



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIV - N° 204

Bogotá, D. C., jueves, 16 de abril de 2015

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 221 DE 2015 CÁMARA

*por medio de la cual la Nación rinde honores a la memoria del periodista Enrique Santos Castillo.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. La República de Colombia honra y exalta la memoria del periodista Enrique Santos Castillo, eminente ciudadano que consagró su vida a la defensa de los principios democráticos de la República y exalta su trayectoria periodística como modelo de consagración a los valores humanísticos como orientador de opinión y modelo de dignidad y señorío para ejemplo de esta y las generaciones venideras.

Artículo 2°. Un busto en bronce del periodista, pensador y dirigente será colocado en el Salón Principal del Palacio de la Torre de Tunja, su ciudad natal, sede de la Gobernación de Boyacá.

Artículo 3°. El Ministerio de Educación construirá el Colegio Municipal de Sogamoso que llevará el nombre de "Enrique Santos Castillo".

Artículo 4°. Autorizar al Gobierno nacional para que el Ministerio del Interior en coordinación con las autoridades de Bogotá, D. C., dispongan lo pertinente para asignarle a un parque de la capital el nombre del periodista Enrique Santos Castillo.

Artículo 5°. Encárguese a la Radio Televisión Nacional de Colombia la producción y emisión de un documental que recoja su vida, obra y carrera periodística.

Artículo 6°. La Nación creará un programa de becas en el campo del Periodismo que se denominará "Enrique Santos Castillo", administrado y canalizado por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y

Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) según los términos establecidos por el artículo 114 de la Ley 30 de 1992.

Artículo 7°. Autorícese al Gobierno nacional para que a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, Servicios Postales Nacionales S. A. y entidades correspondientes, ponga en circulación una estampilla postal como homenaje al ilustre periodista Enrique Santos Castillo.

Artículo 8°. Autorícese al Gobierno nacional para que en cumplimiento y de conformidad con los artículos 341 y 345 de la Constitución Política incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación a mediano plazo las partidas presupuestales necesarias a fin de dar cumplimiento a la presente ley.

Para dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley, se autoriza igualmente la celebración de los contratos y convenios interadministrativos necesarios entre la nación, el departamento de Boyacá, el Distrito Capital de Bogotá y el municipio de Sogamoso.

Artículo 9°. Autorícese al Gobierno nacional y al Congreso de Colombia para rendir honores al periodista Enrique Santos Castillo en ceremonia especial, cuya fecha, lugar y hora serán programados por las Mesas Directivas de Senado y Cámara, con la presencia de Ministros del Interior, Educación, Cultura y de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y miembros del Congreso de la República.

Artículo 10. Esta ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Presentada en Bogotá ante la Secretaría de la Cámara de Representantes a los 18 días del mes de marzo de 2015, por los siguientes Representantes:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Bogotá, D. C., marzo 18 de 2015
Honorable Representante
FABIO AMÍN
Presidente
Honorable Cámara de Representantes
Ciudad

Asunto: Proyecto de ley por medio de la cual la Nación rinde honores a la memoria del periodista Enrique Santos Castillo.

Presentamos a consideración del Congreso de la República el presente proyecto de ley, en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 140 numeral 1 de la Ley 5ª de 1992, por medio de la cual la Nación rinde honores a la memoria del periodista Enrique Santos Castillo.

1. Introducción

La figura del Periodista Enrique Santos Castillo, emerge como faro de luz en la ruta del camino de la Libertad de Prensa en Colombia, del periodismo que construye democracia y que se constituye en un referente de la vida honesta y transparente de este gran hidalgo.

Por este motivo y considerando que el Congreso de Colombia, en nombre de la Nación, está facultado para exaltar a aquellos ciudadanos que han contribuido a la institucionalidad, a engrandecer los valores y hacer grande a Colombia, se presenta este proyecto de ley.

2. Enrique Santos Castillo

Cuando el Colegio de Abogados de Bogotá lo condecoró en 1998 su Presidente hizo una pieza bibliográfica de la cual extractamos:

“Nace este periodista en la colonial y hermosa ciudad de Tunja-Boyacá el 12 de abril de 1917, hijo de Enrique Santos Montejo “Calibán” y Nohemí Castillo. Su padre en 1909 se radicó en Tunja y desde allí, siguió su vena periodística, creando y dirigiendo el periódico La linterna.

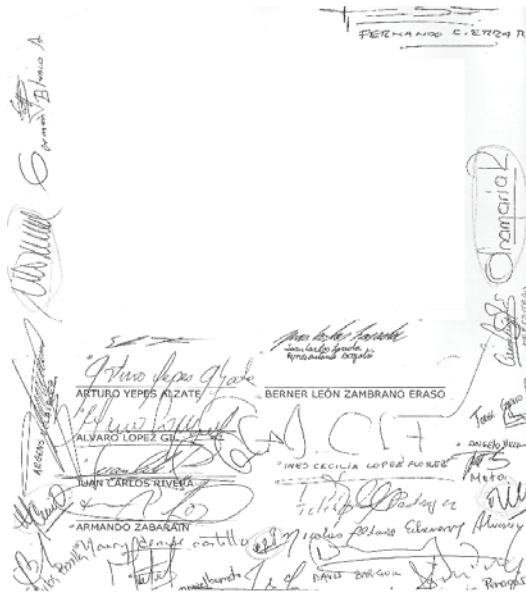
Enrique Santos Castillo, en Boyacá, en su plena juventud fue postulado y elegido Diputado de la Asamblea de Boyacá. De este escaño político, siempre guardó un gran amor por Boyacá, que lo llevaba a tener de tertulios a importantes personajes del devenir de ese departamento.

Conoció a la elegante y distinguida dama de la sociedad bogotana, Clemencia Calderón Nieto, con quien contrajo matrimonio el 23 de marzo de 1944. De su matrimonio nacieron cuatro hijos: Enrique, Luis Fernando, Juan Manuel y Felipe.

Su devenir periodístico, se inició en 1942 como jefe de redacción de El Tiempo, hasta 1955 cuando la malhadada hora de la clausura del periódico por el Régimen de Rojas Pinilla. Su padre “Calibán” en el interregno de la dictadura dirigió un periódico que se editó en los Talleres de El Tiempo. Don Enrique fue su jefe de redacción. En 1946 fue uno de los fundadores y se desempeñó como Presidente del Círculo de Periodistas de Bogotá (CPB).

Nuevamente emergió de sus cenizas el periódico El Tiempo en 1957 y regresó el periodista Enrique Santos a su amada Casa Editorial. Fue su Jefe de redacción 36 años y editor general actualmente”

Hasta el párrafo anterior tomamos parte de su biografía. Resaltamos columnas memorables, que hablan de su vida y su partida. Para este resumen bibliográfico se traen los apartes maravillosos de la Columnista Lucy Nieto de Samper con motivo del fa-



llecimiento de Don Enrique –como todos lo llamábamos– sucedido el 25 de noviembre de 2001:

“ENRIQUE SANTOS CASTILLO Y LO QUE DEJA:” Escogía las noticias, las fotografías, titulaba y revisaba... Y asignaba y trabajos...”.

“Era un jefe exigente, a veces intransigente, y un ser humano, cálido, cariñoso...”.

“Periodista integral, dedicado con pasión al oficio, sus colegas reconocen que en *El Tiempo* no ha habido ninguno igual que él”.

O de frases de recordación en el mundo del Periodismo Colombiano, que hacen historia:

El Director de *El Tiempo*, Roberto Pombo, recién premiado por el CPB, habla de su carrera en los medios. En reciente entrevista con María Jimena Duzán, expresó a una pregunta:

¿Y cuándo entra al diario “*El Tiempo*”?

“Un día me llama Enrique Santos Castillo... En la entrevista tuve una conversación que recuerdo mucho y que además la repito a los reporteros jóvenes.” No te voy a preguntar tu filiación política porque debes ser camarada: trabajaste con mi hijo Enrique”, me dijo. “Solo quiero preguntarte una cosa” me aclaró. “¿Desprecias la política colombiana, los partidos, el Congreso, etcétera? Le dije que no, que no la despreciaba y le pregunté la razón de esa pregunta: “Es que ese desprecio se nota cuando uno escribe y para que las noticias se lean se necesita que no se siente ese desprecio”. Ahí arranqué en *El Tiempo* como Editor político”.

Por todo esto y por mucho más, el periodismo recibe este homenaje a uno de sus mejores exponentes, con gran satisfacción. El hombre sencillo, el hidalgo, el señor- señor, el periodista que titula, que ordena, que lee con una velocidad admirable, el incansable, que siempre llegaba a *El Tiempo*, elegante y sonriente. El que corregía sin estridencias, el que oía y oía, para poder dirigir, ordenar, hacer periodismo de cantera. Lógico y consecuente, este homenaje que el Congreso le hace a uno de sus mejores hombres, al periodista, al padre y al abuelo de grandes periodistas al grande entre los grandes: Don Enrique Santos Castillo.

Preservamos su memoria, con esta Ley de Honores, que tiene un gran significado, para el país y para todos aquellos que lo conocimos, que lo tratamos y que su legado queda en nuestra alma, nuestra mente: Qué grande, qué noble y qué gran periodista tuvo Colombia: Lo honramos con esta ley.

**3. Aspectos presupuestales**

Este proyecto de ley cumple satisfactoriamente con lo dispuesto en la Ley 819 de 2003 Orgánica de Presupuesto: Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.

Con todo comedimiento del señor Presidente de la Cámara de Representantes,

ARTURO YEPES ALZATE siguen firmas por cada partido:

PARTIDO DE UNIDAD NACIONAL

ARTURO YEPES ALZATE siguen firmas por cada partido:

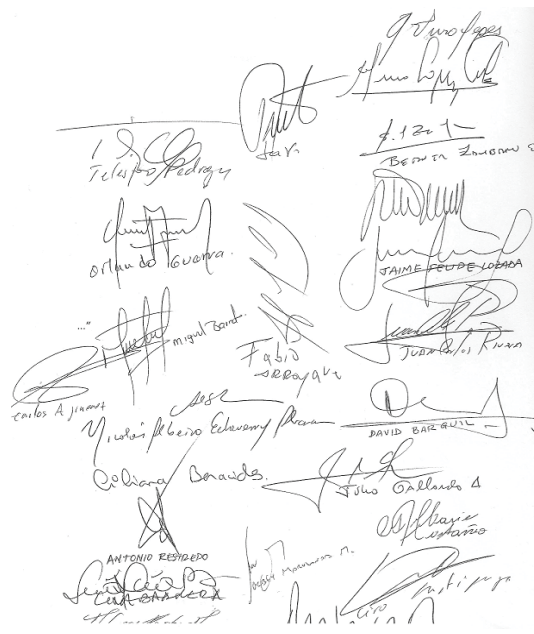
PARTIDO DE UNIDAD NACIONAL

PARTIDO LIBERAL

PARTIDO VERDE

PARTIDO CONSERVADOR

PARTIDO CAMBIO RADICAL



**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL**

El día 14 de abril de 2015 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 221 con su correspondiente exposición de motivos, por honorables Representantes Arturo Yepes, Álvaro López, Juan Carlos Rivera y otros honorables Representantes.

El Secretario General,

Jorge Humberto Mantilla Serrano.

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 222 DE 2015  
CÁMARA**

por medio de la cual se modifican algunas normas que tienen que ver con el Impuesto Predial y el Catastro, como sistema integral de información de tierras y soporte para efectos fiscales y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Naturaleza del catastro como Sistema de Información de Tierras.* El catastro es el Sistema



de Información de Tierras (SIT), basado en el predio para el desarrollo económico, social, administración de tierras, planeación urbana y regional, monitoreo ambiental y desarrollo sostenible; por lo tanto, captura, almacena y conserva la información integral sobre los bienes inmuebles urbanos y rurales ubicados en el territorio nacional, pertenecientes al Estado y a los particulares, con el objeto de lograr su correcta identificación física, jurídica, económica, social, ambiental y fiscal de forma veraz, completa, comprobable y comprensible, mediante la observancia de técnicas y procedimientos que permitan de manera transparente, confiable y eficiente la recolección, procesamiento y actualización de los respectivos datos.

La incorporación de la propiedad inmueble se realiza mediante la inscripción catastral dentro de los procesos de formación, actualización de la formación o conservación. La inscripción en el catastro no constituye título de dominio, ni sana los vicios que tengan la titulación o posesión sobre el respectivo inmueble.

Sistema de Información de Tierras, contendrá toda la información catastral en formato digital de acuerdo con los estándares nacionales de información y de calidad; todos los datos estarán debidamente documentados (metadatos) según el estándar nacional definido para ese objetivo. Cada autoridad Catastral competente, mantendrá actualizado el SIT y garantizará que los usuarios puedan consultar y adquirir la información por medios electrónicos y en formato digital o análogo.

Artículo 2°. *Objetivos.* Los entes catastrales tendrán como objetivos esenciales:

1. Elaborar el inventario nacional de bienes inmuebles mediante los procesos de Formación, Actualización de la Formación y Conservación del catastro nacional.

2. Producir, analizar y divulgar información catastral mediante el establecimiento del Sistema de Información de Tierras, que apoye la administración y el mercado eficiente de la tierra, la protección jurídica de la propiedad, la planeación urbana y rural, el monitoreo ambiental y el desarrollo económico, social y sostenible del país.

3. Contribuir al ordenamiento y regularización de la propiedad inmueble, tanto urbana como rural, así como garantizar la protección y seguridad jurídica de la misma.

4. Consolidar la determinación físico-jurídica correcta de la propiedad inmueble, mediante la adecuada integración e interrelación de la información necesaria para su correcta identificación. La integración de la información catastral y registral deberá permitir la concordancia entre los asientos del Registro de la Propiedad Inmueble y el Catastro Nacional, para efecto de la regularización de la propiedad.

5. Servir de soporte de la información relativa a la propiedad inmueble para su utilización en los programas del Estado, en especial para la definición y evaluación de políticas públicas relacionadas con la administración de las tierras rurales y urbana del país, así como para la adopción e implementación de decisiones en materia de planificación, ordenamiento territorial y manejo ambiental.

6. Fijar de manera razonable y para efectos impositivos el avalúo catastral de los bienes inmuebles de

conformidad con los criterios establecidos en la ley y la observancia de los principios constitucionales de justicia y equidad.

7. Colaborar con la administración de impuestos nacional, distrital departamental y municipal, con miras a facilitar el recaudo de los impuestos directos e indirectos que legalmente graven la propiedad raíz, en concordancia con los principios constitucionales de equidad, eficiencia y progresividad que rigen el sistema tributario.

8. Prestar los servicios de información relacionada con los bienes inmuebles de manera ágil, veraz y propendiendo para el efecto por el uso de medios tecnológicos.

Artículo 3°. *Formación, actualización y conservación catastral.*

1. *Formación catastral.* Es el proceso y el conjunto de actividades por medio del cual se obtiene la información física, jurídica y económica de la totalidad o parte de los bienes inmuebles de un municipio o distrito.

2. *Actualización catastral.* Es el conjunto de operaciones y actividades destinadas a renovar total o parcialmente los datos de la formación catastral de un municipio o distrito.

La actualización catastral se puede adelantar en el momento que lo estime conveniente la autoridad catastral en períodos máximos de cinco (5) años. Entre los períodos de formación y actualización, los avalúos catastrales se reajustarán para vigencias anuales de acuerdo con un índice determinado por el Gobierno nacional.

3. *Conservación catastral.* Es el conjunto de operaciones y actividades destinadas a mantener al día la información y los documentos catastrales de conformidad con los cambios que experimente el inmueble en sus características físicas, jurídicas y económicas.

Artículo 4°. *Avalúo catastral.* Es el valor de los inmuebles estimado por los entes catastrales; se determina objetivamente para cada predio y estará integrado por el valor catastral del suelo y el valor catastral de las construcciones, tomando como referencia valores comerciales.

Artículo 5°. *Determinación del valor catastral.* La determinación del valor catastral, se efectuará mediante la aplicación de la correspondiente investigación de valores comerciales empleando los métodos de comparación de mercado, análisis de rentas, con el apoyo de otros métodos y técnicas como los de costo de reposición, residual u otros utilizados en la valuación inmobiliaria universalmente aceptados, excluyendo las encuestas y sustentaciones basadas en un real saber y entender.

Artículo 6°. *Conceptos que no forman parte del avalúo catastral.* Para efectos del avalúo catastral como valor económico de referencia atribuido a los inmuebles para efectos fiscales, que difiere en un margen razonablemente menor de su valor comercial, no constituirán base para la determinación del avalúo de la formación, actualización o conservación catastral, ni se tendrán en cuenta para el efecto, sin perjuicio de los conceptos adicionales que por razones técnicas o de equidad establezca con carácter nacional el

Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), los siguientes:

a) Los inmuebles por destinación, la maquinaria agrícola e industrial y los cultivos;

b) El mayor valor por la utilización futura del inmueble en relación con el momento de la identificación predial en la formación, actualización o conservación catastral;

c) Los valores histórico, artístico, afectivo, estratégico, "good will" y demás valores subjetivos e intangibles o de paisaje natural que pueda presentar un inmueble;

c) Cuando los inmuebles se destinen al propio uso habitacional o económico de su titular, para efectos de su avalúo no se tendrá en cuenta el mayor valor que pueda constar en contratos traslativos o no del dominio referidos a otros inmuebles de similar naturaleza y características.

Parágrafo. La oferta y demanda del mercado inmobiliario no podrán fundamentar con carácter preponderante el avalúo de un inmueble. En todo caso, en las investigaciones y análisis estadístico del mercado inmobiliario que tengan incidencia para efectos del avalúo catastral, no se tomarán en cuenta las ventas que hayan tenido lugar en circunstancias extraordinarias y en las que se hayan fijado los precios bajo la influencia de condiciones particulares tales como venta entre parientes, expropiaciones, compras extraordinarias con fines especulativos o aquellas que incluyan valores subjetivos o intangibles de los inmuebles, entre otras.

Artículo 7°. *Límites al avalúo catastral.* Para todos los efectos legales, regirán los siguientes límites respecto del avalúo catastral:

1. El avalúo catastral de cada inmueble, resultante de los procesos de formación, actualización y conservación realizados por las autoridades catastrales, no podrá ser inferior al sesenta por ciento (60%) de su valor comercial ni superior al setenta por ciento (70%) del mismo. En todo caso, cuando en virtud de autoavalúo o solicitud de revisión del interesado, el valor del avalúo catastral inscrito sea igual o superior al avalúo comercial vigente, la base para efectos fiscales será el setenta por ciento (70%) del mismo.

2. El avalúo determinado por la autoridad catastral resultante de actualización catastral, no podrá representar un incremento superior al cincuenta por ciento (50%) del avalúo de la formación o actualización anterior. Cuando se trate de pequeña propiedad rural, vivienda de interés social o de inmuebles destinados a casa de habitación que constituyan la única propiedad de su titular, el incremento no podrá ser superior al veinticinco por ciento (25%).

3. Si de la aplicación de las normas y procedimientos técnicos, resulta depreciación del inmueble, el avalúo deberá ser tasado pudiendo ser inferior al anterior sobre el cual versa la actualización.

4. Las autoridades locales competentes podrán adoptar las medidas pertinentes con el fin de que el incremento resultante de la actualización catastral se impute al avalúo del respectivo inmueble de manera diferida y escalonada durante los 5 años subsiguientes hasta completar el total del incremento arrojado,

atendiendo los lineamientos establecidos para el efecto por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.

Artículo 8°. *Periodicidad de los avalúos para la actualización de la formación catastral.* Con el fin de revisar los elementos físico y jurídico del catastro y eliminar las posibles disparidades en el avalúo catastral originadas en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas, factores socioeconómicos o ambientales o condiciones locales de mercado inmobiliario, los catastros de todos los municipios del país deberán ser actualizados periódicamente por las autoridades catastrales, en concordancia con lo dispuesto en la presente ley.

La actualización catastral podrá versar sobre todos los inmuebles ubicados en el respectivo distrito o municipio, o respecto de los ubicados en un sector o zona de la respectiva jurisdicción.

La actualización se surtirá dentro de períodos máximos de 5 años, contados a partir de la fecha en la cual se termina la formación catastral o la anterior actualización de la formación.

Concluido el período legal para adelantar la formación o actualización del censo catastral, no se podrán realizar reajustes ni aplicar incrementos a los avalúos y continuará vigente el último censo catastral hasta tanto se cumpla un nuevo acto de formación o actualización catastral del respectivo predio. El nuevo acto en todo caso no podrá entrar en vigencia antes de transcurridos cinco (5) años, contados a partir de la formación o última actualización de la formación catastral del respectivo inmueble.

Artículo 9°. *Autorización para aplazar la vigencia de los catastros elaborados por formación o actualización catastral.* El Gobierno nacional de oficio o por solicitud fundamentada de los Concejos Municipales, debido a especiales condiciones económicas o sociales que afecten a determinados municipios o zonas de estos, podrá aplazar la vigencia de los catastros elaborados por formación o actualización, por un período hasta de un (1) año. Si subsisten las condiciones que originaron el aplazamiento procederá a ordenar una nueva formación o actualización de estos catastros.

En el evento de que la vigencia fiscal de los avalúos elaborados por formación o actualización de la formación fuera aplazada por el Gobierno de conformidad con lo establecido en el inciso anterior, continuarán vigentes los avalúos anteriores hasta que termine el aplazamiento o se pongan en vigencia fiscal los avalúos aplazados, o se realice y ponga en vigencia una nueva formación o actualización de la formación.

Artículo 10. Modifíquese el artículo 4° de la Ley 44 de 1990, el cual quedará así:

**Artículo 4°. *Tarifa del impuesto.*** La tarifa del Impuesto Predial Unificado, a que se refiere la presente ley, será fijada por los respectivos concejos y oscilará entre el 2 por mil y 14 por mil del respectivo avalúo.

Las tarifas deberán establecerse en cada municipio de manera diferencial y progresiva, teniendo en cuenta:

a) Los estratos socioeconómicos;

b) Los usos del suelo, en el sector urbano;

c) La antigüedad de la formación o actualización del catastro;

d) El avalúo catastral como base gravable del impuesto.

A la vivienda **de interés social**, a los inmuebles ubicados en los estratos 1, 2 y 3 destinados al propio negocio de su titular y a la pequeña propiedad rural destinada a la producción agropecuaria se les aplicará la tarifa mínima del impuesto predial establecida en la presente ley.

Las tarifas aplicables a los terrenos urbanizables no urbanizados teniendo en cuenta lo estatuido por la Ley 9ª de 1989, a los urbanizados no edificados, así como a las grandes extensiones rurales susceptibles de aprovechamiento que no desarrollen actividad productiva, podrán ser superiores al límite señalado en el primer inciso de este artículo, sin que excedan del 33 por mil.

**Parágrafo.** Serán consideradas grandes extensiones para los efectos previstos en el presente artículo, los terrenos rurales que superen el número de hectáreas determinado por el respectivo Concejo Municipal o Distrital, teniendo en cuenta el área total rural de la respectiva entidad territorial.

**Parágrafo.** Además de los anteriores criterios las tarifas también deberán contener un análisis socioeconómico de la población que asumirá el impuesto para garantizar un cobro y un recaudo justo.

Artículo 11. Modifíquese el artículo 6° de la Ley 44 de 1990, el cual quedará así:

**Artículo 6°. Límites del impuesto.** A partir del año en el cual entre en aplicación la formación catastral de los predios, en los términos de la Ley 14 de 1983, el Impuesto Predial Unificado resultante con base en el nuevo avalúo, no podrá exceder **de la mitad** del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, o del impuesto predial, según el caso.

La limitación prevista en este artículo no se aplicará para los predios que se incorporen por primera vez al Catastro, ni para los terrenos urbanizables no urbanizados o urbanizados no edificados, ni a las grandes extensiones rurales susceptibles de aprovechamiento que no desarrollen actividad productiva. Tampoco se aplicará para los predios que figuraban como lotes no construidos y cuyo nuevo avalúo se origina por la construcción o edificación en él realizada.

Artículo 12. Modifíquese el artículo 16 de la Ley 44 de 1990, el cual quedará así:

**Artículo 16. Facultad de eliminar el paz y salvo.** Cuando los municipios adopten la declaración anual del Impuesto Predial Unificado, podrán eliminar el certificado de Paz y Salvo y establecer mecanismos de recaudo total o parcial a través de la red bancaria para dicho impuesto, así como para los impuestos de las corporaciones regionales a que se refiere el Capítulo II de la presente ley.

Así mismo, el cobro de dichos impuestos podrá efectuarse conjuntamente con los correspondientes a servicios públicos. **Por razones de eficiencia en el recaudo tributario, en concordancia con el artículo 338 de la Carta Política, en los eventos en que el recaudo estimado del tributo sea inferior a los costos de su cobro, los Concejos Municipales y Distritales podrán autorizar a las autoridades competentes para prescindir del mismo.**


Los concejos podrán establecer los plazos para la presentación de la declaración del Impuesto Predial Unificado y para cancelar las cuotas del respectivo impuesto.

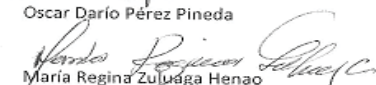
Artículo 13. **Saneamiento integral de la propiedad.** En los procesos de la formación o actualización de la formación catastral se debe propender adicionalmente a lo ya definido por ley, por una clasificación del estado jurídico de los predios, para ello todo proceso de actualización de la formación catastral debe ser anunciado con 6 meses de anticipación, para que las entidades del Estado que generan información que afecta la base de datos catastral, como la Superintendencia de Notariado y Registro y el Incoder dispongan del personal y las bases de datos de información, para que durante el proceso de la identificación predial coordinado por la autoridad catastral, sea analizada la información jurídica de los títulos (Linderos y Áreas) y se clasifiquen los predios que podrán actualizar la información registral de cabida y linderos, después de realizar el barrido en el proceso de actualización de la formación catastral.

El Catastro debe cumplir la función de un banco de información disponible para que sea accesado y usado por todas las personas naturales o jurídicas que requieran disponer de la información predial como dato base y así generar conocimiento y desarrollo, para ello se plantea un proyecto de saneamiento integral de la propiedad.

Artículo 14. **Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su publicación y deroga las normas que hayan modificado o sustituido y demás normas que le sean contrarias, igualmente deroga el artículo 190 de la Ley 1607 de 2012.

#### **Honorables Representantes,**

  
Oscar Darío Pérez Pineda

  
María Regina Zuluaga Henao

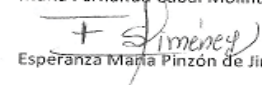
  
Santiago Valencia González

  
Federico Eduardo Hoyos Salazar

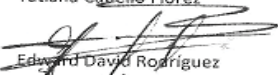
Wilson Córdoba Mena

Margarita María Restrepo Arango

  
María Fernanda Cabal Molina

  
Esperanza María Pinzón de Jiménez

Tatiana Cabelle Flórez

  
Eduardo David Rodríguez

  
Santael Alejandro Hoyos

  
Ciro Alejandro Ramírez Cortés

Hugo Hernán González

Rubén Darío Molano

Alvaro Hernán Prada Artunduaga

Fernando Sierra Ramos

Carlos Alberto Cuero Valencia

Johana Chaves

Pierre Eugenio García

Ruby Thania Vega de Plazas

Carlos Felipe Mejía Mejía

Paola Andrea Holguín Moreno

Nohora Stella tovar Rey

Honorio Miguel Henríquez

Rigoberto León Barón Neira

### **Honorables Senadores,**

Alvaro Uribe Vélez

María del Rosario Guerra de la Espriella

Paloma Susana Valencia Laserna

Susana Correa Borrero

Alfredo Rangel Suárez

Iván Duque Márquez

Fernando Nicolás Araujo Rumie

José Obdulio Gaviria Vélez

Orlando Castañeda Serrano

Daniel Alberto Cabrales Castillo

Everth Bustamante García

Alfredo Ramos Amaya

Jaime Alejandro Amín Hernández

Ernesto Macías Tovar

### **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

El presente proyecto de ley, está sustentado sobre la gran problemática nacional que hoy enfrentan los propietarios de tierras y bienes inmuebles en Colombia.

Jamás pretenderemos que se presente una disminución de los ingresos en los municipios colombianos, sino que entre estos y los sujetos activos (contribuyentes), la relación sea armónica y justa para que los primeros reciban los impuestos necesarios para atender el desarrollo de las municipalidades y los segundos dispongan de la capacidad contributiva para hacerlo.

Muchas de sus disposiciones están basadas en un proyecto de ley anterior que fue presentado en su momento por los Senadores de ese entonces Óscar Darío Pérez Pineda y Jairo Klopatofsky Ghisays, proyecto que fue archivado por las circunstancias socioeconómicas de ese momento, las cuales son bien diferentes a las que atraviesa el País en los actuales momentos.

Por esta razón, la Bancada del Centro Democrático, atendiendo un clamor ciudadano presenta la siguiente iniciativa a consideración del Congreso de la República.

Pretendemos igualmente resolver la problemática que hay hoy entre Registro y Catastro.

A hoy la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos, es quien da la titularidad de la tierra mediante la matrícula inmobiliaria, pero es Catastro quien debe saber realmente dónde se ubica aquel predio al que se le otorgó la matrícula.

Sin embargo, los datos entre registro y Catastro presentan grandes diferencias generadas por procesos no tan técnicos, la antigüedad de la información o manejos irregulares de las bases de datos, entre otros motivos; situación existente en ambas instituciones.

Dicha situación de discrepancia en la información, y la no certeza de la tenencia de la tierra, han generado en Colombia y en Antioquia una problemática que podría parar la gestión inmobiliaria. Tan solo en Antioquia hay 1.247.805 predios, de los cuales aproximadamente el 22% no tienen folio de matrícula.



La cadena productiva inmobiliaria en Colombia cambió desde el año 2011, donde inicialmente el único que podía dar propiedad era la inscripción en registro de instrumentos públicos, y los catastros en Colombia eran netamente fiscales, donde su principal función era generar unos avalúos para que los municipios pudieran cobrar el impuesto predial, pero con el cambio de políticas, la información catastral pasó de ser fiscal a ser un insumo básico en la gestión inmobiliaria, los catastros en Colombia pasaron de ser el registro físico de lo que la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR) emanaba, a ser el insumo básico para que la SNR pueda realizar sus escrituras y posterior inscripción en el registro de propiedades.

Catastro pasó de ser un banco de datos para base fiscal a ser el certificador real de la parte física del predio (cabida y linderos), y la SNR a certificar la parte jurídica; el problema radica en el desconocimiento de la historia, de cómo nacieron los catastros y qué realizaba registro.

Para SNR históricamente no ha importado el área o los linderos que los notarios dan fe en escritura pública, para luego generar un folio de matrícula, y catastro no tenía la certeza física de los predios, dado que la información fue levantada por tradición, sin cartografía confiable o inexistente.

Hoy en día están exigiendo que Catastro certifique la cabida y el lindero, situación que se puede realizar al medir nuevamente lo que se encuentra físico en la realidad, el problema es que la SNR parte del hecho de que lo que ellos poseen está bueno, y cualquier diferencia entre sus documentos y la realidad física es inaceptable, y se detiene la gestión inmobiliaria en notariado y registro por dicha disparidad.

La SNR no puede partir de una posición tan imparitable, si ellos son conscientes de la historia y de la forma como se describían los linderos y las áreas, y la SNR permitió durante muchos años estos manejos informales.

En la ruralidad del país, lo linderos de los predios se manejaban citando nombres propios de los vecinos y las áreas como cuerpos ciertos, y a los campesinos nunca les importó definir técnicamente sus áreas o linderos, dado que ellos son conscientes de lo que tienen y han usufructuado por generaciones, así su título no sea claro o defina áreas distintas.

Hoy en día con la circular conjunta emanada por la SNR y el IGAC, se está parando la gestión inmobiliaria y se está obligando al campesino a retomar las prácticas de la informalidad en las compraventas de tierras.

Esta situación se presenta, si la SNR exige a los campesinos realizar estudios de títulos para determinar la diferencia de las áreas entre lo que poseen físicamente y lo que reposa en los folios de matrícula, estudios por fuera de los medios de los campesinos y posiblemente de cualquier abogado, obligando a los campesinos a vender derechos de usufructo y/o posesiones no registrables. Esta situación de tratar de sanear la propiedad, generará en un mediano plazo un problema mayor.

En los primeros párrafos, se mencionó el porcentaje de informalidad en Antioquia, pese a los grandes esfuerzos que está realizando el Gobierno nacional respecto a la formalización, este proyecto no alcanzará a subsanar el nuevo volumen que se está generando.

Si bien el objetivo es determinar dónde han usurpado tierras de la nación, o de particulares, vía Catastro y/o registro, el mecanismo no es el adecuado, se está secando el lago para sacar el pez grande, pero en este ejercicio se están matando todos los demás peces.

Ningún catastro en Colombia tiene la capacidad de revisar físicamente los linderos de cada uno de los predios, con base en la definición de estos en los títulos. Actualmente los notarios están pidiendo dichas revisiones para ventas totales, ventas parciales o aclaraciones de escrituras, pero si en dicho proceso la SNR desconoce el trabajo de campo o la realidad física y toma como cierto sus datos, aunque errados, generará un conflicto mayor.

Por esto nos parece pertinente que en la Ponencia para Primer Debate del Plan Nacional de Desarrollo, existan artículos como rectificación administrativa de áreas y linderos y algunos otros artículos que toca la materia.

La propiedad inmueble posibilita la realización de fines esenciales del Estado al constituir pilar del sistema económico y del desarrollo social del país que propicia condiciones necesarias para el trabajo, la vivienda y la vida digna y se encuentra estrechamente relacionada con la efectividad de derechos constitucionales fundamentales, gozando de especial protección constitucional con miras a dotar de seguridad jurídica las relaciones derivadas de su tenencia y transferencia (artículo 58 de la C.N.), debiendo el Estado incentivar el acceso a la misma (artículo 60 C.N.) y promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios (artículo 64 C.N.).

La misma se encuentra sometida a múltiples cargas legales e impositivas, que si bien tienen sustento en la función social y ecológica que está llamada a cumplir y en el deber general de contribuir con el financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, requieren, a la luz del Estado Democrático y Social de Derecho, y con miras a propiciar y facilitar su adecuado cumplimiento, que se encuentren presididas por un marco legal razonable que permita conocer claramente de antemano el alcance de las obligaciones y el actuar de la administración respecto de las mismas (artículos 1°, 3°, 6°, 121 y 122 C. N.) y materializar los principios de seguridad jurídica, justicia y equidad (83, 95-9, 338, 363 C. N.) asegurando así la vigencia de un orden justo como fin esencial del Estado (artículo 2°).

Es así como, el principio de seguridad jurídica que el Estado está obligado a fortalecer y hacer respetar, como fundamento del Estado de Derecho, puede realizarse sólo si el alcance de las funciones de las autoridades administrativas y de las obligaciones que deben cumplir los particulares se encuentran precisadas de manera clara y precisa como reflejo del principio de legalidad entendido como principio rector del ejercicio del poder en virtud del cual *“no existe facultad, función o acto que puedan desarrollar los servidores públicos que no esté prescrito, definido o establecido en forma expresa, clara y precisa en la ley”*<sup>[1]</sup>. Por su parte, en materia tributaria, el principio de legalidad se encuentra reforzado (artículo 338 C. N.) y *“comprende distintas funciones: (i) no es solamente fruto de la exigencia de representación popular; sino que, además, (ii) corresponde a la necesidad de ga-*



*rantizar un reducto mínimo de seguridad a los ciudadanos frente a sus obligaciones, y (iii) representa la importancia de un diseño coherente en la política fiscal de un Estado*<sup>2[2].3[3]</sup>.

A su vez, el principio de legalidad se refleja en el derecho fundamental al debido proceso en materia administrativa (artículo 29 C. N.) que debe anteceder la imposición de las cargas a los particulares y cuya observancia es la que permite presumir la legalidad de los actos administrativos. “Siendo desarrollo del principio de legalidad, *el debido proceso administrativo representa un límite jurídico al ejercicio del poder político, en la medida en que las autoridades públicas únicamente podrán actuar dentro de los ámbitos establecidos por el sistema normativo, favoreciendo de esta manera a las personas que acuden ante quienes han sido investidos de atribuciones públicas.*

El derecho al debido proceso administrativo es definido como (i) el conjunto complejo de condiciones que le impone la ley a la administración, materializado en el cumplimiento de una secuencia de actos por parte de la autoridad administrativa, (ii) que guarda relación directa o indirecta entre sí, y (iii) cuyo fin está previamente determinado de manera constitucional y legal. El objeto de esta garantía superior es entonces (i) asegurar el ordenado funcionamiento de la administración, (ii) la validez de sus propias actuaciones y, (iii) resguardar el derecho a la seguridad jurídica y a la defensa de los administrados. Este derecho se traduce en la garantía que comprende a todas las personas de acceder a un proceso justo y adecuado, de tal manera que el compromiso o privación de ciertos bienes jurídicos por parte del Estado a sus ciudadanos no pueda hacerse con ocasión de la suspensión en el ejercicio de los derechos fundamentales de los mismos. *Es entonces la garantía consustancial e infranqueable que debe acompañar a todos aquellos actos que pretendan imponer legítimamente a los sujetos cargas, castigos o sanciones.* Si bien la preservación de los intereses de la administración y el cumplimiento de los fines propios de la actuación estatal son un mandato imperativo de todos los procedimientos que se surtan a este nivel, en cada caso concreto debe llevarse a cabo una ponderación que armonice estos privilegios con los derechos fundamentales de los asociados<sup>4[4]</sup>.

Igualmente, el principio de legalidad se encuentra estrechamente ligado con el de publicidad, que hace parte del derecho constitucional fundamental al debido proceso (artículo 29 C. N.), es uno de los presupuestos de la democracia participativa colombiana (artículo 2º) y también constituye uno de los principios de la administración pública (artículo 209) que propende por el conocimiento público de las actuaciones que desarrollan las autoridades. “*El principio de publicidad plantea el conocimiento de las actuaciones judiciales y administrativas, tanto por los directamente interesados en ellas como por la comunidad en general.* En el primer caso, el principio de publicidad se realiza a través de las notificaciones como actos de comunicación procesal; es decir, del derecho a ser informado de las actuaciones judiciales o administrativas que conduzcan a la creación, modificación

o extinción de una situación jurídica o a la imposición de una sanción. *Y en el segundo caso, el principio de publicidad se realiza mediante el reconocimiento del derecho que tiene la comunidad a conocer las actuaciones de las autoridades públicas y, a través de ese conocimiento, a exigir que ellas se surtan con total sometimiento a la ley. En este último evento, el principio de publicidad constituye una garantía de transparencia en la actuación de los poderes públicos y un recurso que permite las condiciones necesarias para el reconocimiento del derecho a controlar el ejercicio del poder*<sup>5[5]</sup>. Negrilla fuera de texto.

Por su parte, la Constitución Política propende por la realización de la equidad, la justicia y la progresividad en materia tributaria, con disposiciones razonables y proporcionales, de tal forma que el legislador debe propender por su materialización. “La validez y eficacia del poder autónomo de configuración política reconocido al legislador en materia tributaria por la Constitución Política, no puede entenderse como una atribución absoluta carente de límites o restricciones. El ejercicio de dicha potestad, en los términos expuestos varias veces por esta Corporación, *se somete, por una parte, al acatamiento de los principios constitucionales de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad que se derivan del Texto Superior*<sup>6[6]</sup>, *y por otra, al objeto o propósito que delimita su alcance, esto es, a la obligación de propender por la realización de los mandatos de equidad, eficiencia, irretroactividad y progresividad en los que se debe fundar el sistema tributario*<sup>7[7]</sup> (C. P. artículos 338 y 363)<sup>8[8]</sup>. Resaltado fuera de texto.

Así mismo, se encuentra obligado a considerar la capacidad económica del obligado, de conformidad con los conceptos de justicia y equidad que deben presidir el deber de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado. *¿En cuánto al deber de la persona y del ciudadano de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado, este debe hacerse dentro de conceptos de justicia y equidad tal como lo dispone el numeral 9 del artículo 95 Superior, quedando claro que dicha carga debe ser impuesta consultando las posibilidades económicas de los contribuyentes* dado que esta exigencia constitucional tiene por objeto lograr un mayor grado de redistribución de la riqueza existente en nuestro país<sup>9[9]</sup>. Resaltado fuera de texto.

“*[A]tendiendo a los principios constitucionales anteriormente referidos resulta claro que el poder impositivo del Estado debe tomar en consideración no solo la misma situación fáctica en la que se encuentran determinados contribuyentes sino también su capacidad económica, buscando que terminen aportando al Estado quienes tienen una mayor obligación tributaria, y logrando un mayor recaudo a los menores costos posibles tanto para la administración como para el contribuyente, para configurar una carga fiscal equitativa, igualitaria y justa*<sup>10[10]</sup>.”

5  
6  
7  
8  
9  
10

2  
3  
4

Con miras a efectivizar los citados principios constitucionales en relación con las cargas legales y tributarias que pesan sobre la propiedad inmueble, y con respeto del principio de autonomía y descentralización de las entidades territoriales, mediante el presente proyecto de ley se establecen lineamientos y orientaciones generales que abordan:

1. Ajustes relacionados con aspectos catastrales.
2. Modificaciones a la normatividad del impuesto predial.
3. Otras medidas complementarias tendientes a fortalecer.

El marco regulatorio vigente de la función catastral se encuentra en la Ley 14 de 1983, su Decreto Reglamentario número 3496 de 1983 y la Resolución número 2555 de 1988, de la Dirección General del Instituto Geográfico Agustín Codazzi que reglamentó los procesos de formación, actualización de la formación y conservación del catastro nacional, modificada parcialmente por las Resoluciones números 133 de 1994, 570 de 1994, 141 de 1995, 473 de 1997, 159 de 2004<sup>11</sup>[11].

La Ley 14 no refiere aspectos que para el caso son consustanciales a los principios de legalidad, justicia y equidad que deben presidir el deber de contribuir con los gastos e inversiones del Estado (artículos 95-9 y 363 C. N.) y que están llamados a ser fijados por el legislador nacional, no obstante el avalúo resultante de los procesos de formación, actualización y conservación catastral constituye la base gravable del impuesto predial y de otros impuestos y cargas legales del orden departamental y nacional<sup>12</sup>[12].

Es así como, a manera de ejemplo, pueden citarse los vacíos relacionados con el conocimiento público previo de la metodología y factores que se adopten para la realización del avalúo correspondiente a los terrenos y edificaciones que comprende el inmueble; la inclusión de los factores de demérito y depreciación de los inmuebles para efectos del avalúo catastral y sus actualizaciones; el margen de diferencia aceptable entre el avalúo catastral como determinación de un valor económico al bien referente para efectos impositivos, y el avalúo comercial del mismo; límites al incremento derivado de los avalúos de actualización catastral respecto del avalúo anterior del inmueble y consideración de la capacidad contributiva del titular del bien.

Al margen de la facultad otorgada al Instituto Colombiano Agustín Codazzi para proferir las normas técnicas para fines catastrales en todo el territorio nacional, la discrecionalidad administrativa originada en los citados vacíos legales ha sido fuente permanente de controversia restándole legitimidad a las medidas de actualización adoptadas por los catastros municipales y distritales, más aún cuando han presentado incrementos en muchos casos superiores al 500%.

La ausencia de claridad en el alcance de las obligaciones que estarían llamados a asumir propietarios y poseedores de inmuebles, se suma a la “independencia” con que se ha concebido el avalúo catastral de los impuestos de los cuales es base gravable, de tal forma que aún en casos extremos de inequidad en el avalúo catastral, la carga tributaria derivada del mismo permanece incólume debiendo ser pagada por el contri-

buyente so pena de altas sanciones; debiendo aspirar a lo sumo a tramitar con posterioridad la devolución o imputación del saldo a favor del caso.

Así mismo, existen previsiones que en la actualidad no se compadecen con los requerimientos sociales y la vigencia de un orden justo, siendo aconsejable su modificación con miras a adecuarlos a los márgenes de razonabilidad imperantes. Al coexistir la figura de la actualización periódica de los avalúos formados con la aplicación de un reajuste anual automático, en la práctica se ocasiona un crecimiento vegetativo del avalúo que no se compadece con la vocación que está llamado a cumplir.

Al dotar al avalúo catastral de la vocación de base gravable de tributos, es claro que la indefinición o inequidades que se presenten en la normatividad catastral ocasionan una distorsión injustificada de la carga tributaria de los contribuyentes, afectando la seguridad jurídica y la confianza legítima en el actuar de las autoridades. En tal sentido, el principio de legalidad y la sujeción a los conceptos de justicia y equidad y capacidad de contribución al financiamiento de gastos del Estado no son mandatos de índole formalista que se puedan entender satisfechos con el señalamiento en la ley sobre impuesto predial de los elementos del tributo, cuando el avalúo catastral que le sirve de base gravable en sí mismo no se estructura de manera razonable y sobre reglas claras en materia catastral fijadas directamente por el legislador que le permitan a los particulares conocer claramente el actuar de la administración y el alcance de sus obligaciones, bajo el marco de justicia y equidad que señalan los mandatos de los artículos 95-9 y 363 de la Carta Política.

La naturaleza del catastro como censo de los bienes inmuebles del país tendiente a su correcta identificación en los diferentes aspectos impone su tratamiento como sistema de información que comprende tanto la base de datos referidos en forma espacial, como el conjunto de técnicas y procedimientos adecuados para la recolección, actualización, procesamiento y actualización de los datos; sin que tal naturaleza pueda ser desdibujada so pretexto del cumplimiento de uno de los varios propósitos que está llamado a realizar como es el de fijar el avalúo catastral para efectos fiscales. Por ello se hace necesario que el legislador, dentro de su cláusula general de competencia, establezca el alcance y las orientaciones generales en relación con ambos ámbitos del Catastro, rescatando la naturaleza multipropósito que cumple de tal forma que, sin restarle importancia al soporte fiscal, le permita superar los sesgos de la concepción de Catastro preponderantemente fiscal que en la práctica se le ha otorgado y que ha incidido negativamente en su desarrollo integral como sistema de información de tierras.

Así, en cuanto al aspecto catastral, mediante el presente proyecto de ley se pretende:

–Actualizar y ajustar la normatividad en materia catastral con el fin de fortalecer el catastro como sistema de información de tierras veraz, completa, comprobable y comprensible, con observancia de técnicas y procedimientos que permitan de manera transparente, confiable y eficiente la recolección, procesamiento y actualización de los datos que identifican en sus diferentes aspectos los inmuebles tanto urbanos como rurales, en el que el soporte fiscal es uno de sus varios fines.

11

12

—Precisar el alcance de la función catastral en cuanto a sus efectos fiscales de tal forma que se propenda por su crecimiento moderado y sostenible.

—Brindar seguridad jurídica a los particulares en cuanto a los derechos y obligaciones derivados de la tenencia y transferencia de bienes inmuebles, propendiendo por materializar el principio de capacidad contributiva del sujeto desde la integración misma de la base gravable de los impuestos.

—Establecer parámetros y orientaciones generales en cuanto al avalúo catastral como base respecto de la cual las autoridades ejercerán su competencia tributaria, dentro de un marco de razonabilidad, legalidad, publicidad, justicia y equidad y con respeto de la autonomía de las entidades territoriales.

Por su parte con el respeto debido de la descentralización y autonomía de las entidades territoriales (artículo 1° C. P.), entre cuyos derechos básicos está el de “administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones” (artículo 287, numeral 3, en armonía con los artículos 294, 295, 300-4 y 313-4 C. P.) y de la protección constitucional conferida a los municipios en relación con la facultad de gravar la propiedad inmueble (artículo 317 C. P.), mediante el presente proyecto de ley se proponen algunos ajustes a la Ley 44 de 1990, que constituyen lineamientos generales para que en la importante fuente de recursos locales derivada del impuesto predial se dote de eficacia los principios de seguridad jurídica, justicia, equidad y eficiencia tributaria, establecidos por la Carta Política, entendiéndose que el legislador nacional debe propender en todo caso a la materialización de tales principios.

Para tal efecto, en lo que respecta al impuesto predial, se pretende cumplir cometidos con alto impacto social que le imprimen legitimidad al tributo y por lo mismo redundan en beneficio de las arcas de las entidades territoriales al estimular el cumplimiento del gravamen, mediante ajustes parciales a la normatividad vigente tendientes a que impliquen revisar el límite de incremento del impuesto con miras a garantizar su eficacia desde el punto de vista de la protección a la confianza legítima y a establecer lineamientos relacionados con capacidad contributiva del sujeto y la equidad para efectos de las tarifas del impuesto.

Por último, se proponen otras disposiciones complementarias tendientes a promover el cumplimiento de las cargas legales sobre la propiedad raíz, dentro de un marco de razonabilidad tendientes a la racionalización del acceso jurídico formal a la tierra y a consolidar la interrelación de la información sobre la misma, así como a racionalizar exigencias relacionadas con los edificios y conjuntos de uso residencial sometidos al régimen de propiedad horizontal.

#### **ANTECEDENTES Y ASPECTOS NORMATIVOS GENERALES DEL AVALÚO CATASTRAL Y SU RELACIÓN CON EL IMPUESTO PREDIAL**

El origen de la formación de un catastro nacional se encuentra en la Ley 78 de 1935<sup>13</sup>[13], cuyo reglamentario el Decreto número 140 de 1935 creó el Instituto Geográfico Militar y Catastral (IGMC), dependiente del Estado Mayor General del Ejército, como

organismo dedicado al levantamiento de la carta militar del país para estudios catastrales, el cual fue reemplazado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, mediante Decreto número 290 de 1957 a cargo de la Dirección Técnica y del Control del Catastro en todo el país con excepción de Medellín.

En 1939 se unifican los sistemas y se organiza el catastro nacional: La Ley 62 de 1939 le entregó a la Sección Nacional de Catastro la tarea de deslindar y amojonar las entidades territoriales, y la Ley 65 del mismo año le atribuyó la dirección técnica y el control del catastro en todo el territorio nacional, con facultades para dictar normas sobre formación y renovación del catastro y determinar los factores que habrían de tenerse en cuenta para los avalúos de inmuebles.

Con la expedición del Decreto número 1301 de 1940, reglamentario de la Ley 65 de 1939, se constituyó el Estatuto Orgánico del Catastro Técnico, a partir del cual se desarrolló una metodología para la determinación del valor de los inmuebles llamada Nivelación de precios que implicaba visitar cada uno de los predios para hacer la investigación económica<sup>[14]</sup>.

<sup>14</sup>La Ley 128 de 1941 creó la sobretasa sobre el impuesto predial, para atender los gastos del levantamiento catastral y de las oficinas seccionales.

Por su parte, el impuesto predial surgió en nuestro ordenamiento jurídico con la expedición de la Ley 48 de 1887, siendo posteriormente objeto de algunas modificaciones mediante las Leyes 1ª y 4ª de 1913. Su antecedente legal propiamente dicho es la Ley 20 de 1908 en la cual se le concede a los municipios la facultad de cobrar un impuesto sobre la propiedad raíz, cuya tasa no exceda del 2 por mil. El Decreto número 227 del mismo año la reglamentó estableciendo los criterios de formación del Catastro. Después se producen disposiciones como las Leyes 4ª de 1913, 34 de 1920, 94 de 1931 y 195 de 1936 en las cuales se fueron modificando las tarifas y señalando criterios diferenciales de tributación consolidándose como renta municipal únicamente a partir del año de 1951 por obra de los Decretos Legislativos números 3185 y 4133<sup>15</sup>[15].

A partir de las recomendaciones de la Misión y con el objeto de elevar el nivel de los recaudos municipales, se expidió la Ley 14 de 1983, reglamentada por el Decreto número 3496 de 1983 marcó una nueva etapa en materia de impuesto predial en la que se regularon aspectos relativos a la formación y actualización del Catastro, y se adoptaron medidas trascendentales en relación con el impuesto predial, al ordenar el reajuste del avalúo catastral en la proporción allí señalada y autorizar a los contribuyentes para autoevaluar sus inmuebles.

Entre las principales novedades se destacan las siguientes:

i) Ordenó la actualización del avalúo catastral, reajustando en un 10% anual acumulado, año tras año, el último avalúo de los inmuebles, hasta por 15 años. Los predios rurales se reajustan en un 50% para el 83 y en un 100% para el 84;

ii) Facultó a los Concejos Municipales para fijar las tarifas del impuesto dentro de un rango entre el 4 y 12 por mil, sin perjuicio de poder conservar las



tarifas superiores que a la fecha de expedición de la ley estuvieran rigiendo;

iii) Consagró un sistema de avalúo masivo denominado “Zonas Homogéneas Físicas y Geoeconómicas”, que consiste en la identificación, a partir de variables físicas (uso del suelo, clima, vías), de zonas homogéneas o similares en las que se realiza una investigación económica que permite establecer áreas con el mismo valor, denominadas zonas homogéneas geoeconómicas, estableciéndose así el valor en forma masiva y no puntual como se venía haciendo;

iv) Creó un nuevo procedimiento catastral denominado actualización de la formación, como deber de las autoridades catastrales para corregir en forma masiva disparidades de los elementos físico, jurídico y económico en periodos de 5 años, estableciendo así el reajuste de los avalúos catastrales, la Ley 75 de 1986 extendió a 7 años, y posteriormente la Ley 223 de 1995 nuevamente acogió el término de 5 años;

v) Permitió en circunstancias especiales el aplazamiento de la vigencia del avalúo catastral hasta por un año. De persistir las dificultades, el Gobierno ordenará una nueva formación o actualización;

vi) Estableció el reajuste automático anual, de conformidad con los valores que el Gobierno nacional determine a más tardar el 31 de octubre, sin que el reajuste pueda ser superior al incremento del índice de precios al consumidor entre el 10 de septiembre del respectivo año y la misma fecha del año anterior;

vii) Concedió facultades extraordinarias al Gobierno para establecer un sistema nacional integrado de los servicios de registro, catastro y liquidación del impuesto predial, y

viii) Definió algunas sobretasas con destinación específica.

En 1988, la Resolución número 2555 del IGAC reglamentó la Formación, Actualización de la Formación y Conservación del Catastro Nacional y se convirtió en la base normativa para el levantamiento del Catastro Nacional conjuntamente con la Ley 14 de 1983 y su decreto reglamentario.

La Ley 44 de 1990 estableció el impuesto predial unificado, mediante la fusión del impuesto predial, el de parques y arborización, el de estratificación socioeconómica y la sobretasa al levantamiento catastral, de tal forma que el impuesto predial unificado es de carácter municipal y excluye la posibilidad de establecer otros gravámenes que tengan como base el avalúo catastral. Entre los aspectos a destacar se mencionan los siguientes:

i) Definió que la base del impuesto sería el avalúo catastral o el autoavalúo, una vez establecido el mecanismo de la declaración anual del Impuesto los contribuyentes podrán presentar declaración de este impuesto en los municipios que así lo determinen y liquidar el tributo sobre el autoavalúo del predio que, en todo caso, no puede ser inferior al último avalúo catastral;

ii) Modificó el rango de tarifas para situarlo entre el 1 y el 16 por mil, dejando la posibilidad de gravar con una tarifa de hasta el 33 por mil los lotes urbanizables no urbanizados. Para la definición de estas tarifas los Concejos municipales, y de forma diferencial y progresiva, deberían tener en cuenta los siguientes criterios:

a) El estrato socioeconómico;

b) El uso del suelo en el sector urbano, y

c) La antigüedad de la formación o actualización del Catastro.

iii) Estableció límites al incremento del impuesto predial unificado: no puede exceder del doble del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior;

iv) La ley señaló que al menos el 10% del recaudo del impuesto se destinaría a financiar un fondo de habilitación de vivienda de estrato bajo y a la adquisición de terrenos destinados a la construcción de vivienda de interés social;

v) Con relación al valor de los avalúos catastrales, la ley ordenó que el Gobierno nacional, previo concepto del Conpes, debería fijar incrementos anuales que no fuesen ni inferiores al 70% ni superiores al 100% del IPC observado.

Los criterios para efectuar los reajustes anuales de los avalúos catastrales fueron revisados por la Ley 242 de 1995, que introdujo el criterio de meta de inflación total<sup>16</sup>, y la Ley 101 de 1993, determina que para el ajuste anual de los avalúos catastrales de los predios rurales dedicados a las actividades agropecuarias dentro de los porcentajes mínimo y máximo previstos en el artículo 8° de la Ley 44 de 1990, el Gobierno deberá aplicar el Índice de Precios al Productor Agropecuario cuando su incremento porcentual anual resulte inferior al del Índice de Precios al Consumidor;


Con excepción de los predios de la ciudad de Bogotá, cuya entidad catastral es independiente y autónoma en la determinación del incremento anual de los avalúos, para el año en curso se estima que el 98,23 por ciento de los predios del país se encuentran formados.

Para el caso del Distrito Capital de Bogotá, el Decreto-ley 1421 de 1993 señaló que a partir del año gravable de 1994, la base del impuesto sería el valor que mediante autoavalúo estableciera el contribuyente, el cual no podría ser inferior al avalúo catastral del año inmediatamente anterior.

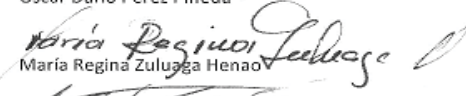
Posteriormente, para los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado en el Distrito Capital la Ley 601 de 2000 establece que:

i) A partir del año fiscal 2000 la base gravable del impuesto predial unificado para cada año será el valor que mediante autoavalúo establezca el contribuyente, que deberá corresponder, como mínimo, al avalúo catastral vigente al momento de acusación del impuesto. Sin embargo, el contribuyente propietario o poseedor podrá determinar la base gravable en un valor superior al avalúo catastral, caso en el cual no procede corrección por menor valor de la declaración inicialmente presentada por ese año gravable;

ii) Los propietarios o poseedores de predios a los cuales no se les haya fijado avalúo catastral deberán determinar como base gravable mínima el valor que establezca anualmente la administración distrital, conforme a parámetros técnicos por área, uso y estrato. Una vez se le establezca el avalúo catastral declararán de acuerdo con los parámetros generales de esta ley.

**Honorables Representantes,**



Oscar Darío Pérez Pineda



María Regina Zuluaga Henao

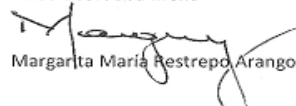


Santiago Valencia González



Federico Eduardo Hoyos Salazar

Wilson Córdoba Mena



Margarita María Restrepo Arango

María Fernanda Cabal Molina

Esperanza María Pinzón de Jiménez

Tatiana Cabello Flórez

Edward David Rodríguez



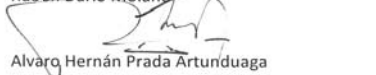
Samuel Alejandro Hoyos

Ciro Alejandro Ramírez Cortés

Hugo Hernán González



Rubén Darío Molano



Alvaro Hernán Prada Artunduaga



Fernando Sierra Ramos

Carlos Alberto Cuero Valencia



Johana Chaves

Pierre Eugenio García

Iván Dugue Márquez



Fernando Nicolás Araujo Rumie

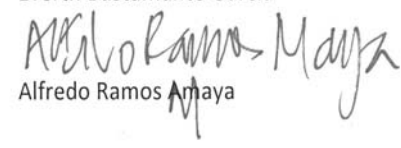


José Obdulio Gaviria Vélez

Orlando Castañeda Serrano

Daniel Alberto Cabrales Castillo


Everth Bustamante García



Alfredo Ramos Amaya

Jaime Alejandro Amín Hernández

Ernesto Macías Tovar



Ruby Thania Vega de Plazas

Carlos Felipe Mejía Mejía



Paola Andrea Holguín Moreno

Nohora Stella Tovar Rey

Honorio Miguel Henríquez

Rigoberto León Barón Neira

**Honorables Senadores,**

Alvaro Uribe Vélez

María del Rosario Guerra de la Espriella

Paloma Susana Valencia Laserna

Susana Correa Borrero



Alfredo Rangel Suárez

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 14 de abril de 2015 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 222 con su correspondiente exposición de motivos, por honorables Representantes Óscar Darío Pérez, Regina Zuluaga; honorables Senadores José Obdulio Gaviria y otros honorables Representantes y honorables Senadores.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 223 DE 2015**  
**CÁMARA**

*por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), y se adicionan los artículos 31 y 52 de la Ley 160 de 1994*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**CAPÍTULO I**

**Disposiciones preliminares**

Artículo 1°. *Objeto.* Créanse las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), como zonas especiales de aptitud agropecuaria, ubicadas en el territorio nacional, aisladas de los centros urbanos más significativos, que demandan elevados costos de adaptación productiva. Tienen baja densidad poblacional y altos índices de pobreza, carecen de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos y, por sus características agrológicas y climáticas, resultan inapropiadas para desarrollar unidades de producción familiar que fomenten proyectos productivos que beneficien a los trabajadores agrarios sin tierra y que promueva la inversión de capital en el agro.

Parágrafo. Las ZIDRES se consideran de utilidad pública e interés social.

Artículo 2°. *Objetivos.* Las ZIDRES estarán destinadas a:

- a) Promover la inclusión social del trabajador agrario como agente social productivo;
- b) Aumentar la productividad sostenible de la tierra;
- c) Promover el desarrollo social y económico de la zona;
- d) Mejorar las condiciones agrológicas del suelo;
- e) Incentivar la conservación del medio ambiente;
- f) Promover el acceso y la regularización de la propiedad de la tierra a los trabajadores agrarios;
- g) Promover el empleo rural y la seguridad alimentaria.

**CAPÍTULO II**

**De los proyectos productivos**

Artículo 3°. *Componentes de los proyectos productivos.* Las empresas asociativas, personas jurídicas o naturales, que decidan adelantar proyectos productivos en las Zidres, deberán inscribir el respectivo proyecto ante el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y deberán contener, por lo menos, los siguientes elementos:

- a) Un enfoque territorial que armonice los POT, PBOT y EOT con los criterios de ordenamiento productivo y social de la propiedad, definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), para el área de influencia de las ZIDRES, en consonancia con el numeral 9 del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012;
- b) Un esquema de viabilidad administrativa, financiera, jurídica y de sostenibilidad ambiental;
- c) Un sistema que garantice la compra de la totalidad de la producción a precios de mercado por todo el ciclo del proyecto;

d) Un plan que asegure el suministro de servicios permanentes de capacitación empresarial y técnica, formación de capacidades y acompañamiento en aspectos personales y de dinámica grupal;

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

f) Un sistema que permita que los recursos recibidos a través de los créditos, así como los aportes que se pudieran hacer al proyecto por cualquier concepto o por la compra de producción, sean administrados a través de fiducias u otros mecanismos que generen transparencia en la operación;

g) Estudio de títulos de los predios requeridos para el establecimiento del proyecto;

h) Figura jurídica mediante la que se pretende acceder a la tierra requerida para el desarrollo del proyecto productivo.

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

a) La determinación del terreno destinado a ser adquirido por los trabajadores agrarios asociados;

b) Un sistema que garantice que el grupo de trabajadores agrarios, sin tierra, pueda adquirirla con la producción y los créditos otorgados o a través de los programas de dotación de tierras;

c) Un plan de acción encaminado a apoyar a los trabajadores agrarios en la gestión del crédito ante el sistema bancario, para la compra de la tierra y el establecimiento del proyecto;

d) Un mecanismo que asegure la disponibilidad de servicios de asistencia técnica a los trabajadores agrarios por un período igual al ciclo total del proyecto y que garantice la provisión de los paquetes tecnológicos que correspondan.

Parágrafo. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el apoyo técnico del Departamento Nacional de Planeación, reglamentará el procedimiento para la inscripción, aprobación y seguimiento de estos proyectos en un término no mayor a 120 días contados a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 4°. *Instrumentos para el fomento de proyectos productivos.* El establecimiento de las Zidres habilita al Gobierno nacional, a través de la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario, para crear estímulos especiales a los proyectos productivos que se suscriban en esta.

El fomento de los proyectos productivos tendrá en cuenta los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad que preside las relaciones entre los distintos niveles territoriales, previstos en el artículo 288 de la Constitución Política de 1991.

Artículo 5°. *De los incentivos y estímulos.* Los proyectos productivos aprobados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en las Zidres recibirán, como mínimo, los siguientes incentivos y estímulos:

- a) Líneas de crédito especiales para trabajadores agrarios y empresarios;
- b) Mecanismos especiales de garantía sobre la producción de los proyectos productivos;
- c) Estímulos a la promoción, formación y capacitación de los trabajadores agrarios;



d) Incentivos para las empresas que resulten de las alianzas que se conciben para el desarrollo del proyecto productivo;

e) Respaldo del 100% de los recursos de los proyectos productivos a través del Fondo Agropecuario de Garantías, cuando se requiera.

Parágrafo 1°. Solo resultarán beneficiarios de la política de incentivos o estímulos a los proyectos asociativos, siempre y cuando integren como asociados al pequeño o al mediano productor.

Parágrafo 2°. Los proyectos asociativos que asocien a trabajadores agrarios, sin tierra, solo resultarán beneficiarios de la política de incentivos o estímulos, solo si garantizan que estos trabajadores en desarrollo del proyecto pueden adquirir un determinado porcentaje sobre la propiedad de la tierra que hace parte del proyecto productivo.

Parágrafo 3°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural determinará las condiciones para que los instrumentos financieros aprobados por el Gobierno nacional y los programas de estímulo gubernamental atiendan las necesidades de los trabajadores agrarios vinculados a los proyectos asociativos.

Artículo 6°. *Indemnidad del trabajador agrario.* Cuando el trabajador agrario cumpla con los requisitos que distinguen al pequeño productor y no cuente con título que acredite la propiedad de la tierra sobre la que este desempeña sus labores agrarias, el Gobierno nacional definirá un plan de formalización de la propiedad de la tierra dentro de las Zidres.

### CAPÍTULO III

#### De los bienes para la ejecución de proyectos productivos

Artículo 7°. De los baldíos. Para la ejecución de los proyectos productivos se podrá solicitar al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), o quien haga sus veces, la entrega en concesión, arrendamiento o cualquier otra modalidad contractual no traslativa de dominio, de baldíos ubicados en las Zidres, con el fin de ejecutar los proyectos productivos que hace referencia el artículo 3° de esta ley.

La determinación de las condiciones del contrato se hará de acuerdo con las características y aptitud de las zonas específicas en las cuales se desarrollen y de conformidad con la reglamentación especial que expida para tal efecto el Gobierno nacional. La duración de los contratos se determinará según los ciclos productivos del proyecto. También, se establecerán las condiciones óptimas en que la tierra debe ser devuelta tras la culminación del contrato, en estudio técnico que hará parte integral del negocio jurídico suscrito.

Los contratos establecerán, además, las garantías correspondientes y las consecuencias del incumplimiento de las obligaciones del contratista, que podrán incluir la terminación del contrato y la devolución de los terrenos en óptimas condiciones de aprovechamiento, sin pago de mejoras por parte del Estado.

Parágrafo 1°. Las personas que se encuentren ocupando predios baldíos y que, a la fecha de la declaratoria de las Zidres, no cumplan con los requisitos establecidos en la Ley 160 de 1994, para ser beneficiarios de titulación, podrán vincularse a los proyectos asociativos.

Parágrafo 2°. Una vez fenecido el contrato, los elementos y bienes directamente afectados para el desarrollo del proyecto productivo pasarán a ser propiedad del Estado, sin que por ello deba efectuarse compensación alguna.

Parágrafo 3°. No se permitirá la existencia de pacto arbitral con el fin de dirimir, cuando haya lugar a ello, las diferencias surgidas por causa o con ocasión del contrato celebrado. Los conflictos jurídicos surgidos serán debatidos y resueltos ante la jurisdicción competente.

Parágrafo 4°. Si dentro de los tres (3) años siguientes a la entrega del baldío, bajo cualquiera de las modalidades contractuales referidas anteriormente, no se ha dado inicio al proyecto productivo, será causal de terminación del contrato, devolviendo al Incoder, o a quien haga sus veces, el respectivo predio.

Artículo 8°. *De la retribución por el uso y goce de bienes baldíos.* La entrega de los predios baldíos de la Nación, bajo cualquiera de las modalidades contractuales establecidas en el artículo anterior, dará lugar al pago de una contraprestación dineraria, que será definida por el Gobierno nacional, atendiendo las variables relacionadas con el proyecto productivo.

El valor de la contraprestación recibida por el Estado, a través del Incoder o quien haga sus veces, a cambio de la entrega de los predios baldíos de la Nación bajo cualquiera de las modalidades contractuales establecidas, será destinado al Fondo de Desarrollo Rural, Económico e Inversión.

Parágrafo. También para la explotación de los terrenos baldíos de la Nación se podrá hacer uso de las alianzas público-privadas, para el desarrollo de infraestructura pública y sus servicios asociados, en beneficio de la respectiva zona, y de conformidad con la Ley 1508 de 2012.

Artículo 9°. *De los aportes.* En las Zidres, el ejecutor del proyecto aprobado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural podrá: adquirir, recibir en aporte predios obtenidos lícitamente o asociarse con los propietarios que no deseen desprenderse del derecho del dominio, hasta completar el área requerida para el proyecto productivo.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en compañía del Ministerio Público, vigilarán el proceso de adquisición, aporte de los predios o la vinculación del trabajador agrario al proyecto.

Los propietarios que se desprendan de la titularidad de los predios que les hubiesen sido adjudicados como baldíos no podrán ser beneficiarios de los programas de dotación de tierras por el término de quince (15) años, contados a partir del registro de venta.

Parágrafo 1°. El trabajador agrario o titular de derecho de dominio podrá optar por no asociarse a los proyectos asociativos y continuar ejerciendo la explotación de su predio de manera individual, de acuerdo con los lineamientos productivos fijados por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), de conformidad con las características de la zona, so pena de ser objeto de compra directa o expropiación de conformidad con el artículo 14 de la presente ley.

Parágrafo 2°. Teniendo en cuenta que los aportantes de los predios para el desarrollo del proyecto productivo tienen la característica de trabajadores agra-

rios, no se permitirá la existencia de pacto arbitral con el fin de dirimir, cuando haya lugar a ello. Las diferencias y conflictos jurídicos por causa o con ocasión del contrato celebrado, y en caso de no arreglo, serán debatidos y resueltos ante la jurisdicción competente.

Artículo 10. *Condición especial para los proyectos productivos que vinculen trabajadores agrarios sin tierra.* Además de los requisitos generales previstos en el artículo 4º, los proyectos asociativos que vinculen trabajadores agrarios sin tierra deberán establecer un mecanismo que permita que, antes de los tres (3) primeros años de iniciado el proyecto, estos se hagan propietarios de un porcentaje de la tierra, fijado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de acuerdo al proyecto productivo y la capacidad financiera de la empresa asociativa. Para tal efecto, en el contrato de asociatividad se establecerá una cláusula resolutoria de permanencia en el proyecto hasta la finalización del ciclo del mismo.

Este beneficio no será aplicable a los trabajadores agrarios que se hayan vinculado al proyecto asociativo sin desprenderse de la titularidad de la tierra.

#### CAPÍTULO IV

##### De las competencias y de las obligaciones

Artículo 11. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, previo el cumplimiento de requisitos establecidos en la reglamentación pertinente, aprobará los proyectos presentados, atendiendo a criterios de generación de inversión, empleo, aporte a la innovación, productividad, transferencia de tecnología y vinculación de capital rural.

La Procuraduría General de la Nación ejercerá la vigilancia de los proyectos con el fin de garantizar la protección de los derechos de los trabajadores agrarios.

Artículo 12. La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), o quien cumpla sus funciones, es la entidad competente para identificar las Zidres según lo establecido en el artículo 1º, de acuerdo con criterios de planeación territorial, desarrollo rural y a partir de los estudios de suelo a la escala apropiada, la información catastral actualizada y los estudios de evaluación de tierras de conformidad a la metodología establecida por la UPRA. La delimitación de las Zidres será establecida por el Gobierno nacional mediante documento Conpes, y la aprobación de cada una de las zonas se efectuará a través del Consejo de Ministros mediante decreto, previo estudio e informe del ordenamiento social de la propiedad realizado por la UPRA.

Producto del informe se elaborará un plan de ordenamiento social de la propiedad con las entidades que tienen competencia para la regularización de la misma y se procederá a sanear las situaciones imperfectas garantizando la seguridad jurídica, previa a la declaratoria del área.

El Gobierno nacional destinará a la UPRA los recursos requeridos para la planificación y delimitación de las Zidres.

Para la definición de las Zidres será indiferente que los predios cobijados sean de propiedad privada o pública.

Parágrafo. La UPRA deberá remitir a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente,

el acto administrativo de creación de las Zidres, para que se realice la respectiva anotación y publicidad en los folios de matrícula inmobiliaria, que identifiquen a todos los predios que comprenden dicha actuación.

#### CAPÍTULO V

##### Del Fondo de Desarrollo Rural, Económico e Inversión

Artículo 13. *Fondo de Desarrollo Rural, Económico e Inversión de los recursos obtenidos de los contratos de concesión.* Créase el Fondo de Desarrollo Rural, Económico e Inversión (FDREI), como una cuenta especial del Incoder, o quien haga sus veces, cuyos recursos están constituidos por los ingresos obtenidos de los contratos a que hace referencia el artículo 8º de la presente ley.

Los recursos del fondo serán invertidos en proyectos de desarrollo rural y disminución de pobreza vinculada con el sector agropecuario o en los proyectos asociativos de las Zidres. Dichos proyectos podrán ser desarrollados en áreas ubicadas por fuera de las Zidres, siempre que se trate del sector rural.

#### CAPÍTULO VI

##### Disposiciones generales

Artículo 14. A fin de estimular el mejoramiento de la productividad y la estabilidad de la producción agropecuaria, el Estado, a través del Incoder, o quien haga sus veces, podrá comprar los bienes inmuebles rurales improductivos de propiedad privada, por el valor que aparezca registrado en el avalúo catastral del respectivo predio empleado como base para la liquidación del impuesto predial correspondiente al año inmediatamente anterior a la declaración de las Zidres, ajustado en el momento de la compra con el incremento anual decretado por el Gobierno nacional para los predios que no tuvieron procesos de formación o actualización catastral.

El procedimiento para establecer la calificación del “predio improductivo”, lo adelantará el Incoder, o quien haga sus veces, atendiendo a los siguientes criterios:

A. Aptitud productiva agrícola, pecuaria, pesquera, acuícola o forestal del predio definido para las Zidres.

B. Existencia de indicios verificables por parte del Incoder, o de quien haga sus veces, del aprovechamiento deficiente del inmueble en relación con los estándares productivos de la zona de ubicación del predio definida por la UPRA.

C. Que no se trate de predios ubicados en zonas de reserva forestal, ambiental o ecológica y/o bosques naturales, previamente constituidos por la autoridad competente.

Lo anterior, sin perjuicio de la declaratoria de extinción de dominio en los casos a que haya lugar.

Cuando el propietario no acepte expresamente la oferta de compra, renuncie a la negociación directa y rechace la oferta de compra, no manifieste su aceptación expresa dentro del término previsto para constatarla, o cuando su aceptación sea condicionada, salvo que la entidad competente considere atendible la contrapropuesta de negociación, o el propietario no suscriba la promesa de compraventa o la escritura pública que perfeccione la enajenación, dentro de los plazos previstos, el Incoder, o quien haga sus veces,

procederá a ordenar que se adelante el proceso de expropiación mediante el procedimiento previsto en el artículo 33 de la Ley 160 de 1994, salvo lo relativo al valor de la indemnización, la cual corresponderá al avalúo catastral del respectivo predio como base para la liquidación del impuesto predial, correspondiente al año inmediatamente anterior a la declaratoria de las Zidres, ajustado en el momento de la compra con el incremento anual decretado por el Gobierno nacional para los predios que no tuvieron procesos de formación o actualización catastral.

No serán objeto de compra directa aquellos predios ubicados en zonas de reserva forestal protectora, ambiental o ecológica, Parques Nacionales Naturales, resguardos indígenas, propiedades colectivas, previamente constituidos por la autoridad competente y los demás prohibidos por la ley.

Artículo 15. El acto administrativo de declaratoria de “predio improductivo” de que trata el artículo 14 de la presente ley será causal suficiente para que las administraciones municipales incrementen la tasa impositiva predial respectiva al predio cuya calidad de improductivo ha sido definida en instancia administrativa.

Artículo 16. *Adiciónese el artículo 31 de la Ley 160 de 1994 así: Literal D.* Cuando un predio de propiedad privada que se encuentre dentro de una Zidres, sea declarado “improductivo” mediante acto administrativo emitido por el Incoder, o quien haga sus veces.

Artículo 17. *Adiciónese el artículo 52 de la Ley 160 de 1994 así: Párrafo.* Para las ZIDRES, si contados tres (3) años a partir de la autorización por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para llevar a cabo el proyecto, la empresa asociativa, la persona jurídica o natural no ha dado inicio en todo o en parte del área autorizada para la ejecución del mismo, de conformidad con los parámetros fijados por la UPRA, será causal para que la entidad competente dé inicio a la extinción del derecho de dominio, salvo caso fortuito y fuerza mayor con fundamento en la ley.

Artículo 18. *Predios en proceso de restitución de tierras.* Mientras no exista una decisión definitiva en firme por parte del Juez o Magistrado Civil Especializado en Restitución de Tierras, en las Zidres no podrán adelantarse proyectos en predios sometidos a este tipo de procesos.

Artículo 19. *Predios con sentencia de restitución en firme.* Los predios ubicados en las Zidres que hayan sido restituidos en el marco de la Ley 1448 de 2011, no podrán enajenarse durante los dos (2) años siguientes a la fecha de ejecutoria del fallo de restitución o de entrega, pero podrán vincularse a los proyectos a que se refiere esta ley.

Artículo 20. *Zonas afectadas por declaración de desplazamiento forzado.* La declaratoria de una Zidres sobre un área en la que pesa una declaración de desplazamiento forzado o en riesgo de desplazamiento forzado no podrá efectuarse sin el aval del Comité Territorial de Justicia Transicional correspondiente.

El Comité evaluará las condiciones de violencia y desplazamiento, luego autorizará el levantamiento de la declaración, si las condiciones de seguridad lo permiten.

Artículo 21. *Predios afectados por medidas de protección contra el desplazamiento forzado.* No podrán adelantarse proyectos en predios ubicados en una Zidres que sean objeto de medidas de protección individual a causa del desplazamiento forzado, salvo que medie la voluntad y el levantamiento previo de la medida por parte del respectivo propietario.

Artículo 22. *Restricciones a la constitución de las Zidres.* No podrán constituirse las Zidres en territorios que comprendan, siquiera parcialmente, zonas de reserva campesina, resguardos indígenas y territorios colectivos titulados o en trámite de constitución.

Tampoco podrán constituirse en territorios que, de conformidad con la ley, no pueden ser objeto de explotación económica.

Artículo 23. La presente ley rige a partir de su promulgación.



JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS  
Ministro del Interior

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### Objeto de la iniciativa

El artículo 58 de la Constitución Política de 1991 garantiza la propiedad privada y los derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, que no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Sin embargo, es importante resaltar que su ejercicio está limitado por la función social y ecológica de la propiedad; adicionalmente, en materia de propiedad agraria, los inmuebles rurales exigen que su aprovechamiento y explotación se oriente al bienestar de la sociedad con sujeción a la normatividad agraria. El respeto a la propiedad privada y los demás derechos adquiridos consagrados en la Constitución imprime seguridad jurídica a las transacciones entre los asociados, sin desconocer la prevalencia del interés público sobre el particular.

Bajo este entendido y teniendo en cuenta que es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios y a otros servicios públicos rurales con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de la población campesina se expidió la Ley 160 de 1994, que estableció diferentes procedimientos para que los sujetos de reforma agraria puedan acceder a los sistemas de dotación de tierras ofrecidos por el Estado.

La reforma agraria y el desarrollo rural son dos postulados orientadores a partir de los cuales debe comprenderse y leerse la real dimensión de la Ley 160 de 1994.

Para ello consideramos pertinente definir una y otra respectivamente:

El término *reforma agraria* tiene múltiples definiciones, cada una ajustada a distintas disciplinas de análisis de contexto político, social, sociológico, económico, antropológico, entre otros. Empero cuatro ejes permiten articular la *ratio essendi* de la figura, independientemente de su inclinación:



- La distribución de tierras entre las respectivas explotaciones.
- Los sistemas de la tenencia de la tierra.
- Las formas de economía agraria y del uso de la tierra.
- Las condiciones de vida de la población campesina.

La forma y el marco de solución de las dos primeras cuestiones enlistadas señalan el carácter de la reforma. Estos elementos permiten definir dos vertientes de la reforma agraria: *la reforma agraria radical*: cuando su resultado sea la eliminación del fenómeno de concentración de las explotaciones de la tierra; la liquidación de las pequeñas explotaciones que no aseguren a las familias usuarias ni los medios suficientes para su manutención ni un completo empleo; así como la regulación de los sistemas de la tenencia de la tierra, ante todo a través de la adjudicación de títulos de propiedad a quienes trabajan la tierra, propia de modelos emergentes<sup>1</sup>. *La reforma agraria atenuada*: cuando tiene como propósito la modernización de la agricultura, dejando al margen el tratamiento de la cuestión de la transformación de las relaciones agrarias y se encuentra presente en modelos desarrollados de estructura social y de la tenencia de la tierra.

Más allá de unas u otras especies, por *reforma agraria* entendemos un conjunto de instituciones, normas, procedimientos y medidas de carácter económico, político y social orientadas a abarcar la totalidad de los territorios propios de un Estado, mediante programas de colonización y posicionamiento de la extensión geográfica en procura de asegurar presencia estatal y cobertura geográfica (en Estados en Desarrollo) y modificar la estructura de la propiedad y de la producción de la tierra, precaviendo las consecuencias históricas de su desempeño con propósitos de corto, mediano y largo plazo tendientes a la democratización de la propiedad, consecuente ausencia de concentración de tierras rurales, previniendo ejercicios especulativos sobre los factores rurales, en sentido estricto: la tierra, y no fomentan necesariamente su uso productivo, ámbito que corresponde al desarrollo rural.

El propósito social, pretende, bajo la definición construida la sustitución de los niveles sociales de la clase social latifundistas por una clase de medianos y pequeños agricultores, cada uno dueño de su propia porción de tierra para trabajarla.

Normalmente para estos propósitos se acude a instrumentos jurídicos tales como la expropiación administrativa o judicial, ambas presentes en nuestro ordenamiento jurídico, mediante compra directa de tierras con fines de redistribución mediante figuras asociadas al mercado asistido de tierras (cuyo ejemplo se enmarca en el Subsidio Integral de Tierras y sus mutaciones normativas-Subsidio Integral Directo de reforma Agraria-y Subsidio Integral de Reforma Agraria).

En este sentido, la Corte Constitucional en diversos pronunciamientos jurisprudenciales ha reconocido el carácter relativo y no absoluto del derecho de propiedad, en donde se habilita al legislador y excep-

cionalmente a las autoridades administrativas para establecer restricciones a dicho derecho cuando median razones de interés general que razonablemente las justifiquen.

Caso de la reciente sentencia de la Corte Constitucional C-306 de 2013, que estableció que: “*El régimen de propiedad privada en el nuevo orden constitucional se aleja decididamente de las tendencias individualistas del derecho, que únicamente lo tienen como fuente de prerrogativas jurídicas subjetivas, para inclinarse por la visión del derecho-deber, en la que su ejercicio sólo se legitima cuando persigue la promoción del bienestar social*”.

La reforma agraria precisa de un ejercicio de planificación de fases para su arraigo institucional y material. La ductilidad de las sociedades y sus profundos cambios sociales, gracias a la relevancia del factor económico y sociológico, han conllevado a la procura de igualdad en el acceso a tierra, cuando esta significó un factor de riqueza a la cual quisieron acceder las clases no burguesas, ausentes al ejercicio industrial o de producción de gran escala, para asirse a oportunidades de crecimiento o cuando menos a consolidar propiedad sobre fundos rurales.

En otros casos, descubierta la vocación nacional, los Estados cuyo potencial no industrializado y sí productor entendieron en sus procesos históricos que la línea de tiempo y las medidas de políticas estatales debían enfocarse en presencia en el campo más que en las urbes, para evitar la iniquidad de la pobreza en los centros urbanos, desbordando su capacidad de ocupación con modelos de arraigo rural, diferencial por sus características físicas, pero equitativo en condiciones de oportunidades.

La planificación del Estado debe considerar dos componentes dentro del sistema económico interno: un sector productor y un sector consumidor, para trascender en la balanza económica a la exportación e importación de productos, bienes y servicios que permitan la sostenibilidad del modelo económico.

Por lo anterior, el propósito de esta reforma es propender por el acceso a la tierra, con mejores niveles de productividad y crecimiento económico. La neutralidad económica encuentra un basamento de ocupación y seguridad de los derechos sobre la tierra en los distintos niveles sociales con fines de justicia material, permeados por la intervención del Estado en las clases menos favorecidas catalogadas como sujetos de reforma agraria o destinatarios de aquella.

Por su parte, el *desarrollo rural* es la política, acciones, iniciativas e instrumentos, concebidos para mejorar la calidad de vida de las comunidades no urbanas consultando factores como el tipo de sujeto explotador de los factores productivos rurales, la cultura tradicional local, el modelo económico propugnado por el Estado con las asimetrías o condiciones propias del entorno local, mediante la intervención de distintos actores, públicos y privados, según las contingencias y conveniencias definidas por el Estado en distintos niveles escalares (local, regional, nacional, continental, internacional) según el ámbito rural que se tenga en cuenta.

Si bien, el desarrollo rural es un proceso localizado de cambio social y crecimiento económico sostenible, que tiene por finalidad el progreso permanente de la

<sup>1</sup> Al respecto, ONU-FAO-ILO; Progress in Land Reform. Fifth Report, New York 1970, P. 303.

comunidad rural y de cada individuo integrado en ella, donde el elemento económico es la razón fundamental de la administración de los territorios, con el faro orientador de la norma constitucional, el preámbulo y los instrumentos jurídicos que especialmente apunten al direccionamiento de la economía del sector rural, sin dejar de lado la mejora de las condiciones de vida de los habitantes de los espacios rurales, la mejora en la producción, el incremento de los niveles de renta, las condiciones de trabajo y la conservación del medio ambiente.

Coexisten dentro del mismo ámbito del desarrollo rural dos esquemas, para muchos contrapuestos, para nosotros armonizables: la agricultura familiar y el modelo agrario industrial; particularmente en el caso colombiano el esquema de Unidad Agrícola Familiar (UAF) y el esquema de producción agroindustrial.

La Constitución Económica como punto de partida, enfocado al tema agrario se radica en el artículo 334 de la Constitución Política de 1991: “El artículo 334 no sólo mantiene el principio de que la dirección general de la economía estará a cargo del Estado, e identifica las esferas o actividades en que es más apropiada esta dirección, sino que precisa mejor su objetivo fundamental: racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano, y, en especial, para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. (...) Según el artículo 366 el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para el cumplimiento de este objetivo, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación. Esta misma prioridad ya la afirmaba el artículo 350, que también obliga a que la ley de apropiaciones, [del presupuesto] deberá tener un componente denominado gasto público social”<sup>2</sup>.

Según lo anterior, el enfoque económico sustentable desde las aristas ambientales, económicas y sociales demanda el crecimiento de la economía nacional, como también consulta el desarrollo local y la consolidación de los sujetos de reforma agraria frente a los actores económicos productivos de mayor impacto sectorial y económico.

La propiedad es un derecho que el constitucionalismo colombiano desde la primera república liberal ha reconocido<sup>3</sup> con las limitaciones y restricciones propias de su función social y ecológica. Si bien, el derecho a la propiedad de la tierra es de carácter universal, la realidad impone obstáculos para garantizar-

la a todos los conciudadanos, convirtiéndolo en un derecho al cual es posible acceder, pero de manera gradual y progresiva. De otra parte debe precisarse que todos aquellos elementos que definen el contenido específico del derecho de propiedad como sus atributos, alcances, disponibilidad plena o restringida, son de libre configuración legislativa.

Más allá del claro enunciado del deber general de promoción del acceso a la propiedad que contempla el artículo 60 de la Constitución Nacional, es el artículo 64 de la Carta Constitucional el que contempla como deber del Estado garantizar el acceso a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, mandato que no solo persigue asegurar un título de propiedad sino “mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”, fin al que concurren otros elementos como el acceso a vivienda, tecnología, mercados, asistencia financiera y empresarial con miras a fortalecer su nivel de ingreso e incidir de esta manera en su “calidad de vida”. Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha ido decantando el poder normativo de estas disposiciones, su alcance y naturaleza, como pasa a verse a continuación:

En relación con el alcance de los artículos 64, 65 y 66 de la Constitución Política de 1991, señaló la Sentencia C-021 de 1994, a propósito de las medidas de carácter crediticio para la refinanciación de la deuda de los productores del sector agrario, que los derechos contenidos en tales artículos son de carácter programático, así<sup>4</sup>:

“(…) Particularmente, los artículos 64, 65 y 66 de la Carta Política tienen el carácter de ordenamientos programáticos, que constituyen el fundamento de la acción del Estado para crear las condiciones necesarias que permitan el acceso de los trabajadores agrarios a la propiedad de la tierra, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación y crédito, e igualmente dar prioridad, apoyo y especial protección al desarrollo de las actividades pecuarias, agrícolas, forestales, acuícolas, pesqueras y agroindustriales, y a la construcción de obras de infraestructura física en el campo. Concretamente, la Constitución le otorga al manejo del crédito rural un tratamiento privilegiado, que tiene en cuenta las variables que pueden afectar su inversión y oportuna recuperación.

El contenido normativo en cuestión, entraña el diseño de una estrategia global del 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”. (Subrayado fuera de texto).

La Ley 160 de 1994 tiene como propósito crear un sistema normativo e institucional para cumplir con los mandatos constitucionales destinados a proteger

<sup>2</sup> SILVA COLMENARES, Julio. *La Economía en la Constitución del 91: La contradicción entre Estado y Mercado*. obdehumano@fuac.edu.co; Publicado en [www.fuac.edu.co/download/AREAS/8ppc.doc](http://www.fuac.edu.co/download/AREAS/8ppc.doc)

<sup>3</sup> Tesis doctoral Héctor Santaella Quintero. El régimen constitucional de propiedad. UAM. Carlos Restrepo Piedrahíta. Constituciones de la primera república liberal. Constituciones de Colombia 1996.

<sup>4</sup> En efecto, se juzgaba el artículo 3º de la Ley 34 de 1993, por la cual se ordena la “refinanciación de la deuda de los cafeteros, algodoneros, arroceros y demás sector agrario, se dictan las normas y los criterios para su regulación y aplicación”, por presunta violación del régimen de competencias y por violación de las libertades económicas de las entidades financieras y los derechos de propiedad. La Corte estimó inexecutable las normas, pero en particular por incompetencia del legislador al invadir funciones del Banco de la República.

la población campesina, tanto en lo que se refiere al acceso a la propiedad de la tierra, como a los demás derechos y bienes jurídicos que mejoren sus condiciones de vida, su capacidad productiva y su patrimonio (artículo 1°). Por tal razón, los campesinos de escasos recursos aparecen como beneficiarios directos y principales de la Reforma Agraria y en ese marco de carácter subjetivo se estructuran medidas específicas dispuestas para asegurar a estos la propiedad (artículo 24). De allí que la ley desarrolle quiénes pueden ser adjudicatarios de baldíos (artículos 69-72), el régimen de subsidios y sus beneficiarios (Capítulo IV), la Política de Estado dirigida a buscar y negociar tierras aptas para la reforma agraria (Capítulos VI y VII), y la definición de aspectos dirigidos a evitar el uso improductivo de la tierra a través de la regulación de las Unidades Agrícolas Familiares y el sistema de parcelaciones (Capítulo IX), finalmente se adoptan medidas de apoyo a la actividad empresarial campesina (artículo 40).

Con base en lo anterior, el sustento constitucional de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), es para nosotros claro, en tanto la comprensión conjunta de los artículos 65, 333 y 334 de la Constitución Política, hace posible concluir que el legislador cuenta con la posibilidad de establecer mecanismos para promover el desarrollo de proyectos empresariales que impliquen una explotación sostenible del campo.

Así las cosas, de conformidad con el artículo 65 de la Constitución Política la producción de alimentos goza de la especial protección del Estado, para lo cual deberá otorgar prioridad al desarrollo integral de las actividades pecuarias, agrícolas, forestales, acuícolas y pesqueras.

Así mismo el artículo 334 de la Constitución Política, prevé que el Estado debe intervenir en la explotación de los recursos naturales, los usos del suelo y en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y servicios para racionalizar la economía con el fin de asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano; así como para promover la productividad y la competitividad.

Por ello, el modelo de explotación propuesto, tendrá en cuenta los estudios de suelo a la escala apropiada, la información catastral actualizada, los estudios de evaluación de tierras de acuerdo a la metodología establecida por la UPRA, así como la reglamentación de las condiciones y procedimientos para el desarrollo de proyectos mediante el aporte de predios para la producción.

Las figuras con las cuales se pretenda generar las situaciones de tenencia y uso frente a los predios baldíos se fundamenta en la figura del contrato de concesión, u otras modalidades contractuales que no implique la transferencia de dominio, en las que se otorga a término definido, prorrogable de manera limitada y estratégicamente dispuesta para permitir la coexistencia de la redistribución y acceso a tierras de manera gradual, considerando el espíritu del artículo 64 constitucional y el desarrollo rural en esquemas de producción que permitan desarrollar los propósitos de la Constitución Económica y de la Constitución Agraria.

La necesidad de dotar de seguridad jurídica requiere que la formulación de este tipo de figuras contractuales responda al propósito de la ley para el sector agrario, previendo cláusulas de reversión, reconversión, valor, concepto y dimensionamiento de pólizas a los sujetos que desarrollen las actividades en los predios y el seguimiento efectuado por el Estado, con atribución de competencia específica a una entidad, que permita precaver dificultades que los instrumentos de solución de conflictos deban resolver en cada caso particular.

Ciertamente, debe tenerse en cuenta que esta figura tendrá restricciones frente a predios en colindancia o inclusión en áreas protegidas, los ecosistemas frágiles como los páramos, zonas de amortización, manglares y humedales, las tierras de comunidades negras y los resguardos indígenas, y los porcentajes de áreas protectoras o forestales que tengan algunos predios, como lo señala la ley.

Colombia se caracteriza por una gran heterogeneidad entre sus regiones en cuanto a la densidad demográfica y calidad de la tierra. Mientras en un extremo hay regiones como el altiplano de Nariño con altísima densidad demográfica y tierra más o menos fértil en donde debería predominar la pequeña y mediana escala de producción, también hay otras como la Altillanura o las sabanas de la Orinoquia con muy baja presencia de población y muy baja fertilidad de los suelos, en donde la eficiencia se logra a través del desarrollo de proyectos productivos a mayor escala que maximicen la productividad de la mano de obra y permitan reducir los costos unitarios de producción a niveles que garanticen la rentabilidad del negocio. Este es el caso de productos como el maíz, el trigo, la soya, el sorgo, la palma y varios maderables, cuya estructura de costos le impide al productor ser rentable a pequeña escala.

Imponer límites a la propiedad para todos los productos agropecuarios y en todas las regiones del país puede conducir a pérdidas de eficiencia en la producción, al limitar la posibilidad de que los proyectos productivos operen de acuerdo a los dictados de la escala económicamente eficiente de producción, sobre todo cuando la estructura de costos del negocio y la relación población/tierra en un territorio implica economías de escala, así como la pervivencia de la economía campesina bajo propósitos de reforma agraria y desarrollo industrial del campo precisan coexistencia.

Ahora bien, lo anterior se vuelve especialmente importante en regiones como la Altillanura que se proyecta como una oportunidad para reducir la pobreza, aumentar la competitividad y potenciar el crecimiento económico del país. Con un área potencial para desarrollos forestales y agrícolas de cerca de 4 millones de hectáreas, la región de la Altillanura se perfila como la nueva frontera agrícola de Colombia, por su capacidad, a mediano y largo plazo, para atender la seguridad alimentaria, el autoabastecimiento para la agro-industria y la generación de la bioenergía en el país. Es indudable que la Altillanura, como la última frontera agrícola del país representa una oportunidad inigualable para contribuir a la seguridad alimentaria mundial, pues según la FAO, son pocos los países que reúnen las condiciones para aumentar la frontera agrícola. De hecho, son únicamente 6 los países que



cuentan con tales condiciones, no solo climáticas y de composición de suelos, sino principalmente de extensión: Colombia, Angola, Congo, Sudán, Argentina y Bolivia, los cuales contienen cerca del 68% de la tierra que podría ingresar a la producción agrícola mundial bajo esta nueva modalidad de producción.

Igualmente, la FAO ha considerado que, aunque esta región presenta excelentes condiciones de luminosidad, brillo solar, y temperatura, tiene características agrológicas y climáticas que han limitado el aprovechamiento de la tierra para las actividades pecuarias, agrícolas, forestales, acuícolas y pesqueras. En primer lugar, sus suelos presentan baja fertilidad debido a los elevados niveles de acidez, alta saturación de aluminio, bajos contenidos de materia orgánica y muy baja saturación de bases intercambiables como calcio, magnesio y potasio. En segundo lugar, si bien la oferta hídrica de la región presenta un excedente importante entre abril y noviembre, tiene una fuerte temporada seca entre diciembre y marzo que se intensifica a medida que se avanza hacia el oriente de la región. Lo anterior hace que los proyectos productivos agrícolas en la Altillanura deban hacer uso de un complejo paquete tecnológico en temas de pastos, mejoramiento genético, recuperación de suelos, desarrollo de nuevas variedades de semillas, manejo de las plagas, uso eficiente del recurso hídrico y adaptación al cambio climático. El desarrollo y la utilización de este paquete tecnológico es exigente en inversiones de capital, y el retorno a la inversión solamente se garantiza en la medida en que se pueda aplicar en superficies que generen economías de escala para bajar los costos unitarios de producción.

Con base en lo anterior y en el entendido de que existen zonas en donde la productividad implica mayores esfuerzos, tanto económicos como de asociatividad, el proyecto de ley que se presenta a consideración del Congreso de la República, busca la creación de las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social, Zidres, como zonas especiales para el fomento de proyectos productivos que beneficien a los campesinos sin tierra, promuevan la inversión de capital en el agro, y fomenten la conversión de una economía de subsistencia, a la formación de los pequeños y medianos productores como beneficiarios del proyecto, a través de figuras asociativas y su vinculación a una cadena productiva con el fin de superar los esquemas subsidiados por verdaderos modelos emprendedores que logren un impacto económico plausible.

Estas zonas serán delimitadas por el Gobierno nacional mediante documento Conpes, y la aprobación de cada una de ellas se efectuará a través del Consejo de Ministros mediante decreto, previo estudio e informe del ordenamiento social de la propiedad realizado por la UPRA; pretendiendo con lo anterior, que estas zonas hagan parte de la política de planeación y desarrollo, garantizando el compromiso de todo el Gobierno nacional en el eficaz cumplimiento de los elementos constitutivos las de Zidres.

Atendiendo a la importancia que tiene esta clase de proyectos, para el desarrollo económico del país y el fortalecimiento del sector rural, las alianzas productivas, propenden por vincular a pequeños productores organizados, al sector privado, con el fin de desarrollar proyectos a mediano y largo plazo; definiéndose

entonces, como acuerdos o vínculos, entre dos o más actores, que se unen para adelantar objetivos de manera eficiente.

Colombia no escapa al desarrollo de una economía mundial globalizada, donde los competidores se han vuelto más internacionales creando un ambiente de libre competencia, e incentivando la expansión de las alianzas económicas, en donde deben tener cabida los trabajadores del sector rural.

Para lograr este objetivo se hace imperiosa la celebración de contratos que le permitan al trabajador agrario, la materialización de los referidos acuerdos, por tal razón resulta viable la creación y/o utilización de figuras jurídicas que permitan fomentar la asociatividad en el campo, estableciendo con ello medidas de mejoramiento a las condiciones de acceso de los campesinos a la propiedad de la tierra, siempre que esté asegurada la provisión de servicios como la asistencia técnica, capacitación, generación de capacidades empresariales y seguridad en la comercialización de los productos a precios de mercado. Garantizando además, la rentabilidad y la sostenibilidad de los negocios, al mismo tiempo que fortaleciendo el afianzamiento de los lazos directos que tienen los trabajadores agrarios con la tierra.

El presente proyecto de ley crea incentivos específicos para promover las asociaciones de agricultores, favoreciendo el desarrollo de proyectos productivos que incluyan en su formulación instrumentos específicos para asegurar que grupos de pequeños agricultores tengan acceso asegurado a la tierra y a las demás acciones de apoyo como asistencia técnica, riego y adecuación de tierras, capacitación, crédito y servicios sociales básicos para tener verdaderas opciones de mejorar sus ingresos y elevar el nivel de vida de sus familias, propendiendo por equilibrio y justicia social.

Los criterios de aprobación de estos proyectos serán determinados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con base en, entre otros, los siguientes criterios:

- a) Un enfoque territorial que armonice los POT, PBOT y EOT con los criterios de ordenamiento productivo y social de la propiedad, definidos por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), para el área de influencia de las ZIDRES, en consonancia con el numeral 9 del artículo 6° de la Ley 1551 de 2012;
- b) Un esquema de viabilidad administrativa, financiera, jurídica y de sostenibilidad ambiental;
- c) Un sistema que garantice la compra de la totalidad de la producción a precios de mercado por todo el ciclo del proyecto;
- d) Un plan que asegure el suministro de servicios permanentes de capacitación empresarial y técnica, formación de capacidades y acompañamiento en aspectos personales y de dinámica grupal;
- e) Un plan que asegure la compatibilidad del proyecto con las políticas de seguridad alimentaria del país;
- f) Un sistema que permita que los recursos recibidos a través de los créditos, así como los aportes que se pudieran hacer al proyecto por cualquier concepto o por la compra de producción, sean administrados

a través de fiducias u otros mecanismos que generen transparencia en la operación;

g) Estudio de títulos de los predios requeridos para el establecimiento del proyecto;

h) Figura jurídica mediante la que se pretende acceder a la tierra requerida para el desarrollo del proyecto productivo.

Cuando se trate de empresas asociativas, adicionalmente deberá cumplir con los siguientes requisitos:

i) La determinación del terreno destinado a ser adquirido por los trabajadores agrarios asociados;

j) Un sistema que garantice que el grupo de trabajadores agrarios, sin tierra, pueda adquirirla con la producción y los créditos otorgados o a través de los programas de dotación de tierras;

k) Un plan de acción encaminado a apoyar a los trabajadores agrarios en la gestión del crédito ante el sistema bancario, para la compra de la tierra y el establecimiento del proyecto;

l) Un mecanismo que asegure la disponibilidad de servicios de asistencia técnica a los trabajadores agrarios por un período igual al ciclo total del proyecto y que garantice la provisión de los paquetes tecnológicos que correspondan.

El Gobierno nacional establecerá una política de apoyo a los proyectos asociativos descritos en el artículo anterior, que fortalezcan los esfuerzos de promoción de alianzas productivas orientadas a asegurar el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios, sin tierra, y que incluya medidas relacionadas con:

a) Líneas de crédito especiales para trabajadores agrarios y empresarios;

b) Mecanismos especiales de garantía sobre la producción de los proyectos productivos;

c) Estímulos a la promoción, formación y capacitación de los trabajadores agrarios;

d) Incentivos para las empresas que resulten de las alianzas que se conciben para el desarrollo del proyecto productivo;

e) Respaldo del 100% de los recursos de los proyectos productivos a través del Fondo Agropecuario de Garantías, cuando se requiera.

Para efectos de la compra de tierra y para el establecimiento del cultivo, la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario aprobará los reglamentos de las líneas de crédito asociativo que pondrán a disposición de los campesinos que hagan parte de estos proyectos asociativos.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural determinará las condiciones del Incentivo a la Capitalización Rural (ICR), las normas del Fondo Agropecuario de Garantías-FAG, los apoyos del Desarrollo Rural con Equidad (DRE) y de los demás instrumentos financieros que el Gobierno apruebe, para que atiendan las necesidades de estos asociados.

Además del cumplimiento indispensable del anterior requisito, quienes promuevan este tipo de proyectos asociativos deberán ejercer el papel de agente de transformación productiva de los trabajadores agrarios, de modo que ellos tengan acceso a la propiedad sobre la tierra y a un negocio productivo que eleve su bienestar y sus estándares de vida, estableciendo para tal efecto en el contrato de asociatividad una cláusula

la resolutoria de permanencia en el proyecto hasta la finalización del ciclo del mismo; propendiendo lo anterior por asegurar la permanencia del trabajador en el proyecto productivo, garantizando la continuidad en futuras generaciones, en pro de la seguridad alimentaria del país.

La actividad agrícola para los pequeños trabajadores agrarios no tiene siempre la posibilidad de permitir, con la sola propiedad de la tierra, desarrollar proyectos productivos sostenibles que contribuyan al progreso económico y social de su familia, es así, que la falta de incentivos a la productividad de la tierra, genera como única fuente de riqueza la venta de la misma, mas no su explotación y producción, tal como se ve reflejado en estudios realizados por la Superintendencia de Notariado y Registro, donde se detectó que en el caso de la Altillanura, cuyas tierras en su mayoría provienen de predios inicialmente adjudicados como baldíos, el 54% de los predios fueron transferidos por los beneficiarios de este programa.

Adicionalmente, en los diagnósticos registrales desarrollados por dicha entidad, se detectó en la Altillanura casos de adjudicación de grandes extensiones de terrenos baldíos, que de manera individual no superan la medida máxima permitida en la zona para las Unidades Agrícolas Familiares, a varios integrantes de una misma familia, desvirtuándose el objetivo de estos programas concebidos en la ley agraria.

Las principales problemáticas que enfrentan los pequeños productores cuando actúan solos son: a) las imperfecciones del mercado de crédito y seguros que les dificulta el acceso a financiación aún con las ayudas que presta el Estado como el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) y el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG); b) las imperfecciones en el mercado de insumos que pesa con mayor fuerza sobre los pequeños productores, tanto por el costo de los insumos como porque su capacidad de negociación frente a la empresa que los produce o importa no es la misma que la de los grandes demandantes; c) las imperfecciones en el mercado de tecnología y asistencia técnica, que afecta principalmente a los pequeños productores por los altos costos de incorporación de los avances tecnológicos, y finalmente, d) las imperfecciones en el mercado de la información sobre los precios vigentes en los distintos mercados alternativos, sobre tecnología y sobre los requisitos de distinto orden que plantean los demandantes, calidad, cantidad, químicos permitidos, períodos de apertura y otros, que por lo general se concentra en las grandes empresas.

En los proyectos asociativos mencionados los trabajadores agrarios o pequeños productores cuentan desde un principio con proyectos que tienen viabilidad financiera y jurídica, brindándoles apoyo en la gestión del crédito ante los bancos para la compra de la tierra y para el establecimiento del cultivo, asegurando los servicios de asistencia técnica y la compra de la totalidad de la producción a precios de mercado por un periodo no inferior a veinte (20) años, garantizando servicios de capacitación empresarial y técnica, así como el acompañamiento en aspectos personales y de dinámica grupal e incorporándolos en procesos de empresarización y cadenas de valor ya articuladas que permitan mejorar su productividad y

capacidad de negociación, facilitando su inserción en los mercados.

Con estas alianzas, los proyectos asociativos pueden proporcionar ayuda a los trabajadores agrarios para resolver las imperfecciones del mercado a las que frecuentemente se enfrentan, haciendo que estos logren acceder a la propiedad de la tierra, al mismo tiempo que pueden alcanzar mayores niveles de acceso a créditos en mejores condiciones, economías de escala en la compra de insumos, mayor y mejor acceso a información de mercado, acceso a tecnología y asistencia técnica, comercialización garantizada de la producción a precios de mercado y reducción de la estacionalidad de la oferta.

También pueden quedar vinculados efectivamente a cadenas de producción y comercialización, recibir *know-how*, lograr mayor valor agregado de la producción, reducción de la perfectibilidad de los productos y de las pérdidas poscosecha, y aplicación de estándares de calidad para sus productos.

Al inducir a los empresarios agrícolas, pecuarios, agroindustriales y forestales a ejercer el papel de agente de transformación productiva de los trabajadores agrarios colombianos, el presente proyecto de ley deja el camino abierto para que los pequeños y medianos productores que hoy se ven forzados a abandonar el campo por falta de oportunidades para explotar adecuadamente su tierra, puedan crecer en su tarea, aprender, producir más y mejor, y comercializar sus productos a precios que les permitan asegurar unos activos y un ingreso que los saque finalmente de la pobreza.

El Incoder, o quien haga sus veces, establecerá los términos que deberán regir los contratos correspondientes en relación con el canon, los plazos, las extensiones máximas, las condiciones de explotación de la tierra y las causales de terminación de los mismos, con base en el ciclo de los proyectos productivos y las características de las zonas específicas en las cuales se desarrollen. En todo caso, el plazo máximo del contrato será el que se determine de conformidad con el periodo de ejecución del proyecto.

Deberá analizarse dependiendo la zona, la relación entre población y extensión del territorio, dadas la calidad de la tierra, la tecnología y el capital disponible; con base en que por ejemplo, territorios densamente poblados tienden a desarrollar estructuras operativas de tenencia con amplio predominio de fincas de tamaño reducido, puesto que en esos territorios el recurso abundante es la mano de obra y el recurso escaso es la tierra, así las cosas, la extensión óptima será la que maximiza la productividad de la tierra, que es el recurso escaso, antes que la productividad de la mano de obra, que es el recurso abundante. En este sentido, las unidades de producción agrícola eficientes son de pequeña y mediana extensión y los patrones de uso del suelo tienden hacia cultivos y actividades productivas que hacen una utilización intensiva de mano de obra (p. e, hortalizas, legumbres, frutales y algunos cultivos perennes como el cacao) y que maximizan el valor de la producción por hectárea. Al contrario, en territorios con baja densidad demográfica, el tamaño óptimo es el que maximiza la productividad de la mano de obra, que es el recurso escaso, antes que la productividad de la tierra, que es el recurso abundante, mediante sistemas de producción que incorporan

insumos y máquinas que “ahorran” mano de obra y permiten poner en producción mayores cantidades de tierra por trabajador. Estos sistemas de producción maximizan el producto por trabajador y, por lo general, presentan economías de escala.

Esta propuesta, sin duda, busca incrementar el ingreso del sector agrario y generar estabilidad laboral, a través de la participación como asociados, garantizando así, justicia social en el campo, con el aumento de la producción y la productividad del sector agropecuario, asegurando y elevando los ingresos de los trabajadores agrarios para que la tierra constituya la base de su estabilidad económica, fundamento de bienestar y garantía de su desarrollo social.

En síntesis, con la implementación de la nueva ley se incentiva a que los contratos propuestos sean de tipo *asociativo*, que impongan a las dos partes obligaciones y beneficios recíprocos, para que en coordinación con el Gobierno nacional, en cabeza del Incoder, o quien haga sus veces, como entidad encargada de la consolidación económica y social de las áreas de desarrollo rural, y con el acompañamiento de la Procuraduría General de la Nación, se realice control en este proceso respecto a la comunidad participante, garantizando así la eficacia y transparencia durante la ejecución e implementación de este procedimiento.

De igual manera, y en consideración al fenómeno de violencia que imperó en el país, y que se mantiene todavía en algunas zonas del territorio nacional, el proyecto de ley, contempla como circunstancias especiales, las relacionadas con predios ubicados en zonas declaradas como de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), pero que se encuentren en proceso de restitución de tierras, con sentencia de restitución en firme, con declaratoria de desplazamiento forzado a causa de la violencia, y/o con medida de protección individual a causa de la violencia, estableciendo para cada uno de los casos, las correspondientes limitaciones al establecimiento y desarrollo de este tipo de modelo asociativo.

Los beneficios que reporta el proyecto de ley descansan en que:

Para el uso y aprovechamiento del suelo de manera sostenible debe consultar con su vocación y aptitud, para lo cual se precisa que intervenga la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) por ser una entidad calificada para establecer lineamientos, criterios e instrumentos para el ordenamiento productivo y social de la propiedad rural, elementos hacia los cuales propende la implementación del instrumento; el supuesto de hecho que genere la intervención de la UPRA precisa definición expresa y clara para el diseño de la estrategia.

Se propone que los predios que hagan parte del proyecto productivo sean determinables, con base a la licitud de su adquisición y a la precisión de áreas efectuada en las recomendaciones y estudios técnicos realizados por la UPRA para la zona.

Ello permitirá: a) saber en dónde están los bienes baldíos y su individualización (intervención de IGAC y Superintendencia de Notariado y Registro); b) apertura de matrícula inmobiliaria, que garantice que no serán sobreadjudicados como en el pasado ha acontecido; c) alimentar el SIDER y el registro de los bienes



baldíos, y d) viabilizar, hacer seguimiento y propender por la reconversión de los territorios entregados.

Finalmente, mediante la implementación de la propuesta legislativa, se pretende crear insumos para la estabilización socioeconómica, reparto de las rentas, crecimiento del sector agropecuario (alianzas asociativas entre sujetos de reforma agraria y empresarios) en las zonas priorizadas que sean propuestas por UPRA, para el aseguramiento de un mercado de tierras, la intervención territorial coordinada intersectorialmente.

En distintos escenarios, se ha generado debate respecto del texto, en donde han participado organizaciones sociales, tales como Oxfam, Dignidad Campesina, representantes de grupos indígenas, ciudadanos, entre otros, quienes han tenido la oportunidad de manifestar sus puntos de vista sobre la propuesta y el contenido de la misma. Dichos espacios, han permitido conocer los principales argumentos de la ciudadanía en general sobre la pertinencia del proyecto de ley y considerar realizar los ajustes necesarios a partir de lo allí expuesto.



**JUAN FERNANDO CRISTO BUSTOS**  
Ministro del Interior

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL**

El día 16 de abril de 2015 ha sido presentado en este Despacho el Proyecto de ley número 223 con su correspondiente exposición de motivos, por doctor *Juan Fernando Cristo Bustos*, Ministro del Interior.

El Secretario General,

*Jorge Humberto Mantilla Serrano.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 204 - Jueves, 16 de abril de 2015  
CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY		Págs.
Proyecto de ley número 221 de 2015 Cámara, Marzo 16 de 2015, por medio de la cual la Nación rinde honores a la memoria del periodista Enrique Santos Castillo. ....	1	
Proyecto de ley número 222 de 2015 Cámara, por medio de la cual se modifican algunas normas que tienen que ver con el Impuesto Predial y el Catastro, como sistema integral de información de tierras y soporte para efectos fiscales y se dictan otras disposiciones. ....	3	
Proyecto de ley número 223 de 2015 Cámara, por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), y se adicionan los artículos 31 y 52 de la Ley 160 de 1994 .....	14	