener, a cualquier título, el derecho de dominio, uso y/o goce de tierras rurales que superen los siguientes porcentajes con respecto a la extensión total de las tierras de cada una de las clases agrológicas:</p> <p>1. En los municipios con una extensión total inferior a quinientas mil (500.000) hectáreas:</p> <p>Clase Agrológicas Porcentaje Clase I, II, III y IV: 15% Clase V, VI, VII y VIII: 20% 21</p> <p>2. En los municipios con una extensión total superior a quinientas mil (500.000) hectáreas e inferior a un millón (1.000.000) de hectáreas:</p> <p>Clase Agrológicas Porcentaje Clase I, II, III y IV: 10% Clase V, VI, VII y VIII: 15%</p> <p>3. En los municipios con una extensión total superior a un millón (1.000.000) de hectáreas:</p> <p>Clase Agrológicas Porcentaje Clase I, II, III y IV: 5% Clase V, VI, VII y VIII: 10%</p> <p>Parágrafo. Las entidades territoriales y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberán definir en hectáreas los límites porcentuales de tierra rural de que trata el presente artículo y expedir un acto administrativo informando el hecho, el cual será notificado a los notarios de los diferentes círculos, para que se abstengan de expedir las escrituras correspondientes, so pena de</p>	<p>El presente artículo establece una fórmula mixta tanto cualitativa como cuantitativa.</p> <p>La fórmula cualitativa consiste en que dependiendo de las clases agrológicas, o sea, calidad, entre mayor calidad, el porcentaje que puede comprar un extranjero es menor.</p> <p>En segundo lugar establece dos fórmulas cuantitativas, la primera es separar los municipios de acuerdo a su extensión en tres categorías. Menor a 500.000 ha, hasta 1000.000 ha y superiores.</p> <p>La segunda es establecer unos porcentajes que van desde 10% a 20% dependiendo de la clasificación agrológica y del tamaño del municipio.</p> <p>El Ministerio considera que la explicación en la Exposición de Motivos en la cual afirman "Además, es importante que los límites cuantitativos tengan en cuenta también la calidad de las tierras, pues es necesario evitar que los inversionistas extranjeros se adueñen de las mejores tierras."</p> <p>En primer lugar da un trato discriminatorio al extranjero y vulnera el principio de igualdad y Trato Nacional. No solo se limita la compra de predios, sino que se le condena al acceso a las tierras de menor calidad.</p> <p>Finalmente, ese criterio de mejor o menor calidad de las tierras que está condicionado a la clasificación que haga el Agustín Codazzi es muy relativo y desconoce por ejemplo las bondades de la inversión extranjera y la potencialidad para modificar y mejorar la calidad del suelo.</p>

<p>falta grave. Así mismo, se deberá notificar a las oficinas de registro e instrumentos públicos, quienes se abstendrán de registrar las escrituras expedidas con posterioridad a la notificación del comunicado.</p>	<p>Un predio en el Meta puede estar clasificado en clase VI o VII, según el mapa que se adjunta en la página 15. Dicha clasificación establece que son tierras que pueden ser utilizadas, en forma restringida, en actividades agrícolas, ganaderas, agroforestales y/o forestales.</p> <p>Si dicho municipio solo se puede explotar por ejemplo en un 10% o 15%, y se le hace un tratamiento de suelos y queda en la práctica en clase I porque mejoró la calidad y es un municipio mayor a 1000.000 ha, se van a poder explotar muchas más hectáreas de las que se pretende limitar.</p> <p>El anterior es un ejemplo para mostrar que el criterio cuantitativo es prácticamente imposible de medir. Justamente lo que se debe buscar mediante la inversión es que todas las tierras rurales sean clase agrológica 1.</p> <p>Esta Cartera considera que no se debe emplear el criterio de mayor calidad de tierra, menor porcentaje para los extranjeros, ni se debe emplear un criterio cuantitativo, no sólo con fórmulas, sino condicionado a un trabajo que debe hacer el Agustín Codazzi para determinar todas las clases y el número de hectáreas. La anterior es una tarea que consideramos titánica, que se puede emplear para un uso adecuado del suelo, pero NO para condicionar la inversión extranjera.</p>
<p>ARTÍCULO 8°. Previo a la adquisición de los derechos de propiedad, uso y/o goce sobre tierras rurales, las personas de que trata el artículo 4° estarán obligadas a:</p> <p>1. Demostrar que las tierras rurales serán usadas para un proyecto productivo.</p>	<p>En cuanto al numeral 1, se considera que no se fomentan los proyectos asociativos.</p> <p>En cuanto al numeral 2, si bien existen paraísos fiscales, eso no quiere decir <i>per se</i> que necesariamente se estén "lavando activos" o evadiendo impuestos.</p>

<p>2. Acreditar que su domicilio y el de quienes tienen participación en ellas no se encuentra en un país que sea considerado por el Ministerio de Relaciones Exteriores como un paraíso fiscal.</p> <p>3. Hacer pública su intención de adquirir los derechos de propiedad, uso o goce sobre tierras rurales en un medio masivo de comunicación escrito y adelantar un proceso de socialización, en el departamento donde pretendan realizar el proyecto productivo. Los proyectos que se pretendan adelantar en zonas que afecten a comunidades étnicas, deberán cumplir con el requisito de la consulta previa.</p> <p>Parágrafo 1°. Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, el Ministerio de Relaciones Exteriores, deberá expedir un Decreto con el listado de los paraísos fiscales. La omisión de este deber será considerada una falta gravísima.</p> <p>Parágrafo 2°. Dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, el gobierno nacional reglamentará el proceso de socialización de que trata el numeral 3° del presente artículo.</p>	<p>En cuanto al numeral 3, aparte de que existen todas las limitaciones tanto cuantitativas como cualitativas, exigir que se socialice en el departamento, es una condición exagerada y que nuevamente conduce a la prohibición. Además no se entiende por qué se tiene que hacer publicidad en todo el país.</p> <p>Finalmente, en el parágrafo 2, se le exige al Gobierno regular en tres meses todo el proceso de socialización que normalmente se convierte en un requisito dispendioso, costoso y que no guarda proporcionalidad alguna sin saber el tamaño de la inversión, y que no tiene asidero constitucional frente a la facultad reglamentaria, que es intemporal como lo ha señalado la Corte Constitucional; ahora bien, si se trata de facultades extraordinarias, el articulado no contiene los límites de estas facultades como lo exige la Carta Política.</p>
<p>ARTÍCULO 9°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá verificar el cumplimiento de los requisitos señalados en la presente Ley y deberá expedir un Acto Administrativo motivado que autorice a las personas de que trata el artículo 4° la adquisición de los derechos de propiedad, uso y goce sobre tierras rurales.</p> <p>Dicha autorización es un requisito para la inscripción en el registro de que trata el artículo 10° de la presente Ley. En el proceso de registro no aplicara el silencio administrativo positivo.</p>	<p>El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, podría llegar a verificar los requisitos del artículo anterior, pero verificar todos los requisitos del artículo 6 y 7, resulta un esfuerzo gubernamental desmedido..</p> <p>Estas normas desincentivarán posiblemente la inversión extranjera en el sector rural hasta su eliminación.</p>

<p>Artículo 10° El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá implementar un Sistema de Registro Nacional de Tierras Rurales encargado de recolectar la información necesaria para dar cumplimiento a la presente ley. Previo a la adquisición del dominio, uso y/o goce de tierras rurales, las personas de que trata el artículo 4° de la presente ley deberán inscribirse en este registro.</p> <p>Parágrafo: En los procesos de registro de que trata el presente artículo, no se aplicará el silencio administrativo positivo.</p>	<p>No es conveniente incluir este tipo de parágrafos. Por lo menos se debe otorgar un plazo para que se dé respuesta a la solicitud.</p>
<p>ARTÍCULO 14°. No se entenderá como inversión extranjera la adquisición o tenencia de inmuebles rurales en el territorio nacional.</p>	<p>No tiene sentido no calificar la inversión extranjera como inversión extranjera. La calificación de esta inversión es parte del desarrollo de las normas marco de cambios internacionales que se petrifica con estas medidas.</p>
<p>ARTÍCULO 15°. En los casos en que ocurriere desabastecimiento del mercado interno de alimentos o situación de crisis alimentaria declarada, el gobierno nacional podrá implementar las medidas que considere necesarias, para conjurarla, atenderla y garantizar la satisfacción de la seguridad alimentaria del país, incluyendo la disposición de los productos, alimentos o materias primas producidos en las áreas que se encuentren a cualquier título en uso y/o goce por parte de las personas a que se refiere el artículo 4° de la presente Ley, quienes tendrán derecho al reconocimiento y pago del precio de ellos en los términos en que lo establezca el gobierno nacional.</p>	<p>El presente artículo genera inseguridad jurídica para los productores nacionales y extranjeros.</p> <p>La posibilidad de disponer de sus productos a cambio del pago del precio de ellos en los términos que establezca el gobierno nacional, puede resultar en una expropiación indirecta.</p>
<p>ARTICULO 16°. Con recursos públicos no se podrán otorgar auxilios, incentivos, donaciones o cualquier otra clase de beneficio de carácter económico o en especie del sector</p>	<p>El presente artículo elimina toda posibilidad de acceder a recursos públicos, por el solo hecho de ser extranjero. Este tratamiento xenófobo es contrario a los tratados de inversión y de libre</p>

<p>agropecuario, a las personas de que trata el artículo 4° de la presente Ley o a quienes actúen en su nombre y que tengan por destino el gasto o la inversión en tierras sobre las cuales hubieren obtenido el derecho de dominio, uso y/o goce en los términos de la presente Ley o a proyectos relacionados con ellas.</p>	<p>comercio resulta en consecuencia inconveniente e ilegal.</p> <p>La propuesta del Ministerio es la siguiente: a las personas extranjeras no se les pueden titular baldíos, tampoco puedan acceder a los programas de acceso a tierras, ni se les pueden concesionar derechos reales de superficie sobre terrenos baldíos.</p>
--	---

**CONSIDERACIONES FINALES: INCONSTITUCIONALIDAD E INCONVENIENCIA**

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural considera que no existen razones para prohibir el acceso a la propiedad como lo pretende el presente proyecto de ley mediante medidas de carácter cuantitativas y cualitativas imposibles de cumplir y que no están fundadas en consideraciones técnicas ni estudios de sus efectos en el sector agropecuario y cómo mitigarlos.

La prohibición, no es una medida, ni razonable ni proporcional, porque si bien el objeto del proyecto de ley busca garantizar la seguridad alimentaria, proteger la soberanía nacional y evitar la concentración de tierras, dicho objetivo no se va a cumplir con la limitación a la propiedad rural privada a los extranjeros. Prohibir el acceso a la propiedad privada no garantiza la sostenibilidad agroalimentaria *per se*.

Tampoco se puede tratar el tema de la inversión extranjera en el sector rural como un problema de soberanía nacional. La inversión extranjera es necesaria, ésta debe controlarse y vigilarse, pero no mediante medidas cuantitativas y cualitativas imposibles de cumplir, que se traducen en una real prohibición desproporcionada, regresiva e inconstitucional.

Prohibir la inversión extranjera por una premisa que es falsa como lo es la escases de tierra rural sería avalar un proyecto de ley inconstitucional que lo único que busca es prohibir la inversión extranjera en el sector rural.

Finalmente, el problema de concentración de tierras o latifundización, no es porque las adquiera un extranjero o un nacional, es un fenómeno de improductividad y no se arregla prohibiendo el acceso de la inversión extranjera.

Este Ministerio considera y cree firmemente que la inversión extranjera es buena y necesaria para el sector, pero debe tener una serie de controles y vigilancia. Se deben establecer unos límites cualitativos y no cuantitativos como se pretende en esta iniciativa. En virtud de lo anterior consideramos que este proyecto de ley es inconveniente e inconstitucional. Por lo anterior, el Gobierno Nacional solicita archivar el proyecto de ley 064 de 2012 Senado

## NOTAS ACLARATORIAS

**NOTA ACLARATORIA AL TEXTO APROBADO EN SESIÓN PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA EL DÍA 14 DE DICIEMBRE DE 2012 AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 85 DE 2012 SENADO**

*por medio de la cual la Nación declara el día 13 de marzo como Día Nacional del Alcalde y se exalta la memoria de quienes han muerto en ejercicio de sus funciones.*

El Congreso de Colombia  
DECRETA:

Artículo 1°. La Nación declara el 13 de marzo como Día Nacional del Alcalde y exalta la memoria de quienes han muerto en ejercicio de sus funciones.

Artículo 2°. Autorícese a la Escuela Superior de Administración Pública a crear una beca que se le otorgará a los mejores alcaldes de cada año, uno por departamento, para cursar una especialización en Administración Pública, en dicha Institución. La metodología para la selección será reglamentada por la ESAP.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Con el propósito de dar cumplimiento a lo establecido al artículo 182 de la Ley 5ª de 1992, me permito presentar el texto definitivo aprobado en sesión Plenaria del Senado de la República el día 14 de diciembre de 2012, al Proyecto de ley número 85 de 2012 Senado, *por medio de la cual la Nación declara el día 13 de marzo como Día Nacional del Alcalde y se exalta la memoria de quienes han muerto en ejercicio de sus funciones.* Y de esta manera continúe su trámite legal y reglamentario en la honorable Cámara de Representantes.

*Carlos Emiro Barriga Peñaranda,*  
Ponente.

El presente texto fue aprobado en plenaria de Senado el 14 de diciembre de 2012 con modificaciones.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

**NOTA ACLARATORIA AL TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 105 DE 2011 CÁMARA, 179 DE 2012 SENADO**

*por la cual se autoriza la emisión de la Estampilla Pro Universidad del Pacífico Ómar Barona Murillo; y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Autorízase a las Asambleas de los departamentos del Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca para que expidan el acuerdo que ordene la emisión, distribución y recaudo de la contribución parafiscal estampilla “Pro Universidad del Pacífico en memoria de Ómar Barona Murillo”, hasta por la suma de trescientos mil millones (\$300.000.000.000), su recaudo se establece a precios constantes de 2011, con un término para su recaudo de diez (10) años.

Artículo 2°. Los recursos recaudados por la estampilla “Pro Universidad del Pacífico Ómar Barona Murillo”, se orientarán a asegurar el mejoramiento de la calidad educativa, la ampliación de nuevas carreras profesionales, tecnologías y diplomados; la estabilidad de un cuerpo docente altamente competente, la modernización tecnológica, la ampliación de cobertura y mejoramiento de la planta física, en el marco de un plan estratégico decenal. Un lugar especial lo deberá ocupar lo concerniente al proceso de regionalización de la Universidad, mediante el fortalecimiento de las Sedes de Guapí y Tumaco.

Las actividades de:

- a) Investigación en ciencia y tecnología;
- b) Publicaciones científicas;
- c) Comunicaciones y educación a distancia;
- d) Formación continua de personal docente y administrativo;
- e) Becas a talentos de estudiantes egresados de las diferentes carreras;
- f) Diplomados.

Estarán a cargo del Centro de Estudios del Pacífico y para ello se garantizará del total de los recursos recaudados el apoyo suficiente para su correcto desempeño por parte de la Universidad.

Parágrafo 1°. La administración y distribución de los recursos recaudados por la emisión de la Estampilla Pro Universidad del Pacífico en memoria de Ómar Barona Murillo, estará en cabeza del Consejo Superior Universitario, de conformidad con lo establecido por la presente ley.

Artículo 3°. Dentro de los hechos y actividades económicas sobre los cuales se obliga el uso de la estampilla, las Asambleas de los departamentos del Cauca, Chocó, Nariño y del Valle podrán incluir la producción, comercialización y consumo de licores, cervezas y aperitivos; actividades deportivas o recreativas; juegos de azar; contratos de obras públicas y de suministro de bienes y servicios; actividades comerciales o industriales que se realicen en los municipios donde haya sede de la Universidad del Pacífico con utilización o aprovechamiento de sus recursos naturales o su posición estratégica; y demás hechos y actividades permitidos por la ley. En todo caso la estampilla no podrá superar el valor máximo contemplado en esta ley.

Artículo 4°. De conformidad con el inciso 2° del artículo 338 de la Constitución Política, autorízase a las Asambleas de los departamentos del Cauca, Chocó, Nariño y Valle del Cauca para que determinen las ca-

racterísticas, tarifas y todos los demás asuntos referentes al uso obligatorio de la estampilla en las actividades y operaciones que se deban realizar en la jurisdicción del departamento.

Parágrafo. Las ordenanzas que expidan las Asambleas de los departamentos del Cauca, Chocó, Nariño y del Valle del Cauca, en desarrollo de lo dispuesto en la presente ley, serán llevadas a conocimiento del Gobierno Nacional, a través del Ministro de Hacienda y Crédito Público.

Artículo 5°. La obligación de adherir y anular la estampilla a que se refiere esta ley queda a cargo de los funcionarios departamentales y municipales que intervengan en los actos y hechos económicos que sean sujetos al gravamen que se autoriza por la presente ley.

Artículo 6°. La tarifa contemplada en esta ley, no podrá exceder el dos por ciento (2%) del valor del hecho sujeto al gravamen.

Artículo 7°. El control fiscal del recaudo, el traslado de los recursos a la Universidad del Pacífico y la inversión de los fondos provenientes del cumplimiento de la presente ley estará a cargo de las Contralorías Territoriales y General de la Nación, según sus competencias.

Artículo 8°. La Universidad del Pacífico se llamará a partir de la vigencia de la presente ley, Universidad del Pacífico Ómar Barona Murillo en reconocimiento a su primer rector y fundador.

Artículo 9°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

*Rodrigo Villalba Mosquera, Aurelio Iragorri Hormaza, honorables Senadores de la República.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 397 - Martes, 11 de junio de 2013	
SENADO DE LA REPÚBLICA	Págs.
CONCEPTOS JURÍDICOS	
Concepto Jurídico del Ministerio de Hacienda y Crédito Público al Proyecto de ley número 103 de 2012 Senado, por la cual se incentiva la generación de empleo, modificando el artículo 11 de la Ley 1429 de 2010.....	1
Concepto Jurídico del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural al Proyecto de ley número 64 de 2012 Senado, por medio de la cual se dictan medidas para garantizar la seguridad alimentaria mediante la protección y conservación nacional de la tierra. ....	2
<b>NOTAS ACLARATORIAS</b>	
Nota aclaratoria al texto aprobado en sesión plenaria del Senado de la República el día 14 de diciembre de 2012 al Proyecto de ley número 85 de 2012 Senado, por medio de la cual la Nación declara el día 13 de marzo como Día Nacional del Alcalde y se exalta la memoria de quienes han muerto en ejercicio de sus funciones. ....	27
Nota aclaratoria al Texto propuesto para segundo debate al Proyecto de ley número 105 de 2011 Cámara, 179 de 2012 Senado, por la cual se autoriza la emisión de la Estampilla Pro Universidad del Pacífico Ómar Barona Murillo; y se dictan otras disposiciones. ....	28