

REPÚBLICA DE COLOMBIA



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprensa.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXIX - N° 660

Bogotá, D. C., lunes, 10 de agosto de 2020

EDICIÓN DE 21 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

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA NÚMERO 188 DE 2020 SENADO

por medio del cual se introduce la figura de la experimentación, se adiciona la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY ORGÁNICA No. ___ DE 2020

“Por medio del cual se introduce la figura de la experimentación, se adiciona la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones”

El Congreso de Colombia
DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. Introduce el procedimiento de experimentación para otorgar competencias a las entidades territoriales y a las Regiones Administrativas de Planificación, de manera que puedan suspender la aplicación temporal de una norma de carácter nacional y poner a prueba una nueva institución, norma o política pública o desarrollar planes, programas y proyectos en función de necesidades específicas de cada entidad territorial o Regiones Administrativas de Planificación. Igualmente, se establece una remisión obligatoria de los actos administrativos generales expedidos por las entidades territoriales entiéndase ordenanzas y acuerdos- en aplicación de los programas piloto de experimentación al Gobierno Nacional, como requisito de validez de los mismos.

Artículo 2º. Adiciónese un Título Nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:

TÍTULO IV A DE LA EXPERIMENTACIÓN

Artículo 36A. Definición y alcance. La experimentación es un procedimiento legislativo mediante el cual se transfieren temporalmente competencias con un objeto expresamente delimitado, a entidades territoriales seleccionadas por la Comisión de Ordenamiento Territorial prevista en los artículos 4º y 5º de la Ley 1454 de 2011, mediando los requisitos establecidos en la presente ley.

Las leyes y decretos reglamentarios podrán contener disposiciones que autoricen programas piloto de carácter experimental, los cuales podrán ser transferidos a las entidades territoriales por un periodo máximo de ocho (8) años, a fin de poner a prueba una nueva institución, norma o política pública.

Dichas leyes y decretos reglamentarios deberán contener de manera taxativa las características de los programas piloto de experimentación, tales como el objeto, la población a beneficiar, la financiación, entre otros.

<p>Artículo 3º. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><i>Artículo 36B. Suspensión y extensión normativa. Con fundamento en el artículo 150 numeral 5 de la Constitución Política, las entidades territoriales podrán suspender y extender la aplicación de normas de carácter general en su territorio, a título experimental, de disposiciones normativas que regulan el ejercicio de competencias transferidas por la Nación.</i></p> <p><i>El Congreso de la República por medio de una ley presentada por el Ministerio del Interior, previo concepto favorable de la Comisión de Ordenamiento Territorial, señalará las normas en las que autoriza experimentar, el objeto de la experimentación, la duración y los requisitos mínimos que la experimentación deberá cumplir para continuar con el ejercicio permanente de las facultades transferidas. Dichas facultades podrán ser reasumidas por la Nación en cualquier momento, cuando no se cumpla con el objeto del programa piloto de la experimentación.</i></p> <p><i>Parágrafo. Los programas piloto de experimentación en ningún caso podrán versar sobre temas que involucren el ejercicio de una libertad fundamental o de un derecho fundamental. En todo caso, no se podrá suspender la aplicación de disposiciones de orden constitucional, leyes estatutarias, tributarias, aduaneras y de orden público, en virtud de ningún programa piloto de experimentación. Tampoco se podrán modificar en aplicación del programa de experimentación leyes orgánicas, con excepción de la ley del Sistema General de Participaciones, siempre que haya previo concepto del Departamento Nacional de Planeación sobre la temática específica a experimentar.</i></p> <p>Artículo 4º. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><i>Artículo 36C. Duración de los programas piloto de experimentación. El Congreso de la República por ley, fijará el plazo en el cual la entidad territorial o entidades territoriales que cumplan las condiciones previstas por el Legislador, puedan solicitar su participación en programas piloto de experimentación. En principio, los programas, planes y/o proyectos tendrán una duración de hasta ocho (8) años.</i></p> <p><i>Los programas piloto de experimentación podrán prolongarse o modificarse, hasta un periodo de cuatro (4) años más, de conformidad con los artículos subsiguientes.</i></p> <p>Artículo 5º. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><i>Artículo 36D. Procedimiento para participar de la experimentación.</i></p>	<p>a) <i>Las entidades territoriales, previa votación favorable del Concejo Municipal, Distrital o de la Asamblea Departamental, podrán solicitar a la Comisión de Ordenamiento Territorial, la participación en programas piloto de experimentación.</i></p> <p>b) <i>Por Decreto, el Gobierno Nacional establecerá la lista de las entidades territoriales autorizadas a participar en programas piloto de experimentación, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial, con el fin de que este verifique si se cumplen las disposiciones legales correspondientes.</i></p> <p>c) <i>El Congreso de la República, mediante ley, señalará las normas para las cuales se autoriza experimentar, el objeto de la experimentación, la duración y los requisitos mínimos que debe cumplir cada programa piloto de experimentación.</i></p> <p>Artículo 6º. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><i>Artículo 36E. Evaluación e informes de los programas piloto de experimentación. Treinta días hábiles antes de la expiración del plazo establecido en esta ley para la experimentación, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior, presentará a la Comisión Primera Constitucional y a la Comisión de Ordenamiento Territorial de cada Cámara, un informe de evaluación y de resultados de la experimentación a partir de las observaciones y experiencias de cada entidad territorial que ha participado en los programas piloto, así como los objetivos logrados.</i></p> <p><i>Este informe expondrá los efectos y resultados de las medidas adoptadas por las entidades territoriales. Se realizarán estudios de impacto social, financiero y fiscal de la implementación de los programas piloto de la experimentación.</i></p> <p><i>Igualmente, cada marzo, el Gobierno Nacional, a través del Ministerio del Interior, presentará un informe al Congreso de la República. En este informe también incluirá solicitudes de programas piloto de experimentación a realizarse de manera futura.</i></p> <p>Artículo 7º. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><i>Artículo 36F. Generalización, prolongación, modificación o abandono de los programas piloto de experimentación. Antes de la expiración del plazo fijado para los programas piloto de experimentación y a partir de su evaluación, el Congreso de la República, por medio de una ley, determinará según el caso:</i></p> <p>a) <i>Si el programa piloto de experimentación se prolonga o modifica, caso en el cual no podrá exceder una duración de cuatro (4) años más.</i></p>
<p>b) <i>Si el programa piloto de experimentación adquiere carácter permanente o se generalizan las medidas tomadas a título experimental, para todas aquellas entidades territoriales que tengan la misma categoría. Para ello, se presentará una proposición o un proyecto de ley, con el fin de prorrogar la experimentación hasta la aprobación de la Ley que la establezca como definitiva, en un límite de tiempo no superior a un año contado a partir de la fecha de expiración establecida en la ley que autorizó la experimentación.</i></p> <p>c) <i>El abandono de la experimentación.</i></p> <p><i>Parágrafo. Por fuera de los casos señalados anteriormente, la experimentación no podrá continuar más allá del plazo fijado por la ley que la autorizó y organizó.</i></p> <p>Artículo 8º. Adiciónese un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><i>Artículo 36G. Remisión obligatoria de ordenanzas y acuerdos. Los actos administrativos de carácter general e impersonal expedidos por una entidad territorial que versen sobre la suspensión o extensión de la aplicación de normas de carácter general, en utilización de la figura de la experimentación, deben precisar su duración y validez y deberán ser publicados por la entidad territorial. Dichos actos deberán ser remitidos al Ministerio del Interior de manera obligatoria, con todos los antecedentes y documentos que los soportan. La remisión obligatoria es requisito de validez de dichos actos administrativos.</i></p> <p><i>Parágrafo. El procedimiento de la remisión obligatoria de los actos administrativos, sus efectos y alcance se regirán por lo dispuesto en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.</i></p> <p>Artículo 9º. Adiciónese un artículo nuevo 97A a la Ley 1437 de 2011, el cual quedará así:</p> <p><i>Artículo 97A. Revocación de actos administrativos expedidos en aplicación del procedimiento de experimentación. El Ministro del Interior podrá, por motivos de inconstitucionalidad o de ilegalidad, dentro de los dos meses siguientes al recibo de la remisión obligatoria del acto administrativo general e impersonal que verse sobre la suspensión y extensión de las disposiciones normativas correspondientes, expedidos en utilización del procedimiento de experimentación, solicitar a dicha entidad, la revocatoria directa del acto o de los actos administrativos, exponiendo, mediante carta de observaciones, las razones jurídicas que soportan tal solicitud.</i></p> <p><i>Frente a dicha solicitud la entidad territorial podrá, dentro del mes siguiente a su recibo, revocar directamente el acto administrativo o negarse a revocarlo, y continuar ejecutando el acto administrativo previa comunicación al Ministro del Interior de su decisión debidamente</i></p>	<p>motivada, dentro del mismo mes que le fue conferido para tomar su decisión de retiro o no del acto administrativo.</p> <p>En caso de no retiro del acto administrativo del ordenamiento jurídico por parte de la entidad territorial, el Ministro del Interior podrá solicitar la nulidad del acto o de los actos administrativos al recibo de la comunicación de no retiro del ordenamiento jurídico de la decisión o, podrá solicitarlo en cualquier tiempo de acuerdo con los términos de caducidad establecidos en el presente Código para los medios de control de nulidad y nulidad y restablecimiento del derecho.</p> <p>La presentación de la demanda de nulidad suspenderá los efectos de los actos administrativos por un término máximo de cuatro (4) meses; si vencido ese tiempo, el juez no se ha pronunciado de fondo sobre la nulidad del acto administrativo general o impersonal, la suspensión del acto administrativo quedará sin efectos, salvo que el juez que esté conociendo el asunto de oficio, decida mantener la suspensión del acto administrativo hasta que se pronuncie de fondo sobre la nulidad del acto.</p> <p>Artículo 10º. Vigencia. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p> <p>Cordialmente,</p> <p> RÓDRIGO LARA RESTREPO Senador de la República</p> <p> ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA Senador de la República</p>

EXPOSICION DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA

El propósito general de esta iniciativa legislativa, es habilitar un procedimiento legal mediante el cual el Congreso de la República delega competencias a título experimental a determinadas entidades territoriales. Asimismo, el Gobierno Nacional podrá seleccionar unas entidades territoriales, para poner a prueba una nueva institución, norma o política.

Con esta herramienta, el Congreso podrá delegar competencias por un tiempo determinado a ciertas entidades territoriales, a fin de evaluar y probar el ejercicio de las mismas. De esta forma, una vez termine el periodo de experimentación previsto en la ley y realizada una evaluación del ejercicio de la competencia experimental por parte del Gobierno Nacional, el Congreso podrá optar por extenderla a todas las entidades territoriales de la misma categoría, prolongar la experimentación por un periodo determinado y realizar ajustes, o abandonarla y regresar al statu quo ex ante.

El estado actual del ordenamiento jurídico dispone que, cuando el Congreso de la República o el Gobierno Nacional pretenden descentralizar competencias a las entidades territoriales, deben realizarlo de manera definitiva y general con la esperanza de que los resultados sean óptimos. Por medio de la experimentación, se permitirá al Ejecutivo seleccionar algunas entidades territoriales que puedan encontrarle beneficios a la transferencia experimental y observar y ajustar dicha competencia, antes de que el legislativo tome la decisión de transferirla de manera definitiva y general en todo el territorio nacional, una vez se haya probado la efectividad de dichos programas de experimentación.

Así las cosas, por expresa habilitación del Congreso, una entidad territorial podrá adaptar la competencia transferida por la rama Ejecutiva del orden nacional a sus realidades locales. Esto equivale, en la práctica, a que la Asamblea Departamental y el Concejo Municipal en el caso de los distritos o municipios, deroguen o modifiquen aspectos de la competencia experimental.

Tal como está previsto en la Constitución Política y en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, Colombia es un Estado Unitario en el cual las entidades territoriales no pueden legislar y su facultad reglamentaria es subsidiaria a los parámetros generales que dicta el Congreso. Por lo tanto, este proyecto de ley tiene como objeto que las regulaciones normativas también encuentren sus fuentes en las iniciativas locales, sin que ello implique desconocer la univocidad legislativa del Congreso, pilar del modelo de Estado unitario previsto en nuestra Carta Política.

- Artículo 3°. Adiciona un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011 y consagra la suspensión y extensión normativa realizada en virtud de la experimentación.
- Artículo 4°. Adiciona otro artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011, por medio de la cual se señala el término de duración de los programas piloto de experimentación.
- Artículo 5°. Adiciona un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011 en el cual se establece el procedimiento necesario para participar de la experimentación.
- Artículo 6°. Adiciona un artículo nuevo en el cual se prevé la evaluación e informes de los programas piloto de experimentación.
- Artículo 7°. Igualmente adiciona un artículo nuevo a la Ley 1454 de 2011 en el cual señala cómo se realiza la generalización, prolongación, modificación o abandono de los programas piloto de experimentación.
- Artículo 8°. Adiciona un artículo a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, que establece la remisión obligatoria de Ordenanzas y Acuerdos como requisito de validez que sean remitidos al Ministerio del Interior.
- Artículo 9°. Adiciona un artículo nuevo al Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –Ley 1437 de 2011-, sobre la revocación de actos administrativos expedidos en aplicación del procedimiento de experimentación.
- Artículo 10°. establece la vigencia de la ley.

III. CONSIDERACIONES

MARCO CONSTITUCIONAL

La Constitución Política establece en el artículo 1° que Colombia “es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.”

Por su parte, el artículo 114 señala la facultad del Congreso de la República de, entre otras, hacer leyes, atribución que es desarrollada igualmente en el artículo 150 de la Carta. Así, en el numeral 5° del mencionado artículo señala que el Congreso tiene la función de “conferir atribuciones especiales a las Asambleas Departamentales”. A su vez, el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución, faculta al Presidente de la República a “ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes”.

De la misma forma, la Carta Política otorga la potestad al Presidente de delegar ciertas funciones a las entidades descentralizadas, a los gobernadores y alcaldes (artículo 211 C.P.).

Por lo mismo, se prevé la facultad para que entidades territoriales suspendan provisionalmente leyes ordinarias, pero dicha suspensión debe ajustarse estrictamente a la expresa habilitación que para ello realice el Congreso de la República. Este proyecto también consagra un control administrativo de legalidad de las decisiones. Lo anterior implica que los actos administrativos que suspenden la ley en virtud de la ley experimental, deben ser transferidos al Ministerio del Interior, una vez expedidos, para que éste revise la legalidad de los mismos. Así pues, la transferencia del acto administrativo al Gobierno Nacional, será requisito de validez del mismo del acto.

En caso de ilegalidad del acto administrativo, se prevé una modificación al mecanismo de control de nulidad simple previsto en la Ley 1437 de 2011, adicionándose un artículo nuevo que prevé la “revocación de actos administrativos expedidos en aplicación del procedimiento de experimentación”, con el fin de que se pueda solicitar la suspensión del acto administrativo, el cual quedará automáticamente inaplicable por un periodo de cuatro (4) meses. Vencido dicho término, el juez de la causa podrá mantener indefinidamente la suspensión hasta que tome una decisión de fondo sobre la nulidad del acto administrativo.

En suma, este proyecto de ley pretende profundizar el proceso de descentralización en mitad de camino entre un texto constitucional generoso y una realidad ambivalente. Puesto que tal como lo hemos presenciado en los últimos años, se han recentralizado las competencias y las entidades territoriales que si bien reciben un porcentaje importante de recursos corrientes de la Nación de manera periódica y previsible, poco o nada pueden decidir respecto del destino de esos recursos, dado que vienen estrictamente desde el centro.

De esta manera, será posible contrarrestar la rigidez propia del Estado unitario, que no permite que en su seno convivan competencias diferenciadas, como tampoco que los municipios o departamentos se auto-organicen y menos que expidan sus propias normas de carácter legal.

II. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY ORGÁNICA

El proyecto de ley está constituido por diez (10) artículos, cuyo contenido es el siguiente:

- Artículo 1°. Prevé el objeto del presente proyecto de ley.
- Artículo 2°. Adiciona un Título Nuevo a la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, la Ley 1454 de 2011 sobre la experimentación”, en este se adiciona un artículo nuevo a la mencionada ley, en la cual se define y se establece el alcance de la figura de la experimentación.

Por otra parte, el Título VI de la Constitución, referente a la **organización territorial del Estado colombiano**, señala que son entidades territoriales los departamentos, los distritos, municipios y los territorios indígenas (artículo 286 C.P.).

Las mencionadas entidades tienen autonomía para la gestión de sus intereses, tal como lo enuncia el artículo 287, dentro de los límites establecidos en la Constitución y en la ley, y, las faculta para: “1. *Gobernarse por autoridades propias*, 2. *Ejercer las competencias que les correspondan*, 3. *Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones*, 4. *Participar en las rentas nacionales*.”

Así las cosas, la Constitución prevé que la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales, se realizará conforme a una ley orgánica de ordenamiento territorial (artículo 288 C.P.), norma (Ley 1454 de 2011) que precisamente se pretende adicionar con el presente proyecto de ley.

En relación con el **régimen departamental**, la Constitución reitera que éstos tendrán autonomía para administrar los asuntos seccionales, planificar y promocionar el desarrollo económico y social dentro de su territorio, según los límites de señalados en la Carta.

Las funciones administrativas ejercidas por los departamentos se realizarán de manera coordinada con la acción municipal y la intermediación de la Nación (artículo 298 C.P.). En virtud de ello, cada departamento tiene una corporación político-administrativa de elección popular, como son, las asambleas departamentales (artículo 299 C.P.), cuyas atribuciones se ejercen por medio de ordenanzas y éstas consisten, entre otras, en: “1. *Reglamentar el ejercicio de las funciones y la prestación de los servicios a cargo del Departamento*. 2. *Expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el turismo, el transporte, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera*. 3. *Adoptar de acuerdo con la Ley los planes y programas de desarrollo económico y social y los de obras públicas, con las determinaciones de las inversiones y medidas que se consideren necesarias para impulsar su ejecución y asegurar su cumplimiento*. 4. *Decretar, de conformidad con la Ley, los tributos y contribuciones necesarios para el cumplimiento de las funciones departamentales*” (artículo 300 C.P.). Atribuciones que, también, podrán ser delegadas a los concejos municipales y distritales (artículo 301 C.P.).

Por otra parte, en el **régimen municipal** previsto en la Constitución señala que los municipios tienen la obligación “de prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes” (artículo 311 C.P.).

En razón a ello, cada municipio cuenta con una corporación político administrativa denominada concejo municipal (artículo 312 C.P) y sus competencias consisten, entre otras, en: “1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio. 2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas. 3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo. 4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales. 5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos” (artículo 313 C.P).

Igualmente, la Constitución Política consagra una atribución relevante en el régimen económico y de hacienda pública (Título XII), en la cual otorga al Congreso, las asambleas departamentales y concejos municipales y distritales, de imponer contribuciones fiscales o parafiscales, debiendo fijar directamente los sujetos activos y pasivos, las bases gravables y las tarifas de los impuestos (artículo 338 CP), con lo cual se consagra el principio de legalidad del tributo fruto de la representación popular, siendo uno de los objetivos democráticos y de autonomía esenciales en el Estado Social de Derecho¹.

CONTEXTO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL

Tal como se mencionó anteriormente, el artículo 1º de la Constitución señala que Colombia es un Estado organizado en forma de República unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales. Por ello, la Corte Constitucional colombiana ha señalado que la autonomía de la que gozan las entidades territoriales, no solo se ejerce para la dirección política de éstas, sino también para gestionar sus propios intereses, para lo cual cuentan con un poder de dirección administrativa a la luz del artículo 287 CP. Sin embargo, también ha especificado la Corte que en virtud del carácter unitario de la República de Colombia (art. 1º CP), debe existir una ponderación entre los principios de unidad y autonomía, garantizándose el manejo de los intereses locales de los municipios y departamentos y ser garantizados sin desconocer la supremacía del ordenamiento unitario.

¹ La Corte Constitucional en la sentencia C-227 de 2002, M.P. Jaime Córdoba Triviño, recordó que “en la jurisprudencia de esta Corporación se ha señalado que la Constitución Política no le otorga al Congreso de la República la facultad exclusiva y excluyente para establecer los elementos de todo tributo del orden departamental, distrital o municipal, pues en aplicación del contenido del artículo 338 Superior, en concordancia con el principio de autonomía de las entidades territoriales y con las funciones asignadas a las autoridades territoriales, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales disponen de competencia tanto para determinar los elementos del tributo no fijados expresamente en la ley de autorización como para establecer las condiciones específicas en que operará el respectivo tributo en cada departamento, distrito o municipio.”

En este orden de ideas, el principio de autonomía de las entidades territoriales tiene como límites naturales aquellos que señalen la Constitución y ley, y debe ejercerse en una relación de armonía con las regulaciones del Estado unitario. Sin embargo, la normatividad nacional debe respetar el núcleo esencial de la autonomía territorial.

En palabras de la Corte Constitucional, una “**República unitaria** implica que existe un solo legislador; descentralización consiste en la facultad que se otorga a entidades diferentes del Estado para gobernarse por sí mismas, a través de la radicación de ciertas funciones en sus manos y **autonomía** significa la capacidad de gestión independiente de los asuntos propios. Etimológicamente, autonomía significa autogobernarse, y de ella se derivan las siguientes consecuencias: a. Capacidad de dictar normas; b. Capacidad de la comunidad de designar sus órganos de gobierno; c. Poder de gestión de sus propios intereses y d. Suficiencia financiera para el desempeño de sus competencias.”² (Negrillas fuera de texto)

Así las cosas, la presente iniciativa busca profundizar la democracia, al permitir que las personas más cercanas a la aplicación de la ley sean partícipes activas de su promulgación sin que por ello se ponga en tela de juicio la naturaleza de nuestro Estado unitario. La posibilidad de que las entidades territoriales tengan una facultad autonormativa facilita el ejercicio de su autonomía e incrementa la descentralización; al tiempo que garantiza el pluralismo político y permite que en aplicación de un trato igual entre los iguales y desigual entre los desiguales, aquellas corporaciones públicas que están más cerca de las realidades sociales, políticas y económicas de una región, puedan gobernarse a sí mismas en pro de regular sus propios intereses. Esta mayor autonomía, sinónima de libertad, cuenta con la garantía de ser vigilada paso a paso tanto por el Gobierno Nacional como por el Congreso, además del control que podrán realizar con posterioridad, la Rama Judicial.

Por último, esta iniciativa se debe surtir por medio de una ley orgánica pues a la luz del artículo 288 de la Constitución Política a través de normas de esta naturaleza se distribuyen las competencias entre la Nación y las entidades territoriales.

JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

El elemento esencial más característico del Estado unitario es la existencia de un único centro de creación legislativa, que en el caso colombiano es el Congreso de la República. En contraste, en el Estado federal, cada Estado, en ejercicio de una soberanía a la cual nunca renuncia en su totalidad, ostenta una Constitución y un Congreso que expide leyes. En los Estados regionales como España e Italia, el nivel territorial intermedio, goza de un fuero que

² Corte Constitucional, sentencia C-790 de 2002 M.P Clara Inés Vargas Hernández.

le otorga facultades legislativas, mediante las cuales las asambleas regionales expiden normas sobre el funcionamiento administrativo y político de sus territorios.

La univocidad legislativa del Estado unitario se traduce, a nivel territorial, en un marco uniforme de competencias descentralizadas. Al existir una sola fuente del derecho, existe por consiguiente un régimen único de organización y administración de las entidades territoriales, es decir una misma manera de organizar, desde el punto de vista de sus estructuras administrativas, para las alcaldías, las gobernaciones y sus respectivas corporaciones administrativas. Todos se visten con un mismo ropaje administrativo, por el fundamental motivo de que las entidades territoriales no cuentan con facultades de auto organización, tal como lo pueden hacer las regiones españolas o los Estados federados, en virtud de sus facultades legislativas.

En cuanto a las competencias que ejercen las entidades territoriales en un Estado unitario, éstas provienen del centro, del órgano legislativo. En el Estado federal, las competencias de los Estados les son inherentes, y son estos los que otorgan competencias al Estado federal, el cual se encarga de un ejercicio taxativo de funciones previstas en la Constitución. En el Estado regional, las cosas no son tan claras como en el federal; en permanente construcción y ajuste, el Estado regional, se distingue por la cohabitación de dos fuentes de producción normativa paralelas, la regional y la nacional.

Es así como todos los municipios y departamentos de nuestro Estado unitario se rigen por competencias homogéneas. La ley que transfiere competencias en salud o educación, son las mismas para todas las entidades territoriales. La uniformidad en materia de competencias no sólo se explica por la razón práctica de que el Estado unitario cuenta con una única fuente de la ley; también, por una razón de principio, y es que el Estado no puede pesar más en una región que en otra. En el trato igualitario y uniforme reposa en gran parte la legitimidad del Estado unitario. Un Estado unitario debe ser ecuánime con sus regiones, no puede pesar más en unas que en otras; es decir, no puede otorgarle más libertades a unas y menos a otras. La ley no puede significar tutela en algunas regiones y libertad en otras.

Por otro lado, además de estar desprovistas de facultades legislativas, las entidades territoriales en un Estado unitario cuentan con facultades reglamentarias bastante precarias. De manera más concreta, la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional advierten que “potestad reglamentaria” o “poder reglamentario”, es diferente de la función reglamentaria que cumplen las entidades territoriales en el ámbito de sus competencias. La “**potestad reglamentaria**”, definida como la “(...) capacidad de producir normas administrativas de carácter general, reguladoras de la actividad de los particulares y

fundamento para la actuación de las autoridades públicas (...)”³ está a cargo del Presidente de la República. Su fundamento constitucional está en el artículo 189 numeral 11 de la CP, con base en el cual corresponde al Presidente de la República “Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes”⁴. La facultad que tienen las entidades territoriales para reglamentar los asuntos que son de su competencia, hace parte de sus funciones reglamentarias y viene dada expresamente por la Constitución Política y por la ley⁵.

En las materias relacionadas con el ejercicio de las funciones autónomas de los entes territoriales, se debe aplicar en forma estricta un sistema jerárquico de fuentes de derecho, de manera tal que, por el solo hecho de expedir actos en ejercicio de función administrativa (y no legislativa), los entes territoriales están siempre sujetos a las regulaciones generales que trace el legislador nacional⁶.

En resumidas cuentas, las entidades territoriales tienen una facultad reglamentaria subsidiaria y subordinada, cuyo propósito es el ejercicio que le ha otorgado el legislador y, en contadas excepciones, aquellas directamente otorgadas por el texto constitucional.

Ahora bien, ¿cuál podría ser el margen de acción del legislador para profundizar el proceso de descentralización en un Estado unitario? De acuerdo con el numeral 5 del artículo 150 CP, se pueden transferir competencias a las entidades territoriales, suprimiendo facultades de la Rama Ejecutiva del orden nacional y otorgando mayores libertades a las regiones para expedir leyes y ejercer la potestad de auto-organizarse administrativamente, sin que ello implique abandonar el molde del Estado unitario.



Por lo tanto, la experimentación pretende entregar a las entidades territoriales la facultad de la **experimentación**, la cual las autoriza a solicitarle al legislador, o al poder reglamentario de la Rama Ejecutiva del orden nacional, la posibilidad de experimentar sobre una competencia nueva, no con el fin de instaurar una suspensión de la ley, sino de desarrollar una normatividad más acorde con sus realidades y necesidades específicas a la vez que se

³ Corte Constitucional, Sentencia C- 384 de 2003. M.P. Clara Inés Vargas.

⁴ Según el Consejo de Estado, “El poder reglamentario lo otorga directamente la Constitución al Presidente de la República como suprema autoridad administrativa, con la finalidad de que expida normas de carácter general para la correcta ejecución de la ley. Por ser una atribución propia que le confiere la Carta Política, no requiere de una norma legal que expresamente la conceda y se caracteriza además por ser atribución inalienable, intransferible e inagotable, no tiene un plazo para su ejercicio y es irrenunciable (...)”. (Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia de 8 de febrero de 2000. Radicación número: S-761 C.P. Javier Díaz Bueno).

⁵ Ver: Corte Constitucional, Sentencia C-738 de 2001. M.P. Eduardo Montealegre Lynett; y Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sentencia de 8 de febrero de 2000. Radicación número: S-761, CP. Javier Díaz Bueno.

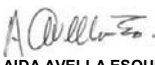







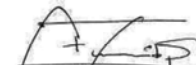

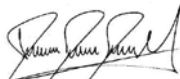


⁶ Ibid.

<p>abre la posibilidad de generalizar a futuro esta competencia experimental al conjunto de entidades territoriales.</p> <p>En ese orden de ideas, la fuente de la experimentación es la ley. La autorización de experimentación de una competencia en determinado territorio del país, le corresponde al legislador o al Gobierno Nacional, dependiendo de que la experimentación tenga por objeto una competencia local de tipo legislativa o reglamentaria.</p> <p>Para ello se prevé la necesidad de una “<i>ley de habilitación</i>”, promulgada por el Congreso de la República, la cual podrá ofrecer a las entidades territoriales la posibilidad de ejercer a título experimental, una determinada competencia o suspender aspectos de la ley general. Posteriormente, el Gobierno Nacional habrá de verificar que se reúnan las condiciones legales y de conveniencia pública para la experimentación y, por medio de un decreto, señalará las entidades territoriales que son admitidas para realizarla.</p> <p>Los actos de las entidades territoriales que suspenden la ley general deberán ser publicados en el Diario Oficial. La entrada en vigor de estas normas queda sujeta a la transmisión del acto al Ministerio del Interior y su publicación en el Diario Oficial. En el marco de la acción de nulidad, procede un procedimiento especial suspensivo de control de legalidad ante la jurisdicción contencioso administrativa, que debe ser solicitado por el Ministerio del Interior.</p> <p>Dicha <i>ley de habilitación</i> señalará un plazo en el cual las entidades territoriales podrán presentar al Ministerio del Interior, una solicitud motivada por la corporación pública respectiva –entiéndase Concejo Municipal, Asamblea Departamental o Concejo Distrital-, en la que expresará su voluntad de beneficiarse de los programas piloto de experimentación.</p> <p>Antes de la expiración prevista para los programas de experimentación, los cuales no podrán exceder los ocho (8) años, el Gobierno Nacional deberá transmitir al Congreso de la República –Comisiones Primeras Constitucionales y Comisión de Ordenamiento Territorial- un informe con fines de evaluación una vez se recojan las observaciones de las entidades territoriales experimentales. Este informe deberá contener los siguientes elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Efectos de la experimentación en términos de costo y calidad del servicio ofrecido al ciudadano -Efecto de la experimentación en términos de organización administrativa de las entidades territoriales -Incidencias financieras y fiscales de la experimentación. <p>El Gobierno Nacional presentará un siguiente informe sobre el conjunto de solicitudes de experimentación presentadas y del tratamiento que se les haya otorgado.</p>	<p>El último acto del proceso experimental consiste en la expedición de una ley de ratificación del programa piloto de experimentación. El Gobierno Nacional deberá intervenir antes del final del programa, a través de la presentación de un proyecto de ley, mediante la cual se podrá prolongar un año más la experimentación. Esta ley deberá contener lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> -Las condiciones de prolongación de la experimentación. -Su modificación por un periodo que no puede ser superior a tres (3) años. -Mantener y generalizar las decisiones tomadas a título experimental. -El abandono de la experimentación: retorno al statu quo ex ante. <p>Sin embargo, es importante recalcar que la experimentación cuenta con límites previstos en (i) el reconocimiento de Colombia como un Estado unitario (art. 1 CP), (ii) las disposiciones constitucionales, (iii) que la experimentación no puede tener por objeto derogatorias de la ley que pongan en entredicho el ejercicio de competencias propias del principio de autonomía de las entidades territoriales o, (iv) restrinjan derechos fundamentales o, (v) sobrepasen las competencias asignadas por la Constitución exclusivamente al órgano legislativo. Tampoco (vi) podrán introducir discriminaciones injustificadas ni afectar el ejercicio de una libertad⁷.</p> <p>En este sentido, como el procedimiento legislativo de aprobación de la experimentación, en sí, es un control al contenido material de los programas piloto de experimentación, que serán aprobados mediante una ley, ésta se encuentra sometida al control de constitucionalidad previsto en el artículo 241 CP.</p> <p>Por último, se establece un control administrativo de legalidad en cabeza del Ministerio del Interior con el fin de encuadrar jurídicamente la acción pública local y para velar que los actos administrativos que suspenden la ley general sean siempre conformes a la Constitución y la ley. Con esta herramienta se reitera y garantiza el carácter unitario del Estado colombiano. Este control, permite asegurar la preeminencia de los intereses nacionales sobre los intereses locales y hacer prevalecer la unidad del orden jurídico colombiano sin desconocer la autonomía de la que gozan las entidades territoriales.</p> <p>En ese contexto, es claro que la conformidad jurídica de los actos derogatorios que involucra el presente proyecto de ley en el plano orgánico (forma), exige que éstos sean expedidos con las formalidades legales y constitucionales exigidas y por la autoridad competente de acuerdo con las normas de procedimiento vigentes.</p> <p><small>⁷ Corte Constitucional. Sentencias C-313 de 2009, M.P. Mauricio González Cuervo, C-768 de 2010 M.P. Juan Carlos Henao, C-524 de 2003 M.P. Jaime Córdoba Triviño, C-790 de 2002 M.P. Clara Inés Vargas Hernández.</small></p>
<p>En lo que respecta a plano material (fondo), la Constitución, la ley y en general el ordenamiento jurídico vigente, forman el bloque normativo que encuadra el actuar de la entidad territorial, de la autoridad administrativa involucrada o de la entidad descentralizada correspondiente.</p> <p>De esta manera, los desarrollos normativos de un programa de experimentación no podrán ser contrarios a los intereses nacionales definidos a nivel gubernamental, lo que permite subrayar la importancia de establecer el control administrativo de legalidad que se introduce en el presente proyecto de ley.</p> <p>CONCLUSIÓN</p> <p>La presente iniciativa busca profundizar la democracia, al permitir que las personas más cercanas a la aplicación de la ley sean partícipes activas de su promulgación sin que por ello se ponga en tela de juicio la naturaleza de nuestro Estado unitario. La posibilidad de que las entidades territoriales tengan una facultad autonormativa facilita el ejercicio de su autonomía y la descentralización, al tiempo que garantiza el pluralismo político y permite que en aplicación de un trato igual entre los iguales y desigual entre los desiguales, aquellas corporaciones públicas que están más cerca de las realidades sociales, políticas y económicas de una región, puedan gobernarse a sí mismas en <i>pro</i> de regular sus propios intereses. Esta mayor autonomía, sinónimo de libertad, cuenta con la garantía de ser vigilada paso a paso tanto por el Gobierno Nacional como por el Congreso, además del control que podrán realizar con posterioridad, el Consejo de Estado y la Corte Constitucional, según les corresponda.</p> <p>Cordialmente,</p> <p> RODRIGO LARA RESTREPO Senador de la República</p> <p> ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA Senador de la República</p>	<p style="text-align: center;">SECCIÓN DE LEYES SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</p> <p>Bogotá D.C., 31 de julio de 2020</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 188/20 Senado “POR MEDIO DEL CUAL SE INTRODUCE LA FIGURA DE LA EXPERIMENTACIÓN, SE ADICIONA LA LEY ORGÁNICA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, SE ADICIONA LA LEY 1437 DE 2011 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores RODRIGO LARA RESTREPO, ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las Disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p>SAÚL CRUZ BONILLA Subsecretario General</p> <p style="text-align: center;">PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 31 DE 2020</p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p>CÚMPLASE</p> <p>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>ARTURO CHAR CHALJUB SUBSECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p>SAÚL CRUZ BONILLA</p>

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 184 DE 2020 SENADO

por medio del cual se adoptan medidas para la especial protección de la industria nacional, la agricultura campesina, familiar y comunitaria, la pesca artesanal y la producción agroalimentaria nacional.

<p style="text-align: center;">Proyecto de Ley _____ de 2020 Senado</p> <p>“Por medio del cual se adoptan medidas para la especial protección de la industria nacional, la agricultura campesina, familiar y comunitaria, la pesca artesanal y la producción agroalimentaria nacional”.</p> <p style="text-align: center;">EL CONGRESO DE LA REPUBLICA</p> <p style="text-align: center;">DECRETA:</p> <p>ARTÍCULO 1º. Objeto: impulsar la industria manufacturera nacional, generar empleo, trabajo y riqueza a partir del fomento y protección de la producción agropecuaria nacional y la especial protección de la agricultura campesina, familiar, comunitaria y la pesca artesanal para su mayor participación en la económica y el abastecimiento alimentario.</p> <p>ARTÍCULO 2. Protección a la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria: la agricultura campesina, familiar y comunitaria, la pesca artesanal y la producción agroalimentaria, gozaran de una especial protección por parte del Estado.</p> <p>Parágrafo 1: Ordénese al Gobierno Nacional revisar los Tratados de Libre Comercio e iniciar las renegociaciones de las condiciones de importaciones de productos agropecuarios susceptibles de ser producidos nacionalmente, así como las condiciones de la inversión extranjera y de más medidas pertinentes para dar cumplimiento a lo contemplado en el artículo 1º.</p> <p>Parágrafo 2: la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, la pesca artesanal, la producción agroalimentaria y el auto abastecimiento alimentario son estratégicos y de interés público para el Estado Colombiano. El Estado promoverá, priorizará y aumentará progresivamente la producción agroalimentaria, la comercialización de la producción nacional y las compras públicas de los productos alimentarios elaborados nacionalmente bajo sistemas de agricultura campesina, familiar y comunitaria y la pesca artesanal.</p> <p>Parágrafo 3: El Gobierno Nacional priorizará la producción agropecuaria e industrial manufacturera nacional. Para tal efecto, implementará una política arancelaria que proteja la producción agropecuaria y la industria nacional e impondrá cuotas de importación progresivas a los productos de estos sectores, con el objeto de garantizar una mayor participación de la agricultura e industria nacional en el abastecimiento agroalimentario, la generación de empleo y el Producto Interno ⁶</p>	<p>Bruto.</p> <p>ARTÍCULO 3. Sustitución de Importaciones. El Gobierno Nacional adoptará medidas inmediatas para que en un plazo de 5 años se suspendan gradualmente las importaciones de productos que puedan ser producidos nacionalmente y que atiendan la demanda interna; realizara un programa de sustitución de importaciones y negociará bajo condiciones favorables las importaciones estrictamente necesarias que no sea susceptibles de producción nacional.</p> <p>Parágrafo. La producción agroalimentaria nacional será objeto de fomento e inversión prioritaria en el gasto público, con el objeto de incrementar gradualmente la capacidad de producción y el autoabastecimiento agroalimentario con especial atención en el fomento y protección de la agricultura campesina, familiar y comunitaria, así como la pesca artesanal.</p> <p>ARTICULO 4. Prohibición de arancel cero: ordénese la suspensión y retiro gradual de las medidas de arancel cero y programas de desgravación preferencial para el maíz, arroz, sorgo, soya, algodón, aceite de palma, palmiste, azúcar, leche, carne de cerdo y pollo, así como demás productos agropecuarios susceptibles de producción nacional.</p> <p>ARTÍCULO 5. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="text-align: center;">  AIDA AVELLA ESQUIVEL Senadora de la República Lista Decencia-UP </div> <div style="text-align: center;">  WILSON ARIAS CASTILLO Senador de la República Polo Democrático Alternativo </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  JUAN LUIS CASTRO Senador de la República Alianza Verde </div> <div style="text-align: center;">  JAIRO REINALDO CALA SUAREZ Representante a la Cámara Partido FARC </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-around; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  JULIÁN GALLO CUBILLOS Senador de la República Partido FARC </div> <div style="text-align: center;">  PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA Senador de la República Partido FARC </div> </div>
<div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  ABEL DAVID JARAMILLO Representante a la Cámara MAIS </div> <div style="text-align: center;">  CESAR AUGUSTO PACHON ACHUR Representante a la Cámara MAIS </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  ANTONIO SANGUINO PAEZ Senador de la República Alianza Verde </div> <div style="text-align: center;">  LUIS ALBERTO ALBAN URBANO Representante a la Cámara Partido FARC </div> </div> <div style="display: flex; justify-content: space-between; margin-top: 20px;"> <div style="text-align: center;">  DAVID RACERO Representante a la Cámara Lista Decentes </div> <div style="text-align: center;">  CRISELDA LOBO SILVA Senadora de la República Partido FARC </div> </div> <div style="margin-top: 20px;">  León Fredy Muñoz Iopera Representante a la Cámara Alianza Verde </div>	<p style="text-align: center;">EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</p> <p style="text-align: center;">Proyecto de Ley _____ de 2020 Senado</p> <p>“Por medio del cual se adoptan medidas para la especial protección de la industria nacional, la agricultura campesina, familiar y comunitaria, la pesca artesanal y la producción agroalimentaria nacional”.</p> <p>IMPORTANCIA DE LA INICIATIVA</p> <p>El objeto es adoptar medidas para recuperar e impulsar la industria nacional, especialmente la manufacturera como vía para la generación del empleo, trabajo y riqueza. Una condición indispensable será el fomento y protección de la producción agropecuaria nacional y la especial protección de la agricultura campesina, familiar, comunitaria y la pesca artesanal para su mayor participación en la económica y el abastecimiento alimentario.</p> <p>Se pretende impulsar la economía nacional y lograr una mayor participación de los sectores manufactureros y agrícolas en la generación de riqueza y participación en el producto interno bruto.</p> <p>Una efectiva protección implica considerar la regulación que se realiza a la importación de productos que son susceptibles de producción nacional, pues en el mercado internacional los productos no compiten únicamente mediante su valor de producción, sino también en sus costos derivados o asociados que corresponden a las condiciones de producción y comercialización del país. Es decir, más allá de los insumos, se ha de tenerse en cuenta la logística, los costos de energía, cercanías a puertos, subsidios, vías, etc.</p> <p>Poco después de entrada en vigencia los tratados de libre comercio TLC, la balanza comercial, desfavorable para Colombia, ha sido un tema de preocupación para los productores principalmente de la industria manufacturera y agrícola del país; en mayor medida esta preocupación ha venido ganando audiencia en la ciudadanía en general, en tanto el incremento del costo de vida, y el desempleo han generado una crisis económica que cada vez se posiciona como generalizada.</p> <p>El incremento de la importación de alimentos ha sido de las más dramáticas;</p>

pasando de importar 400 mil toneladas de alimentos en 1990 a 14 millones de toneladas en 2018. Ello denota una falta de cumplimiento del Estado en la misionalidad constitucional que derivó de la carta superior de 1991 y que el Constituyente advertiría tal como se muestra en una de las ponencias de la Asamblea Nacional Constituyente:

"El sector agrario y la economía campesina han cumplido un importante papel en el proceso económico del país, contribuyendo con su trabajo a la producción de alimentos y al fomento de las exportaciones, garantizando una estabilidad relativa en los suministros y precios. El aporte a la capitalización de otros sectores ha sido significativo, sin guardar una equitativa proporcionalidad en el nivel de inversiones, modernización y capacitación tecnológica del sector.

El suministro de alimentos y la nutrición adecuada es el fundamento de la vida y base de la dignidad, el trabajo productivo y la paz social.

El desabastecimiento coyuntural de alimentos y materias primas suficientes es uno de los problemas básicos de la sociedad colombiana en el actual grado de desarrollo y dependencia hasta llegar al punto crítico de importar bienes de consumo vital susceptibles de producción nacional". (Asamblea Nacional Constituyente, 1991)¹

Contrario al espíritu de la mandatado desde 1991, el país ha permitido el ingreso indiscriminado de productos importados afectando la producción agrícola y manufacturera, con el agravante que el consumidor final no ha encontrado precios que reflejen una economía en el consumo ni en la producción.

Hoy en día es indiscutible la importancia que tiene la producción agroalimentaria, que, dicho sea de paso, es producto del trabajo mayoritariamente de productores cuyos sistemas productivos están basados en agricultura campesina, familiar y comunitaria. Así mismo esta reafirmado la protección constitucional y reconocimiento de los derechos de este sector población²

¹Ponencia Asamblea Nacional Constituyente. Ponencia presentada mayo de 1991.

²Véase Sentencia STP 2028 de 2018 de la Corte Suprema de Justicia. Patricia Salazar Cuéllar Magistrada Ponente; Corte Constitucional Sentencia C-077/17 en la cual refiere el principio "Corpus iuris". Derechos De Los Campesinos Y Trabajadores Agrarios. Luis Ernesto Vargas Silva, Magistrado Ponente.

La política arancelaria y comercial de Colombia

La política comercial de Colombia antes de la década de los 90, se orientó dentro del marco del proteccionismo, bajo el esquema de sustitución de importaciones. La producción nacional generó altos niveles de ingresos y empleo en un mercado autoabastecido. A pesar de ello, los críticos del modelo de economía cerrada señalaban que la falta de tecnología en el campo y las limitaciones de participación de la producción nacional en los mercados internacionales dejaba al país rezagado y en condiciones desiguales, impidiendo su pleno desarrollo y competencia.

Desde 1994 Colombia vivió la apertura económica en busca de mayores niveles de exportación, ingresos para el país, transferencia de tecnologías y empleo, entre otros. Hecho que trajo como resultado que en la última década Colombia celebrara números acuerdos comerciales, entre los que se destacan los Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos, principal socio comercial del país y con la Unión Europea.

Una de las motivaciones de realizar tratados de libre comercio, consiste en incrementar los ingresos y beneficiarse de la transferencia de tecnologías a partir de la incursión del comercio en los mercados internacionales, "el desarrollo del capital humano con la transferencia de conocimiento, la identificación y promoción de la eliminación de barreras regulatorias que afectan la productividad y competitividad"³. Que permitiesen al país desligarse del atraso en el que se encontraba en el escenario de producción nacional ligada a materias primas desprovistas de insumos tecnológicos para su transformación, factor que generaba menores niveles de ingresos para los productos exportados y no permitía aprovechar de manera profunda los acuerdos comerciales.

En el año 2012, entró en vigor el Tratado de Libre Comercio de Colombia con Estados Unidos, cuyas motivaciones se sustentaron en el favorecimiento de la "incursión de los productos colombianos en condiciones preferenciales en uno de los mercados más grandes del mundo y con el mayor socio comercial del país. El impulso de las exportaciones, el crecimiento de los ingresos, la economía y el

³<http://www.tlc.gov.co/TLC/media/media-TLC/Documentos/Informe-sobre-los-Acuerdos-Comerciales-vigentes-de-Colombia.pdf> INFORME SOBRE LOS ACUERDOS COMERCIALES VIGENTES DE COLOMBIA En cumplimiento de la Ley 1868 de 2017, "Por medio de la cual se establece la entrega del Informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales ratificados por Colombia" página 43. Ministerio de Comercio.

empleo"⁴.

A pesar de ello, "entre 2011 y 2016, el 78.5% de las exportaciones colombianas correspondió a bienes primarios y solamente 11.3% de sus exportaciones fueron de alta y media tecnología"⁵. Hecho que explicó el déficit en la balanza comercial, sumado a la crisis de los precios del petróleo.

"Entre los Principales productos que Colombia importó desde Estados Unidos en el 2019 se encuentran: Los Hilados de filamentos sintéticos (excepto el hilo de coser) sin acondicionar para la venta al por menor, las Tortas y demás residuos sólidos de la extracción del aceite de soja (soya), habas (porotos, frijoles, fréjoles) de soja (soya), incluso quebrantadas, Trigo y morcajo (tranquillón), leche y nata (crema), concentradas o con adición de azúcar u otro edulcorante.

Los productos que Colombia exportó a Estados Unidos en 2019 fueron: Aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso, flores y capullos, café, incluso tostado o descafeinado; cáscara y cascarrilla de café; Aceites de petróleo o de mineral bituminoso, excepto los aceites crudos entre otros."⁶

"La participación de Estados Unidos en las exportaciones totales de Colombia disminuyó en un 10%, pasando del 39,21% en el 2009 a 29,16% en 2019"⁷.

"La Balanza comercial (FOB) entre Estados Unidos y Colombia en 2019 fue deficitaria, importamos más de lo que exportamos por valor de \$-1.079.672 millones de dólares"⁸.

"En abril de 2020, las importaciones de bienes superaron a las exportaciones en

US\$8.345 millones"⁹

En el acumulado del año 2020 a abril, las exportaciones de productos no minero-energéticos se redujeron en -8.2 % frente a lo reportado en el mismo periodo del año anterior; por su parte, los productos minero-energéticos disminuyeron sus ventas en -28.6 %. Las exportaciones totales tuvieron una caída de -20.8 %, según la DIAN, y los cálculos de la OEE-MinCIT.

Tratado de Libre Comercio entre Colombia y La Unión Europea:

Entró en vigor en el año 2013; sin embargo, "antes de entrar en aplicación el Acuerdo Comercial Multipartes, la balanza comercial arroja un superávit por US\$2.096 millones a favor de Colombia, y de ahí en adelante ésta fue disminuyendo hasta que en el año 2015 alcanzó su mayor déficit por valor de US\$-1.961 millones. Los siguientes años, 2016 y 2017 la balanza comercial registró un déficit menor para Colombia, por valor de US\$1.138 millones en 2017. Es de anotar que la balanza comercial se torna negativa dado que las exportaciones de bienes de Colombia a UE cayeron en 2015 y 2016, no por la implementación del TLC sino por la reducción de las ventas minero-energéticas, producto de los bajos precios internacionales y adicionalmente, por el lento crecimiento económico de la Unión Europea"¹⁰

Las exportaciones totales de Colombia a la Unión Europea, en el comparativo del acumulado a abril 2020, Vs el acumulado a abril de 2019, cayeron en un -24,3%. Para el sector minero energético disminuyeron en un -41,4% y para el sector no minero energético en un -7,1%. El sector agroindustrial cayó en un -24,3%. Para el 2019 las exportaciones totales cayeron en un -5,8% en comparación con el 2018, el sector minero energético disminuyó sus exportaciones en el -14,2%, seguido del sector agroindustrial que cayó en -9,9%¹¹

Los principales productos que exporta Colombia hacia la unión europea son: Banano, café y oro con una participación del 50% en el total de las exportaciones. Los que más aportan valor a las exportaciones colombianas son las hullas, briquetas





⁴ <http://www.tlc.gov.co/preguntas-frecuentes/abc-del-tratado-de-libre-comercio-entre-colombia-y-comercio> Ministerio de Comercio.
⁵ <http://www.tlc.gov.co/TLC/media/media-TLC/Documentos/Informe-sobre-los-Acuerdos-Comerciales-vigentes-de-Colombia.pdf> INFORME SOBRE LOS ACUERDOS COMERCIALES VIGENTES DE COLOMBIA En cumplimiento de la Ley 1868 de 2017, "Por medio de la cual se establece la entrega del Informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales ratificados por Colombia" página 41. Ministerio de Comercio.
⁶ <https://www.minci.gov.co/getattachment/estudios-economicos/perfiles-economicos-y-comerciales/en-este-espacio-encontrara-los-perfiles-economicos/america/america-del-norte/estados-unidos-belicooes-espanol-perfil-esuu-20-2020.pdf.aspx> Perfiles económicos y comerciales por países, Estados Unidos y Colombia. Página 8. Ministerio de Comercio. Oficina de Estudios Económicos
⁷ <https://www.minci.gov.co/getattachment/estudios-economicos/perfiles-economicos-y-comerciales/en-este-espacio-encontrara-los-perfiles-economicos/america/america-del-norte/estados-unidos-belicooes-espanol-perfil-esuu-20-2020.pdf.aspx> Perfiles económicos y comerciales por países, Estados Unidos y Colombia. Página 6. Ministerio de Comercio. Oficina de Estudios Económicos
⁸ <https://www.minci.gov.co/getattachment/estudios-economicos/perfiles-economicos-y-comerciales/en-este-espacio-encontrara-los-perfiles-economicos/america/america-del-norte/estados-unidos-belicooes-espanol-perfil-esuu-20-2020.pdf.aspx> Perfiles económicos y comerciales por países, Estados Unidos y Colombia. Página 6. Ministerio de Comercio. Oficina de Estudios Económicos

⁹ <https://www.minci.gov.co/getattachment/estudios-economicos/seguimiento-lic/seguimiento-vision-nacional/acuerdos-comerciales-vigentes/ose-dp-seguimiento-abr20.pdf.aspx> Comercio exterior colombiano: Seguimiento a los acuerdos comerciales. Página 2. Ministerio de Comercio, Oficina de Estudios Económicos.
¹⁰ <http://www.tlc.gov.co/TLC/media/media-TLC/Documentos/Informe-sobre-los-Acuerdos-Comerciales-vigentes-de-Colombia.pdf> INFORME SOBRE LOS ACUERDOS COMERCIALES VIGENTES DE COLOMBIA En cumplimiento de la Ley 1868 de 2017, "Por medio de la cual se establece la entrega del Informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales ratificados por Colombia" Página 47. Ministerio de Comercio.
¹¹ <https://www.minci.gov.co/getattachment/estudios-economicos/seguimiento-lic/seguimiento-vision-nacional/acuerdos-comerciales-vigentes/ose-dp-seguimiento-abr20.pdf.aspx> Seguimiento a los acuerdos comerciales. Página 206. Ministerio de Comercio, Oficina de estudios económicos.

<p>que sufrieron una caída del -65,4% con respecto a 2019 y con respecto al 2018 del -49,4%. Se redujeron también las exportaciones de Aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso en el -71,1% para el mismo periodo comparado.</p> <p>Si bien los tratados de libre comercio representan una poderosa herramienta de desarrollo e incursión de la economía colombiana en el mercado mundial, no han mostrado los resultados esperados. Para los casos expuestos de los acuerdos comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea, nos encontramos y mantuvimos sobre una economía extractivista, que no sufrió grandes transformaciones tecnológicas ni de industrialización que le permitieran competir en los mercados internacionales de manera eficiente, hecho que conlleva a generar balanzas comerciales deficitarias y a reducir la participación de las exportaciones de los países mencionados, incluso después de la entrada en vigor de los acuerdos comerciales.</p> <p>Al no poder desarrollarse la industria nacional, por la excesiva y rápida apertura, entre la que se incluyeron elementos de desgravación de materias primas y todo tipo de bienes agro-industrializados, llegando hasta el arancel cero, sumados a la falta de incentivos de producción reales y precisos, que fuesen eficientes en el desarrollo del campo colombiano y su transformación. El aprendizaje y la transferencia tecnológica no se desarrolló de manera expedita, hecho que no permitió que el país tuviera una ventaja competitiva al incursionar en la transformación de materias primas en mercados internacionales.</p> <p>La economía extractivista colombiana hoy sufre los efectos económicos producto del COVID19, hechos sin precedentes que muestran una afectación del comercio mundial, en el escenario en el que nuevamente la economía extractivista del país se ve en jaque por la caída de los precios internacionales del sector minero- energético en el que se producen billonarias pérdidas, que generará disminución del crecimiento económico mundial del que ya se prevén cifras.</p> <p>Por ello, es indispensable que Colombia piense en un modelo de desgravación que permita el crecimiento y la tecnificación del campo colombiano, la transformación de las materias primas, y el impulso de la industria manufacturera; en tanto que en el entorno económico actual es necesario responder con la revisión de los tratados de libre comercio, en lo referente al favorecimiento de la producción agrícola y manufacturera nacional, que proteja la soberanía alimentaria y el autoabastecimiento, evitando así, una hambruna producto de la crisis de la</p>	<p>pandemia.</p> <p>Algunas Cifras Sobre la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria</p> <p>El Tercer Censo Nacional Agropecuario (DANE, 2014) informo que en Colombia hay 110 millones de hectáreas en el campo, de las cuales 42,3 millones están destinadas a actividades agropecuarias y de estas solo se cultivan 7,1 millones. A su vez, mostro que el 65 % de mano de obra (rural) se genera en fincas de menos de cinco hectáreas.</p> <p>Según (DeJusticia, 2020), citando los resultados arrojados por La Encuesta de Cultura Política del DANE 2019, en Colombia El 31,8% de la población encuestada se identifica como campesina. En el departamento del Cauca esta cifra llega casi a la mitad (48,7%), mientras que en la región Oriental es del 44,3%, en el Pacífico del 34%, en la región Central del 36.4%, en el Caribe del 32.2% y en Bogotá llega al 10%.</p> <p>En cuanto a la brecha educativa, (DeJusticia, 2020), destaca que el 8.4% de la población que se identifica como campesina no sabe leer ni escribir, frente al 5,2% del total nacional que identificó el Censo Nacional de Población y Vivienda (DANE, 2018). Además, el máximo nivel educativo alcanzado por las personas entre los 18 y los 40 años que se reconocen como campesinas es la educación media (bachillerato), mientras que la mayoría de los adultos entre 41 y 65 solo terminaron la básica primaria.</p> <p>Frente a los usos del tiempo y los roles de género, señala (DeJusticia, 2020) que los hombres que se reconocen como campesinos dedican la mayor parte de su tiempo al trabajo (80%), mientras que las mujeres lo invierten principalmente en oficios del hogar (57%). Sin embargo, es importante tener claro que parte de esos oficios del hogar en el campo colombiano se relacionan con el mantenimiento de cultivos y crianza de ganado para el autoabastecimiento.</p> <p>Según (Gómez Dugand, 2019) más del 90 por ciento de las 570 millones de las granjas agrícolas en el mundo son operadas por agricultores familiares campesinos. Ellos son responsables, no solo de producir el 70% de los alimentos que comemos, sino que son esenciales para combatir el hambre y la pobreza, para asegurar alimentos frescos y saludables, y para procurar una gestión</p>
<p>sostenible del campo y los recursos naturales. Además, son ellos quienes preservan el patrimonio biocultural de nuestros países: semillas nativas, biodiversidad, preservación de los ecosistemas, culinaria, entre otros.</p> <p>Según el mismo (Gómez Dugand, 2019), citando a Marcos Rodríguez Fazzone, asesor de (FAO Colombia), "en términos demográficos los agricultores familiares representan un 75% de las unidades productivas de total del país, generando el 57% del empleo en el sector rural y con un aporte de cerca del 41% del valor de la producción. Y esta contribución es algo que se consigue apenas con el 5% del acceso a la tierra".</p> <p>Entre los retos que identifica la FAO para que Colombia transforme su campo y salde la deuda histórica que tiene con quienes trabajan en las zonas rurales —de los cuales un 47% vive en la pobreza— está impulsar la agricultura familiar. (Gómez Dugand, 2019).</p> <p>Según la (FAO, 2018), el 82% de la tierra productiva de Colombia está en manos del 10% de los propietarios, mientras que los campesinos solo acceden al 4,8% de la tierra.</p> <p>Para (Berry, 2013) en el mundo en desarrollo, la pequeña agricultura familiar se conoce por su uso intensivo de la mano de obra. Menos conocido, pero más importante, es el hecho de que típicamente produce más valor por hectárea que la agricultura grande, la llamada "relación inversa" entre el tamaño de la unidad productora y la productividad promedio de la tierra. Esta relación ha sido observada y comprobada en muchísimos países y está aceptada por los expertos como un "hecho estilizado" del desarrollo económico.</p> <p>Sostiene (Acevedo, 2020) que la FAO recomienda a los gobiernos de todo el mundo que declaren la agricultura como actividad estratégica de interés público. Como resultado de la crisis actual, la humanidad enfrentará incrementos importantes de hambre y pobreza en la región, dice la FAO, por lo que se deben enfocar todos los esfuerzos posibles de las instituciones vinculadas al desarrollo rural para mantener vivos los sistemas alimentarios y atenuar así los efectos ya nefastos de la crisis sanitaria.</p>	<p>Es por eso que para el mismo (Acevedo, 2020), la agricultura familiar campesina representa una de las principales expresiones de solidaridad y cooperación para enfrentar las crisis. Apostarle a las cualidades de la agricultura familiar significa, entonces, fortalecer los sistemas alimentarios fundados en economías redistributivas y regenerativas.</p> <p>Según (Minagricultura, 2020), citando el informe del DANE, el crecimiento de 6,8% del sector agropecuario en el primer trimestre de 2020 se debe a los resultados logrados en actividades específicas como: Pesca y acuicultura (31,5%); Cultivos transitorios, permanentes y otros (8,6%); Ganadería (7,1%); y Silvicultura y extracción de madera (2,6%). Específicamente, el top cinco de los cultivos quemás crecieron fueron: plátano (35%); maíz (29,4%); arroz (20,9%); huevo (13,4%); y papa (11,2%). Ahora bien, el crecimiento de cultivos (sin café) y ganadería tienen un peso muy alto en la economía, 61% y 24% respectivamente, esto hizo que el PIB repuntara. El valor agregado del sector alcanzó en el primer trimestre del2020, \$19,9 billones y su incremento con respecto al mismo periodo del año anterior equivale a una variación de \$1,3 billones.</p> <p>FUNDAMENTOS LEGALES - CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991</p> <p>La Honorable Corte Constitucional se ha pronunciado destacando y haciendo prevalecer la especial protección a los trabajadores agrarios, tal como lo hizo en sentencia C-077/17 en la cual refiere el principio "<i>Corpus iuris</i>" orientado a garantizar la subsistencia y realización del proyecto de vida de los campesinos y trabajadores rurales al referirse como sujetos de especial protección constitucional en la jurisprudencia constitucional, y advierte que precisamente la Jurisprudencia de dicha Corporación <i>ha considerado que los campesinos y los trabajadores rurales son sujetos de especial protección constitucional en determinados escenarios. Lo anterior, atendiendo a las condiciones de vulnerabilidad y discriminación que los han afectado históricamente, de una parte, y, de la otra, a los cambios profundos que se están produciendo, tanto en materia de producción de alimentos, como en los usos y la explotación de los recursos naturales. Teniendo en cuenta la estrecha relación que se entretreje entre el nivel de vulnerabilidad y la relación de los campesinos con la tierra,</i></p>

<p>nuestro ordenamiento jurídico también reconoce en el "campo" un bien jurídico de especial protección constitucional, y establece en cabeza de los campesinos un Corpus iuris orientado a garantizar su subsistencia y promover la realización de su proyecto de vida. Este Corpus iuris está compuesto por los derechos a la alimentación, al mínimo vital, al trabajo, y por las libertades para escoger profesión u oficio, el libre desarrollo de la personalidad, y la participación, los cuales pueden interpretarse como una de las manifestaciones más claras del postulado de la dignidad humana.</p> <p>Igualmente propende por el respeto del principio de equidad comentando que la búsqueda del desarrollo agrario debe, en consecuencia, respetar el principio de equidad que se desprende del preámbulo constitucional y de los artículos 1, 2 y 13 de la Constitución Nacional; principio que, conforme quedó recogido en nuestra Carta, debe informar la actividad económica y la dirección general de la economía en cabeza del Estado, quien intervendrá en la misma para lograr la "distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo" (C.P. 334). Al respecto, la jurisprudencia constitucional ha sido clara al sostener que la búsqueda del desarrollo en el campo no puede traducirse en un aumento de las brechas sociales, ni en la creación de mayores desigualdades socio económicas entre los distintos actores involucrados en el sectores rural; máxime cuando en un lado de la balanza se encuentra una población vulnerable que, como las comunidades rurales, dependen de la tierra para el desarrollo de su modus vivendi. Si bien el fomento de la competitividad y de la inversión privada en el marco de una economía de mercado son instrumentos válidos y necesarios para impulsar el desarrollo en el campo, "no se trata de finalidades constitucionalmente imperiosas, en el sentido que deban prevalecer sobre otros bienes constitucionales como los DESC reconocidos a los campesinos -sujetos de especial protección-."</p> <p>Dicha Corporación en su sentencia que el desarrollo agrario debe ser sostenible al expresar que " La jurisprudencia constitucional ha venido sosteniendo que el desarrollo agrario debe ser sostenible. Al respecto, la Corte Constitucional ha tomado nota de los riesgos que surgen al confiarse única y excesivamente en las bondades del mercado como instancia preferente para impulsar el desarrollo. También ha resaltado las limitaciones y condicionamientos que se han impuesto al ejercicio de la libertad económica, junto con el replanteamiento de la amplitud y flexibilidad con que se pondera el concepto de bienestar</p>	<p>económico. El ejercicio desmedido de la libertad económica, conforme lo ha entendido este Tribunal, puede aumentar las brechas sociales, amenazar la soberanía alimentaria, la diversidad étnica y cultural de la Nación, producir daños irreversibles en el medio ambiente, entre otros factores que "ponen en entredicho el valor real del progreso perseguido, y que cuestionan el supuesto balance positivo final en términos de costo-beneficio".</p> <p>Constitución Política:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 64: Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos. • Artículo 65: La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad. • Artículo 333 y 334: Garantiza la libertad económica y le imponen obligaciones de carácter social y, a su vez, le otorgan al Estado la facultad de intervención para limitarla conforme a la ley, cuando se presente la necesidad de proteger el ambiente y el interés cultural de la nación. <p>• Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Decreto 1985 de 2013:</p> <p>El Decreto 1985 de 2013, "Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias" establece el marco normativo de las funciones y objetivos que debe seguir y cumplir el ministerio de Agricultura, es así que el artículo 2° establece:</p>
<p>ARTICULO 2°. OBJETIVOS. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural le compete dentro del marco de sus competencias desarrollar los siguientes objetivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Promover el desarrollo rural con enfoque territorial y el fortalecimiento de la productividad y competitividad de los productos agropecuarios, a través de acciones integrales que mejoren las condiciones de vida de los pobladores rurales, permitan el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, generen empleo y logren el crecimiento sostenido y equilibrado de las regiones. • Propiciar la articulación de las acciones institucionales en el medio rural de manera focalizada y sistemática, bajo principios de competitividad, equidad, sostenibilidad, multisectorialidad y descentralización, para el desarrollo socioeconómico del País. <p>Los anteriores objetivos se desarrollarán a través de la institucionalidad que comprende el Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural. En igual sentido, el artículo tercero consagra las funciones que debe desempeñar esta entidad, de las cuales destacamos, en el marco del presente proyecto de Ley, las siguientes:</p> <p>ARTICULO 3°. FUNCIONES. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, además de las funciones señaladas en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, cumplirá las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1. Formular, dirigir, coordinar y evaluar la política relacionada con el desarrollo rural, agropecuario, pesquero y forestal en los temas de su competencia. • 2. Formular políticas, planes, programas y proyectos agropecuarios, pesqueros y de desarrollo rural, fortaleciendo los procesos de participación ciudadana y planificación del territorio, bajo los lineamientos de la política macroeconómica. • 3. Formular acciones para propiciar la articulación interinstitucional de las entidades del orden nacional y territorial que conlleven a la implementación de planes, programas y proyectos de desarrollo rural, y agropecuario con enfoque territorial. • 4. Formular, coordinar, adoptar y hacer seguimiento a la política de desarrollo rural con enfoque territorial, en lo relacionado con el ordenamiento social de la propiedad rural y uso productivo del suelo, capacidades productivas y generación de ingresos, y gestión de bienes públicos rurales. 	<ul style="list-style-type: none"> • 5. Formular, coordinar, adoptar y hacer seguimiento a la política de restitución de tierras despojadas. • 9. Formular, coordinar e implementar la política para prevenir, corregir y mitigar el riesgo agropecuario. • 11. Participar en la definición de la política macroeconómica y social y en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, con el objeto de lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores rurales y el crecimiento económico del Sector Agropecuario. Pesquero y de Desarrollo Rural. • 12. Velar por la efectividad y cumplimiento de los fines que para el Sector consagran los artículos 64 a 66 de la Constitución Política, con sujeción a las normas contenidas en las leyes que los desarrollan. • 14. Participar, con las autoridades competentes, en la formulación y adopción de la política de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y los recursos hídricos. • 17. Formular y adoptar, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, la política de comercio exterior de la producción agropecuaria forestal, pesquera y acuícola nacional. • 19. Coordinar con el DANE y, otras entidades la producción de la información sectorial y realizar el análisis para la toma de decisiones. <p>• Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Decreto 210 de 2003 compilado por el Decreto 1074 de 2015:</p> <p>El Decreto 210 de 2003 "por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y se dictan otras disposiciones" compilado por el Decreto 1074 de 2015, establece en sus artículos primero y segundo, el objetivo y funciones generales del Ministerio de Comercio:</p> <p>Artículo 1°. Objetivo. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo tiene como objetivo primordial dentro del marco de su competencia formular, adoptar, dirigir y coordinar las políticas generales en materia de desarrollo económico y social del país, relacionadas con la competitividad, integración y desarrollo de los sectores productivos de la industria, la micro, pequeña y mediana empresa, el comercio exterior de bienes, servicios y tecnología, la promoción de la inversión extranjera,</p>

<p>el comercio interno y el turismo; y ejecutar las políticas, planes generales, programas y proyectos de comercio exterior.</p> <p>Artículo 2º. Funciones Generales. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo tendrá las siguientes funciones generales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Participar en la formulación de la política, los planes y programas de desarrollo económico y social. 5. Formular la política turística encaminada a fortalecer la competitividad y sustentabilidad de los productos turísticos colombianos. 24. Efectuar la coordinación del Sector Administrativo de Comercio, Industria y Turismo. <ul style="list-style-type: none"> • Agencia Nacional de Tierras (ANT), Decreto 2363 de 2015 <p>El Decreto 2363 de 2015, por el cual por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras, (ANT), se fija su objeto y estructura, establece en su artículo 3º el objeto de la misma, precisando:</p> <p>Artículo 3º. Objeto. La Agencia Nacional de Tierras, como máxima autoridad de las tierras de la nación, tendrá por objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre esta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la nación."</p> <p>Esta misma ley en su artículo 4º, le asigna unas funciones específicas a la Agencia Nacional de Tierras, de las cuales los numerales 2º, 3º, 5 y 17º guardan relación con el objeto del presente proyecto de ley:</p> <p>Artículo 4º. Funciones. Son funciones de la Agencia Nacional de Tierras, las siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> • 1. Ejecutar procesos de coordinación para articular e integrar las acciones de la Agencia con las autoridades catastrales, la Superintendencia de Notariado y Registro, y otras entidades y autoridades públicas, comunitarias o privadas de 	<p>acuerdo con las políticas y directrices fijadas por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</p> <ul style="list-style-type: none"> • 2. Implementar el Observatorio de Tierras Rurales para facilitar la comprensión de las dinámicas del mercado inmobiliario, conforme a los estudios, lineamientos y criterios técnicos definidos por la Unidad de Planificación de Tierras Rurales, Adecuación de Tierras y Usos Agropecuarios (UPRA) y adoptados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. • 5. Apoyar la identificación física y jurídica de las tierras, en conjunto con la autoridad catastral, para la construcción del catastro multipropósito. • 17. Implementar bases de datos y sistemas de información que permitan la articulación e interoperabilidad de la información de la Agencia con el Sistema Nacional de Gestión de Tierras." <ul style="list-style-type: none"> • Departamento Nacional de Planeación (DNP), Decreto 2189 de 2017: <p>El Decreto 2189 de 2017, "Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación", establece en sus artículos segundo y tercero, los objetivos y funciones del Departamento Nacional de Planeación, de la siguiente manera:</p> <p>Artículo 2º. Objetivos. El Departamento Nacional de Planeación tiene como objetivos fundamentales la coordinación y diseño de políticas públicas y del presupuesto de los recursos de inversión, la articulación entre la planeación de las entidades del Gobierno nacional y los demás niveles de gobierno; la preparación, el seguimiento de la ejecución y la evaluación de resultados de las políticas, planes, programas y proyectos del sector público, así como realizar en forma permanente el seguimiento de la economía nacional e internacional y proponer los estudios, planes, programas y proyectos para avanzar en el desarrollo económico, social, institucional y ambiental, y promover la convergencia regional del país.</p> <p>Artículo 3º. Funciones del Departamento Nacional de Planeación. Son funciones del Departamento Nacional de Planeación (DNP), además de las que determina el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Brindar apoyo técnico a las entidades públicas del orden nacional y territorial para el desarrollo de sus funciones en los temas de competencia del Departamento Nacional de Planeación. 6. Coordinar y acompañar la formulación, preparación y seguimiento de políticas, planes, programas y proyectos con énfasis en convergencia regional, ordenamiento
<p>territorial y articulación entre niveles de gobierno y fuentes de recursos en los territorios.</p> <ol style="list-style-type: none"> 17. Participar y apoyar a las entidades en las gestiones de financiamiento externo o interno relacionadas con los planes, programas y proyectos de desarrollo económico, social, institucional y ambiental. 25. Promover, coordinar y apoyar técnicamente el desarrollo de esquemas de asociación y coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y al interior de los mismos para promover los objetivos de convergencia regional. 26. Orientar y coordinar la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos realizados por las entidades adscritas y vinculadas al Departamento Nacional de Planeación. <ul style="list-style-type: none"> • Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), Decreto 4181 de 2011: <p>El Decreto 4181 de 2011 "por el cual se escinden unas funciones del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y se crea la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP)" en sus artículos tercero y quinto establece el objeto y funciones de la AUNAP, teniendo relación directa con el objeto de la presente iniciativa legislativa:</p> <p>Artículo 3º. Objeto. En armonía con las funciones escindidas, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), tendrá por objeto ejercer la autoridad pesquera y acuícola de Colombia, para lo cual adelantará los procesos de planificación, investigación, ordenamiento, fomento, regulación, registro, información, inspección, vigilancia y control de las actividades de pesca y acuicultura, aplicando las sanciones a que haya lugar, dentro de una política de fomento y desarrollo sostenible de estos recursos.</p> <p>Artículo 5º. Funciones generales. Para el cumplimiento de su objeto, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), ejercerá las siguientes funciones generales:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ejecutar la política pesquera y de la acuicultura que señale el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Contribuir con la formulación de la política pesquera y de la acuicultura, y aportar los insumos para la planificación sectorial, la competitividad y la sostenibilidad ambiental del sector. 3. Promover, coordinar y apoyar las investigaciones sobre los recursos pesqueros y los sistemas de producción acuícola. 4. Realizar el ordenamiento, la administración, el control y la regulación para el aprovechamiento y desarrollo sostenible de los recursos pesqueros y de la acuicultura en el territorio nacional. 5. Articular su gestión con los sistemas y programas relacionados con el sector pesquero y de la acuicultura, a escala nacional e internacional. 6. Realizar alianzas estratégicas con entidades públicas, universidades, gremios y otras organizaciones privadas, nacionales e internacionales, para consolidar el fomento, la investigación, la gestión del conocimiento e información de la pesca y de la acuicultura. 7. Diseñar y administrar un sistema de información pesquero y de la acuicultura nacional como soporte de la administración, manejo y control de las actividades propias de la institución. 8. Establecer los requisitos para el otorgamiento de permisos y autorizaciones para el ejercicio de las actividades pesqueras y acuícolas, así como los trámites necesarios. 11. Adelantar las investigaciones administrativas sobre las conductas violatorias de las disposiciones establecidas en el Estatuto General de Pesca o normas que lo sustituyan o adicionen, e imponer las sanciones a que hubiere lugar, conforme con la normativa vigente. 12. Realizar las actuaciones administrativas conducentes al ejercicio de la autoridad nacional de pesca y acuicultura, en desarrollo de su facultad de inspección, vigilancia y control de la actividad pesquera y de la acuicultura. 13. Establecer mecanismos de control y vigilancia para el cumplimiento de las normas que regulan las actividades de pesca y de la acuicultura en el territorio nacional en coordinación con la Armada Nacional, la Dirección General Marítima, la Policía Nacional, la Unidad Administrativa Especial Parques Nacionales Naturales de Colombia, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, entre otras autoridades, dentro de sus respectivas competencias. 14. Coordinar con el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder), la definición de los programas para la implementación de la política de desarrollo rural parala

<p>comunidades de pescadores artesanales y acuicultores, con especial atención de la población vulnerable.</p> <p>15. Establecer mecanismos de fomento y desarrollo productivo para las actividades pesqueras y de la acuicultura.</p> <p>16. Promover ante las autoridades competentes los programas de desarrollo social y económico para los pequeños productores del sector pesquero y acuícola.</p> <p>18. Realizar la planeación prospectiva de la actividad de pesca y acuicultura afín de lograr el aprovechamiento adecuado y sostenible de estas actividades.</p> <ul style="list-style-type: none"> Resolución 464 de 2017 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo rural, fue proferida con el objeto de adoptar los Lineamientos Estratégicos de Política Pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria. <p>CIRCUNSTANCIAS O EVENTOS QUE PODRÍAN GENERAR UN CONFLICTO DE INTERÉS: Dando cumplimiento a lo estipulado en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, consideramos que no existe ningún conflicto de intereses en la votación y discusión de este proyecto de ley dado que no genera ningún beneficio particular, actual y directo a favor de ningún congresista ni de sus parientes en el grado de cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.</p> <p>CONTENIDO DE LA INICIATIVA</p> <p>ARTÍCULO 1°. Objeto: impulsar la industria manufacturera nacional, generar empleo, trabajo y riqueza a partir del fomento y protección de la producción agropecuaria nacional y la especial protección de la agricultura campesina, familiar, comunitaria y la pesca artesanal para su mayor participación en la económica y el abastecimiento alimentario.</p> <p>ARTÍCULO 2. Protección a la Agricultura Campesina Familiar y Comunitaria: la agricultura campesina, familiar y comunitaria, la pesca artesanal y la producción agroalimentaria, gozaran de una especial protección por parte del Estado.</p> <p>Parágrafo 1: Ordénese al Gobierno Nacional revisar los Tratados de Libre Comercio e iniciar las renegociaciones de las condiciones de importaciones de productos agropecuarios susceptibles de ser producidos nacionalmente, así como las</p>	<p>condiciones de la inversión extranjera y de mas medidas pertinentes para dar cumplimiento a lo contemplado en el artículo 1°.</p> <p>Parágrafo 2: La Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria, la pesca artesanal, la producción agroalimentaria y el auto abastecimiento alimentario son estratégicos y de interés público para el Estado Colombiano. El Estado promoverá, priorizará y aumentará progresivamente la producción agroalimentaria, la comercialización la producción nacional y las compras públicas de los productos alimentarios elaborados nacionalmente bajo sistemas de agricultura campesina, familiar y comunitaria y la pesca artesanal</p> <p>Parágrafo 3: El Gobierno Nacional priorizará la producción agropecuaria e industrial manufacturera nacional. Para tal efecto, implementará una política arancelaria que proteja la producción agropecuaria y la industria nacional e impondrá cuotas de importación progresivas a los productos de estos sectores, con el objeto de garantizar una mayor participación de la agricultura e industria nacional en el abastecimiento agroalimentario, la generación de empleo y el Producto Interno Bruto.</p> <p>ARTÍCULO 3. Sustitución de Importaciones. El Gobierno Nacional adoptará medidas inmediatas para que en un plazo de 5 años se suspendan gradualmente las importaciones de productos que puedan ser producidos nacionalmente y que atiendan la demanda interna; realizara un programa de sustitución de importaciones y negociará bajo condiciones favorables las importaciones estrictamente necesarias que no sea susceptibles de producción nacional.</p> <p>Parágrafo. La producción agroalimentaria nacional será objeto de fomento e inversión prioritaria en el gasto público, con el objeto de incrementar gradualmente la capacidad de producción y el autoabastecimiento agroalimentario con especial atención en el fomento y protección de la agricultura campesina, familiar y comunitaria, así como la pesca artesanal.</p> <p>ARTICULO 4. Prohibición de arancel cero: ordénese la suspensión y retiro gradual de las medidas de arancel cero y programas de desgravación preferencial para el maíz, arroz, sorgo, soya, algodón, aceite de palma, palmiste, azúcar, leche, carne de cerdo y pollo, así como demás productos agropecuarios susceptibles de producción nacional.</p>
<p>ARTÍCULO 5. Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.</p> <p>Referencias:</p> <p>Acevedo, Á. (2020). Mirar de nuevo al campo: la importancia del campesinado en la crisis, https://www.elespectador.com/coronavirus/mirar-de-nuevo-al-campo-la-importancia-del-campesinado-en-la-crisis-articulo-920464/. Periódico El Espectador.</p> <p>Asamblea Nacional Constituyente. Ponencia presentada mayo de 1991.</p> <p>Berry, A. (2013). 'Se necesita un cambio a favor de la pequeña agricultura'. Periodico El Tiempo, https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-12681262.</p> <p>Corte Constitucional. Sentencia C-077/17 en la cual refiere el principio "Corpus iuris". Derechos De Los Campesinos Y Trabajadores Agrarios. Luis Ernesto Vargas Silva, Magistrado Ponente.</p> <p>DeJusticia. (2020). Colombia tiene la primera radiografía de su población campesina. https://www.dejusticia.org/colombia-tiene-la-primera-radiografia-de-su-poblacion-campesina/.</p> <p>FAO. (2018). 12 razones para seguirle la pista a la transformación del campo colombiano. http://www.fao.org/colombia/noticias/detail-events/ar/c/1133010/.</p> <p>Gómez Dugand, A. (2019). 2019: ¿un nuevo comienzo para la Agricultura Familiar Campesina? Razón Pública , https://razonpublica.com/ancla2019-un-nuevo-comienzo-para-la-agricultura-familiar-campesina/.</p> <p>González, Jorge Iván. Entre la sustitución de importaciones y la apertura Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia.</p> <p>La Agricultura Colombiana en el siglo XX Salomón Kálmánovitz y Enrique López.</p> <p>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (2020). El sector agropecuario creció 6,8% e impulsó la economía colombiana en el primer trimestre de 2020. Comunicados del Ministerio de Agricultura, https://www.minagricultura.gov.co/noticias/Paginas/El-sector-agropecuario-creci%C3%B3-6,8-e-impuls%C3%B3-la-econom%C3%ADa-colombiana-en-el-primero-trimestre-de-2020-.aspx.</p> <p>Ministerio de Industria, Comercio y Turismo, 2020. http://www.tlc.gov.co/TLC/media/media-TLC/Documentos/Informe-sobre-los-Acuerdos-Comerciales-vigentes-de-Colombia.pdf Informe Sobre Los Acuerdos Comerciales Vigentes De Colombia. En cumplimiento de la Ley 1868 de 2017, "Por medio de la cual se establece la entrega del Informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales ratificados por Colombia" página 43. Ministerio de Comercio.</p> <p>http://www.tlc.gov.co/preguntas-frecuentes/abc-del-tratado-de-libre-comercio-entre-colombia-y-Ministerio-de-Comercio.</p> <p>https://www.mincit.gov.co/getattachment/estudios-economicos/perfiles-economicos-y-comerciales/en-este-espacio-encontrara-los-perfiles-</p>	<p>economicos/america/america-del-norte/estados-unidos-belice/oe-e-espanol-perfil-euu-25-06-2020.pdf.aspx Perfiles económicos y comerciales por países, Estados Unidos y Colombia. Página 8. Ministerio de comercio. Oficina de Estudios Económicos</p> <p>https://www.mincit.gov.co/getattachment/estudios-economicos/seguimiento-tlc/seguimiento-vision-nacional/acuerdos-comerciales-vigentes/oe-dp-seguimiento-abr20.pdf.aspx Comercio exterior colombiano: Seguimiento a los acuerdos comerciales. Página 2. Ministerio de Comercio. Oficina de Estudios Económicos.</p> <p>http://www.tlc.gov.co/TLC/media/media-TLC/Documentos/Informe-sobre-los-Acuerdos-Comerciales-vigentes-de-Colombia.pdf INFORME SOBRE LOS ACUERDOS COMERCIALES VIGENTES DE COLOMBIA En cumplimiento de la Ley 1868 de 2017, "Por medio de la cual se establece la entrega del Informe anual sobre el desarrollo, avance y consolidación de los acuerdos comerciales ratificados por Colombia" Página 47. Ministerio de Comercio.</p> <p>https://www.mincit.gov.co/getattachment/estudios-economicos/seguimiento-tlc/seguimiento-vision-nacional/acuerdos-comerciales-vigentes/oe-dp-seguimiento-abr20.pdf.aspx Seguimiento a los acuerdos comerciales. Página 206. Ministerio de Comercio. Oficina de estudios económicos.</p> <p>Revisión del modelo de sustitución de importaciones: vigencia y algunas reconsideraciones M. Laura Vázquez Maggio 2017 Universidad Nacional Autónoma de México.</p> <p>De los honorables congresistas,</p> <p> AIDA AVELLA ESQUIVEL Senadora de la República Lista Decencia-UP</p> <p> WILSON ARIAS CASTILLO Senador de la República Polo Democrático Alternativo</p> <p> JUAN LUIS CASTRO Senador de la República Alianza Verde</p> <p> JAIRO REINALDO CALA SUAREZ Representante a la Cámara Partido FARC</p>


JULIÁN GALLO CUBILLOS
 Senador de la República
 Partido FARC


ABEL DAVID JARAMILLO
 Representante a la Cámara
 MAIS


ANTONIO SANGUINO PAEZ
 Senador de la República
 Alianza Verde


DAVID RACERO
 Representante a la Cámara Lista
 Decentes


PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA
 Senador de la República
 Partido FARC


CESAR AGUSTO PACHON ACHURY
 Representante a la Cámara
 MAIS


LUIS ALBERTO ALBAN URBANO
 Representante a la Cámara
 Partido FARC


CRISELDA LOBO SILVA
 Senadora de la República Partido
 FARC


 León Fredy Muñoz Lopera
 Representante a la Cámara
 Alianza Verde

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN
LEYES

Bogotá D.C., 30 de julio de 2020

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 184/20 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA LA ESPECIAL PROTECCIÓN DE LA INDUSTRIA NACIONAL, LA AGRICULTURA CAMPESINA, FAMILIAR Y COMUNITARIA, LA PESCA ARTESANAL Y LA PRODUCCIÓN AGROALIMENTARIA NACIONAL", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores AIDA YOLANDA AVELLA ESQUIVEL, WILSON ARIAS CASTILLO, JUAN LUIS CASTRO, JULIÁN GALLO CUBILLOS, PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA, ANTONIO SANGUINO PAEZ, CRISELDA LOBO SILVA; y los Honorables Representantes JAIRO REINALDO CALA SUAREZ, ABEL DAVID JARAMILLO, CESAR AGUSTO PACHON ACHUR, LUIS ALBERTO ALBAN URBANO, DAVID RACERO MAYORCA, LEÓN FREDY MUÑOZ LOPERA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión QUINTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

SAÚL CRUZ BONILLA
 Subsecretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 30 DE 2020

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión QUINTA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ARTURO CHAR CHALJUB

SUBSECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

SAÚL CRUZ BONILLA

PROYECTO DE LEY NÚMERO 186 DE 2020
SENADO

por medio de la cual se adoptan medidas que buscan prevenir y enfrentar actividades de lavado de activos en territorio colombiano por parte de miembros del régimen venezolano y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY NÚMERO [] DE 2020

"por medio de la cual se adoptan medidas que buscan prevenir y enfrentar actividades de lavado de activos en territorio colombiano por parte de miembros del régimen venezolano y se dictan otras disposiciones"

Artículo 1º. OBJETO. La presente ley tiene por objeto prevenir y enfrentar actividades de lavado de activos, con incidencia en el territorio colombiano por parte de miembros del régimen venezolano.

PARÁGRAFO. Entiéndase por miembros del régimen venezolano todos aquellos funcionarios que hacen parte del Gobierno de Venezuela, dirigido por Nicolás Maduro, los miembros de su Gabinete, miembros de la Asamblea Nacional Constituyente, miembros de las Fuerzas Militares y cualquier funcionario o particular vinculado a dicho Gobierno.

ARTÍCULO 2º. LISTA CONTRA EL LAVADO DE ACTIVOS POR PARTE DE MIEMBROS DEL RÉGIMEN VENEZOLANO. Las actividades de lavado de activos en el territorio colombiano por parte de los miembros del régimen venezolano se prevenirán y enfrentarán a través de la creación de una lista en la que se incluirán todas aquellas personas naturales y jurídicas que cumplan con los criterios establecidos en la presente ley.

ARTÍCULO 3º. COMPOSICIÓN DE LA LISTA DE OPERACIONES DELICTIVAS VINCULADAS CON VENEZUELA. La Lista de operaciones delictivas vinculadas con Venezuela estará conformada por personas individualizadas que cumplan con los siguientes criterios:

- a) Ser alto funcionario del gobierno venezolano,
- b) Ser parte de la Asamblea Nacional Constituyente,
- c) Ser miembro de las Fuerzas Armadas venezolanas,
- d) Representantes legales de empresas vinculadas con el gobierno venezolano.

PARÁGRAFO 1º. Para la conformación de la lista, se tendrán en cuenta indicios de participación en actividades de lavado de activos, la violación del orden constitucional y del ordenamiento jurídico, el desarrollo de actividades delictivas como financiación del terrorismo, narcotráfico y corrupción, entre otros.

PARÁGRAFO 2º. El Gobierno Nacional y la Fiscalía General de la Nación fijarán, por medio de reglamentación, los criterios objetivos para la composición de la lista.

ARTÍCULO 4º. CONFORMACIÓN Y ACTUALIZACIÓN DE LA LISTA. Será responsabilidad del Gobierno Nacional la conformación de la Lista de las personas naturales o jurídicas que cumplan los criterios establecidos en el artículo 3º de esta Ley.

PARÁGRAFO 1º. Las Mesas Directivas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, crearán en cada Corporación una Comisión Accidental denominada "Comisión contra el lavado de activos", la cual podrá recomendar al Gobierno Nacional la actualización de la Lista, sin perjuicio de las competencias del gobierno en el manejo de las relaciones exteriores. Las Comisiones Accidentales, sesionarán conjuntamente una vez al semestre con el fin de verificar la necesidad de actualizar la Lista y recomendar al Gobierno Nacional las correspondientes inclusiones.

PARÁGRAFO 2º. Corresponderá al Gobierno Nacional recibir las recomendaciones formuladas por el Congreso de la República y definir la inclusión de la Lista de las personas naturales o jurídicas indicadas, con base en los criterios establecidos en el artículo 3º de la presente Ley.

ARTÍCULO 5º. OBLIGACIÓN DE REPORTAR. Los sujetos obligados a implementar un Sistema de Administración de Riesgos de Lavado de Activos y Financiación del Terrorismo, deberán reportar inmediatamente cualquier actividad, negocio jurídico o acto jurídico relacionados con las personas individualizadas en la Lista a la Unidad de Información y Análisis Financiero –UIAF, así como a la Dirección y a la Unidad Nacional contra el Lavado de Activos y para la Extinción de Dominio de la Fiscalía General de la Nación.

PARÁGRAFO 1º. Los fiscales de la Unidad Nacional contra el Lavado de Activos y para la Extinción de Dominio de la Fiscalía General de la Nación deberán, una vez conocido el caso, tramitarlo de forma inmediata y le darán prioridad sobre los demás casos de su conocimiento.

ARTÍCULO 6º. Todo bien que haya sido detectado como perteneciente a cualquiera de las personas relacionadas en la Lista, deberá ser objeto de las medidas cautelares establecidas en el artículo 88 de la Ley 1708 de 2014 y será dispuesto a favor de la Sociedad de Activos Especiales S.A.S (SAE), que tendrá la responsabilidad de su administración hasta tanto se defina la situación jurídica de las personas incluidas en la lista y se retorne a un sistema democrático para lo cual se establecerá como criterio el cumplimiento razonable de las condiciones establecidas en la Carta Democrática Interamericana según lo determinaran en su momento el Congreso de la República y el Gobierno Nacional.

PARÁGRAFO 1º. Todas las entidades supervisoras del Estado colombiano que ejerzan inspección, vigilancia y control deberán, mediante circular, ordenar a las entidades bajo su supervisión que se abstengan de realizar cualquier tipo de acto o negocio jurídico en calidad de parte o intermediario con las personas individualizadas en la Lista de Operaciones Delictivas vinculadas con Venezuela a que se refiere el artículo 2 de la presente Ley.

PARÁGRAFO 2º. Los bienes de las personas que sean condenadas en procesos judiciales relacionados con delitos de narcotráfico o lavado de activos y que se encuentren relacionados en la lista de la que trata el artículo 2º de la presente ley, podrán ser trasladados a un fondo con el fin de prestar ayuda humanitaria a los migrantes venezolanos.

ARTÍCULO 7º. El Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, en ejercicio de sus competencias en materia migratoria, deberá verificar la situación migratoria de las personas naturales individualizadas en la Lista y adoptar las medidas procedentes.

ARTÍCULO 8º. El Gobierno Nacional deberá establecer un régimen migratorio especial para miembros de la Asamblea Nacional de Venezuela, para garantizar su libre tránsito y permanencia en nuestro territorio, eximiéndolos de los requisitos generales de regulación tales como la presentación de pasaportes, de manera que se les permita ejercer su derecho de locomoción en el territorio interamericano con cualquier documento de identidad.

ARTÍCULO 9º. VIGENCIA. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



RODRIGO LARA RESTREPO
Senador de la República



ALVARO URIBE VÉLEZ
Senador de la República



Richard Aguilar Villa
Senador de la República



ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA
Senador de la República

sobre grupos en situación de exclusión y discriminación histórica como NNA, mujeres, personas adultas mayores y pueblos indígenas.”³

El descontento social y toda forma de oposición política han sido blanco de persecuciones por parte del régimen que se ha convertido en el principal violador de derechos humanos del hemisferio, mientras funcionarios de alto nivel se enriquecen de manera ilícita por actividades de corrupción y narcotráfico.

El Consejo de la Unión Europea, mediante decisión (PESC) 2017/2074, determinó que:

“(…) deben imponerse medidas restrictivas específicas a determinadas personas físicas y jurídicas responsables de graves violaciones o abusos de los derechos humanos o de actos de represión contra la sociedad civil y la oposición democrática, y a personas, entidades u organismos cuyas acciones, políticas o actividades suponen un menoscabo de la democracia o el Estado de Derecho en Venezuela, así como a las personas, entidades y organismos asociados con ellas.”⁴

En la lista de personas naturales sancionadas por la Unión Europea aparecen: Néstor Luis Reverol Torres, Ministro de Relaciones Exteriores; Gustavo Enrique González López, Director del Servicio Bolivariano de Inteligencia Nacional (SEBIN); Tibisay Lucena Ramírez, Presidenta del Consejo Nacional Electoral (CNE); Antonio José Benavides Torres, Jefe de Gobierno del Distrito Capital; Maikel José Moreno Pérez, Presidente y exvicepresidente del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela; Tarek William Saab Halabi, Fiscal General de Venezuela nombrado por la Asamblea Constituyente; Diosdado Cabello Rondón, Miembro de la Asamblea Constituyente y vicepresidente primero del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV).

Asimismo, existen claros indicios de la participación de miembros de la cúpula del gobierno y las Fuerzas Armadas de Venezuela en el tráfico transnacional de drogas. En mayo del presente año, los EEUU denunciaron públicamente la participación del propio Nicolás Maduro y Diosdado Cabello de beneficiarse a través de cargamentos de drogas hacia los

³COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS, *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela, INFORME DE PAÍS*.

⁴CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA. Diario Oficial de la Unión Europea. Decisión (PESC) 2017/2074 DEL CONSEJO de 13 de noviembre de 2017 relativa a medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Venezuela. <https://www.boe.es/doue/2017/295/L00060-00068.pdf> Recuperado en Junio 5 de 2018.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El objeto del Proyecto de Ley número 96 de 2018 Senado “*por medio de la cual se adoptan medidas que buscan prevenir y enfrentar actividades de lavado de activos en territorio colombiano por parte de miembros del régimen venezolano y se dictan otras disposiciones*”, tiene como objeto prevenir y enfrentar actividades y operaciones delictivas con incidencia en el territorio colombiano por parte de miembros de la cúpula del régimen venezolano.

II. CONSIDERACIONES

-La crisis en Venezuela y la necesidad de enfrentarla por parte del Congreso de Colombia

El colapso institucional en el vecino país ha generado la mayor crisis humanitaria del continente. Los hogares en la pobreza pasaron de un 48% en el 2014 a un 81,8% en el 2016, según la *Encuesta sobre condiciones de vida*¹ (Encovi 2016). Asimismo, en la encuesta sobre alimentación del 2016, se encontró que más de 9,6 millones de venezolanos, que representan un 86,3% de la población, consumen dos o menos comidas al día y cerca del 72,7% perdió peso en un promedio de 8,7 kg². De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

“Además de una crisis política, se presenta en la actualidad en Venezuela una grave crisis económica y social, caracterizada por el desabastecimiento generalizado de alimentos, medicamentos, tratamiento, material e insumos médicos, entre otros. Precisamente en 2015 se registró un alza de 180,9% en los precios y en abril de 2016 el 80% de la población enfrentaba escasez de alimentos. Esta situación ha provocado alarmantes índices de pobreza y pobreza extrema; así como serias dificultades para el goce de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de la población, tales como la alimentación, salud, educación y vivienda. El impacto ha sido mayor

¹Luis Pedro España, “Evolución de la Pobreza”, *Encuesta sobre Condiciones de vida 2016*, “Pobreza” <https://www.fundacionbengoa.org/noticias/2017/images/ENCOVI-2016-Pobreza.pdf> Recuperado el 28 de mayo de 2018.

²Maritza Landaeta-Jiménez, et al. *Encuesta nacional de Condiciones de vida-Alimentación 2016*, “Alimentación”. <https://www.fundacionbengoa.org/noticias/2017/images/ENCOVI-2016-Alimentacion.pdf> Recuperado el 28 de mayo de 2018.

EEUU⁵. De igual forma, el vicepresidente de la República Bolivariana de Venezuela, Tarek El Aissami, entre otros, ha sido incluido en las listas de sancionados por el Departamento del Tesoro de los EEUU por su participación en contrabando de drogas hacia dicho país.

En la página del Departamento del Tesoro de los EEUU aparecen los siguientes individuos como sancionados a través del *Kingpin Act*: Francisco Jose Ameliach Orta, Adán Coromoto Chávez Frías, Tania D’amelio Cardiet, Hermann Eduardo Escarra Malaver, Erika Del Valle Farías Pena, Bladimir Humberto Lugo Armas, Carmen Teresa Meléndez Rivas y Ramón Darío Vivas Velasco. Es de notar que todos los anteriormente mencionados hacen parte del Estado venezolano, bien como representantes ante la ilegítima Asamblea Constituyente o como miembros del gobierno o de las Fuerzas Armadas de dicho país⁶.

Urge evitar que estas personas desarrollen actividades delictivas en Colombia. Hacer caso omiso de este riesgo puede llevar a que se deteriore el orden público en el país como consecuencia de la acción delincinencial de las mafias de narcotraficantes. Es imperativo detener la llegada de recursos financieros que estimulen la delincuencia en Colombia y que fortalezcan a las bandas criminales.

Además de la necesidad y obligatoriedad de hacer cumplir la ley colombiana, existe una “responsabilidad de proteger” hacia la población que está siendo objeto de violaciones de DDHH en el vecino país. Hacer la vista gorda ante los atropellos realizados por el régimen venezolano es, a todas luces, inaceptable, puesto que este tipo de indolencia equivale, moralmente, a complicidad.

En consecuencia, es necesario que el país, a través de su Congreso, pueda adoptar medidas tendientes a imponer su ordenamiento jurídico y a cumplir con la responsabilidad de proteger el Estado y sus ciudadanos. El presente proyecto de ley es pues una respuesta a la urgencia de una legislación que le permita al Estado Colombiano enfrentar la criminalidad del régimen de Nicolás Maduro dado que actualmente éste no cuenta con herramientas suficientes, falencia que se busca suplir con la presente iniciativa.

⁵Wroughton, Lesley. “U.S. accuses Maduro, Venezuelan party official of drug trade profiteering”, REUTERS, Mayo 18 de 2018. <https://www.reuters.com/article/us-usa-venezuela-sanctions/u-s-accuses-maduro-venezuelan-party-official-of-drug-trade-profiteering-idUSKCN1J2JZ> Recuperado en: Junio 1 de 2018.

⁶Department of Treasury, Office of Foreign Assets Control, Kingpin Act Designations; Venezuela-related Designations; Non-proliferation Designations Updates. <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/OFAC-Enforcement/Pages/20170809.aspx> Recuperado en 5 de Junio de 2018.

-Recomendaciones a Nivel Internacional

En el marco de la prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo, el Grupo de Acción Financiera Internacional, que es un grupo intergubernamental cuyo objetivo fundamental es "[f]ijar estándares y promover la implementación efectiva de medidas legales, regulatorias y operativas para combatir el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva, y otras amenazas a la integridad del sistema financiero internacional(...)"⁷, diseñó y emitió en febrero de 2012 los Estándares Internacionales sobre la Lucha Contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación (LA/FT).

En ese sentido, el GAFI recomendó que los países adoptaran un enfoque basado en riesgos, adoptando medidas que se pudieran ajustar fácilmente a los riesgos debidamente identificados en el marco del Sistema de Inteligencia Financiera Multilateral.

En dichos estándares, en el numeral 28 literal b) se señala que:

"Los países deben asegurar que las demás categorías de APNFD estén sujetas a sistemas eficaces para el monitoreo y asegurar el cumplimiento con los requisitos ALA/CFT. Esto debe hacerse de acuerdo al riesgo. Ello puede ser ejecutado por a) un supervisor o por b) un organismo autorregulador (OAR) apropiado, siempre que dicho organismo pueda asegurar que sus miembros cumplan con sus obligaciones para combatir el lavado de activos y el financiamiento del terrorismo. El supervisor o el OAR deben también a) tomar las medidas legales o normativas necesarias para prevenir que los criminales o sus asociados tengan, o sean el beneficiario final de, o que tengan una participación significativa o mayoritaria en, o que ostenten una función administrativa, por ejemplo evaluando a las personas con base en un examen de capacidad e idoneidad "fit and proper"; **y (b) tener sanciones efectivas, adecuadas y disuasivas de acuerdo con la Recomendación 35 para contrarrestar el incumplimiento de los requerimientos de ALA/CFT.**" (Negrilla y subrayado fuera del texto original)⁸

⁷Cfr. <http://www.fatf-gafi.org/about/>. Recuperado el 24 de mayo de 2018. Traducción del inglés propia.
⁸Cfr. Estándares Internacionales sobre la Lucha Contra el Lavado de Activos y el Financiamiento Del Terrorismo y la Proliferación, Las recomendaciones del GAFI. Febrero de 2012, GAFISUD 11 / II Plen 1. Recomendación 28. En: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf>. Recuperado el 24 de mayo de 2018.

Así pues, a partir de este contexto, el GAFI considera que dicho sistema, a fin de asegurar resultados eficientes en los objetivos de prevención del lavado de activos y financiación del terrorismo considera que deben existir sanciones, tal como lo establece en su recomendación 35 en los siguientes términos:

"35. Sanciones: Los países deben asegurar que exista una gama de sanciones eficaces, proporcionales y disuasivas, sean penales, civiles o administrativas, que estén disponibles para tratar a las personas naturales o jurídicas cubiertas en las Recomendaciones 6 y 8 a la 23, que incumplan con los requisitos ALA/CFT. Las sanciones deben ser aplicables no sólo a las instituciones financieras y a las APNFD, sino también a sus directores y la alta gerencia." (Negrilla y subraya fuera del texto original).⁹

Por lo anterior, el presente Proyecto de Ley se encarga de crear una lista de personas que, en razón de su prontuario de delitos relacionados con el narcotráfico, la corrupción, el lavado de activos y demás delitos financieros deberán ser excluidas de realizar cualquier tipo de acto o negocio jurídico en Colombia. Lo anterior, con el fin de enfrentar y presionar decididamente a aquellos miembros del régimen venezolano que se han lucrado de estas actividades y que pretenden lavar dichos activos en nuestro territorio.

-Marco Normativo en Colombia

Colombia ha volcado su aparato administrativo a fin de construir un sistema de prevención y sanciones efectivas a quienes incumplan las recomendaciones financieras del GAFI. De acuerdo con en el artículo 84 de la Ley 222 de 1995 y en el Decreto 1074 de 2015, corresponde a la Superintendencia de Sociedades ejercer la vigilancia de las sociedades comerciales, sucursales de sociedades extranjeras y empresas unipersonales.

De igual manera, en el artículo 10 de la Ley 526 de 1999, modificada por la Ley 1121 de 2006, se señala que las autoridades que ejerzan funciones de inspección, vigilancia y control deberán instruir a sus supervisados sobre las características, periodicidad y controles en relación con la información por reportar a la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF), de acuerdo con los criterios e indicaciones que reciban de dicha entidad.

⁹Cfr. Estándares Internacionales sobre la Lucha Contra el Lavado de Activos y el Financiamiento Del Terrorismo y la Proliferación, Las recomendaciones del GAFI. Febrero de 2012, GAFISUD 11 / II Plen 1. Recomendación 35. En: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF-40-Rec-2012-Spanish.pdf>. Recuperado el 24 de mayo de 2018.

En desarrollo delo anterior, el artículo 2.14.2 del Decreto 1068 de 2015, subraya que las entidades públicas y privadas pertenecientes a sectores diferentes al financiero, asegurador y bursátil, deben reportar Operaciones Sospechosas a la UIAF, de acuerdo con el literal d) del numeral 2 del artículo 102 y los artículos 103 y 104 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, cuando dicha Unidad lo solicite, en la forma y oportunidad que ésta señale.

La Ley 1621 de 2013 en su artículo 3º indica que la UIAF es parte cabal de los organismos que llevan a cabo la función de inteligencia y contrainteligencia en el Estado colombiano, es decir, la hizo parte del Sistema Nacional de Inteligencia. De igual manera, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) aprobó el Documento Conpes 3793 del 18 de diciembre de 2013, cuyo objetivo es establecer los lineamientos para la puesta en marcha de la Política Nacional AntiLavado de Activos y Contra la Financiación del Terrorismo.

Sin embargo, para el caso colombiano y de acuerdo con las disposiciones de la Carta de San Francisco, la única lista de personas que es vinculante para que las entidades supervisoras prohíban contratar o realizar cualquier tipo de negocio jurídico, es la emitida por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Ante esta realidad, el presente proyecto de Ley busca hacer efectiva la Política Nacional anti-lavado de activos en lo que respecta a actividades provenientes de la República Bolivariana de Venezuela, en concordancia con las recomendaciones del GAFI, para el caso de dirigentes que ostentan altas dignidades en el Estado venezolano y que ya han sido sancionados efectivamente por diferentes Estados y Organizaciones Internacionales por su concurrencia en operaciones de narcotráfico y lavado de activos y violaciones de derechos humanos.¹⁰

En consecuencia, el Honorable Congreso de la República, por virtud de la representación democrática que ostenta, expedirá unilateralmente una lista de individuos que tendrá efectos inmediatos *de iure*, en aras de conseguir el objetivo de prevenir efectivamente que los dineros que hacen parte del patrimonio de los elementos más representativos de la cúpula del régimen

¹⁰ Cfr. Office of Financial Sanctions Implementation HM Treasury, Financial Sanctions Notice, Venezuela, 22/01/2018, United Kingdom, 2018.
 Cfr. Council Implementing Regulation (EU) No 2018/88 ("the Amending Regulation") was published in the Official Journal of the European Union (O.J. L 16 1, 22.1.2018, p.6) by the Council of the European Union. The Amending Regulation amended Annex IV to the Regulation with effect from 22 January 2018. En: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2017.295.01.0060.01.ENG&toe=OJ.L.2017.295.TOC Recuperado el 24 de mayo de 2018.
 Cfr. Executive Order on Taking Additional Steps to Address the Situation in Venezuela, Foreign Policy, 19 de marzo de 2018. En: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/executive-order-taking-additional-steps-address-situation-venezuela/> Recuperado el 24 de mayo de 2018.

venezolano, sean lavados a partir de las transacciones que se hacen en nuestro país. De este modo, las entidades supervisoras tendrán el deber de hacer cumplir la obligación de *no-hacer*, es decir, la obligación de abstenerse de realizar cualquier tipo de negocio jurídico con las personas naturales y jurídicas enunciadas en la presente lista, frente a los sujetos que se encuentren bajo su supervisión, inspección, vigilancia o control.

De este modo y por virtud de la soberanía de nuestro máximo órgano de representación popular, se expide una lista vinculante a todas las entidades sujetas a supervisión por el Estado colombiano.

-Nuestro Proyecto de Ley

En virtud de lo anteriormente expuesto y dada la grave crisis humanitaria por la cual atraviesa nuestro hermano país, es necesario tomar medidas inmediatas, que en todo caso serán transitorias, para proceder a investigar efectivamente la relación de bienes de la lista expedida por el Congreso de la República en su calidad de Representante natural del pueblo colombiano—legitimado democráticamente— para que, se proceda al congelamiento de todos los activos de estos individuos mientras se adelanta una investigación judicial sobre su naturaleza y origen.

Así pues, ponemos a disposición del Honorable Congreso de la República el presente Proyecto de Ley, que permitirá hacer tránsito de las palabras de apoyo a acciones concretas y efectivas para contribuir a dar fin a la crisis por la cual atraviesa el vecino país.

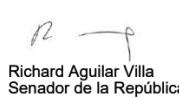
Cordialmente,



RODRIGO LARA RESTREPO
 Senador de la República



ALVARO URIBE VÉLEZ
 Senador de la República



Richard Aguilar Villa
 Senador de la República



ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA
 Senador de la República

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN
LEYES

Bogotá D.C., 31 de julio de 2020

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 186/20 Senado “**POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS QUE BUSCAN PREVENIR Y ENFRENTAR ACTIVIDADES DE LAVADO DE ACTIVOS EN TERRITORIO COLOMBIANO POR PARTE DE MIEMBROS DEL RÉGIMEN VENEZOLANO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores RODRIGO LARA RESTREPO, ALVARO URIBE VÉLEZ, RICHARD ALFONSO AGUILAR VILLA, ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión PRIMERA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

SAÚL CRUZ BONILLA
Subsecretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 31 DE 2020

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión PRIMERA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ARTURO CHAR CHALJUB

SUBSECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

SAÚL CRUZ BONILLA

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 187 DE 2020
SENADO**

por medio del cual se crean medidas para fomentar la restauración de ecosistemas con especies nativas en predios rurales de uso agropecuario y se dictan otras disposiciones.

PROYECTO DE LEY NÚMERO [] DE 2020
“Por medio del cual se crean medidas para fomentar la restauración de ecosistemas con especies nativas en predios rurales de uso agropecuario y se dictan otras disposiciones”

EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA:

Artículo 1º. Todo propietario de predios rurales destinados al uso agropecuario con una extensión superior a una (1) unidad agrícola familiar, cuyas pendientes estén entre veinticinco por ciento (25%) y cincuenta por ciento (50%), tiene la obligación de destinar en arreglos silvícolas protectores y/o protectores productores, por lo menos el cinco por ciento (5%) de la superficie del predio para restaurar el ecosistema con especies nativas con distribución natural según el área a restaurar.

Parágrafo 1º. Los predios rurales de uso agropecuario en cuyo interior las coberturas naturales cumplan la normativa ambiental y cuya superficie sea igual o mayor al porcentaje previsto en la presente ley, se encuentran exentos de esta obligación siempre que mantengan dicha cobertura natural.

Parágrafo 2º. El poseedor de predios rurales mencionados en el presente artículo, solo estará obligado a conservar el ecosistema.

Artículo 2º. Todo propietario de predios rurales destinados al uso agropecuario con una extensión superior a cincuenta (50) hectáreas, tiene la obligación de destinar en arreglos silvícolas protectores y/o protectores productores, por lo menos el diez por ciento (10%) de la superficie del predio para restaurar el ecosistema con especies nativas, siempre que dicho predio se encuentre en aquellas áreas pertenecientes a los veinte (20) municipios más afectados por la deforestación. El Gobierno Nacional geo-referenciará estos municipios a través del Ministerio de Ambiente.

Parágrafo 1. En predios en donde se encuentren áreas de sabanas inundables y ecosistemas naturalmente desérticos, dichas áreas no contarán como base para determinar el porcentaje de restauración del ecosistema con especies nativas, ni podrá realizarse en ellas ningún tipo de restauración del ecosistema con especies foráneas.

Parágrafo 2. Los predios rurales en cuyo interior las coberturas naturales cumplan la normativa ambiental y cuya superficie sea igual o mayor al porcentaje previsto en la presente ley, se

encuentran exentos de esta obligación siempre que mantengan dicha cobertura natural.

Artículo 3º. Aquellos predios rurales que cuenten con fuentes de aguas naturales de flujo continuo o irregular, deberán proteger la servidumbre mediante la conservación del bosque de galería, si este existiese, o mediante un plan de revegetalización con especies nativas previamente aprobado por las Autoridades Ambientales, UPRA, IGAC, Institutos de Investigación del SINA; y con los paquetes tecnológicos desarrollados para las condiciones físicas y ambientales de cada región.

Parágrafo. La asistencia técnica para los fines previstos en la presente Ley, será prestada por las Instituciones pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con sus entidades adscritas y vinculadas y las Entidades Territoriales.

Artículo 4º. Las entidades territoriales podrán reconocer los incentivos dispuestos en el Título III del Decreto número 953 de 2013 y en el artículo 43 de la Ley 99 de 1993; a los propietarios determinados en los artículos 1º y 2º.

Parágrafo. En el mismo sentido, los municipios a través de sus Concejos y de conformidad con sus competencias constitucionales y legales podrán mediante acuerdos, otorgar descuentos, exenciones, o una combinación de estas modalidades a los contribuyentes del Impuesto Predial Unificado de su jurisdicción, que destinen partes del área de su propiedad rural para la restauración de ecosistemas con especies nativas. Los mecanismos y montos tarifarios objeto de dichos incentivos serán definidos de manera autónoma por los Concejos Municipales.

Artículo 5º. La restauración del ecosistema con especies nativas deberá realizarse en un plazo de cinco (5) años, de conformidad con el presupuesto y herramientas con las que cuente cada propietario del predio rural, de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Ambiente a través de las Autoridades Ambientales y de la Unidad de Adecuación de Tierras del Ministerio de Agricultura para el efecto.

Parágrafo. Para aquellos propietarios o poseedores que sustenten la imposibilidad presupuestal o de herramientas, el Ministerio de Ambiente a través de las Autoridades Ambientales y de la Unidad de Adecuación de Tierras del Ministerio de Agricultura dará el soporte debido para la restauración del ecosistema con especies nativas.

Artículo 6º. Los propietarios de predios rurales que incumplan lo previsto en los artículos precedentes estarán sujetos a las sanciones establecidas en el numeral 1 del artículo 40 de la Ley

1333 de 2009. El Ministerio de Ambiente y las Autoridades Ambientales competentes reglamentarán el procedimiento para la imposición de las mismas.

Artículo 7º. El Gobierno Nacional reglamentará lo respectivo para el cumplimiento de lo expuesto en la presente ley en un plazo máximo de un año.

Artículo 8º. Vigencia. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,


RODRIGO LARA RESTREPO
Senador de la República


Richard Aguilar Villa
Senador de la República


ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA
Senador de la República


JOSÉ RITTER LÓPEZ
Senador de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Este de ley conserva el espíritu de los Proyecto 068 de 2016 Cámara 190 de 2018 Senado, que logró tramitarse hasta tercer debate en la legislatura 2017-2018, tras la conformación de una mesa de trabajo conjunta con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para precisar detalles técnicos que fortalecieran la iniciativa legislativa; tiene como objetivo recuperar parte de los recursos deforestados en los últimos veinte años, a lo largo de todo el territorio nacional, y permitirá que más de tres millones de hectáreas entren a hacer parte de los ecosistemas de restauración.

Esta ley es conveniente en por lo menos tres aspectos: i) permite contrarrestar los efectos negativos de la deforestación en temas ambientales; ii) propende por un uso del suelo más acorde con su vocación; y iii) a través de un sistema de sanciones e incentivos, avanza en materia de regulación ambiental.

II. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO

La Constitución Política de Colombia en desarrollo de los derechos de tercera generación estableció una serie de derechos, entre los cuales se encuentran el ambiente sano y la protección de los recursos naturales como herramienta para proteger los bienes y riquezas ecológicas indispensables para obtener un desarrollo sostenible; por esta razón, corresponde al Estado con relación al ambiente, planificar su administración, prevenir y controlar los factores de deterioro y especialmente, conservar las áreas de especial importancia ecológica.

El ordenamiento ambiental del territorio se constituye como una herramienta fundamental para la planificación y la gestión ambiental nacional, regional y local, tendiente a garantizar la renovabilidad del capital natural, prevenir el deterioro de ecosistemas indispensables, proteger la biodiversidad y equilibrar la transformación y la restauración de los ecosistemas cuando hayan sido perturbados más allá de su capacidad de resiliencia.¹

En el año 1998 se elaboró el documento “Lineamientos para la Política Nacional de Ordenamiento Ambiental del Territorio” con el cual se pretendía regular los procesos de ocupación, apropiación y uso del territorio, fomentando una cultura agrícola ambientalmente

¹ (s.d.) VERANO, E. “Planificación y Ordenamiento Ambiental del territorio” en Memorias al Congreso de la República 1997-1998.

Por otra parte, las políticas para intentar erradicar los cultivos ilícitos, a partir de herbicidas aéreos, tienen considerables consecuencias destructivas sobre la vegetación, produciendo efectos adversos no solo en cultivos lícitos sino también en los bosques y fuentes de agua. En este punto, cabe resaltar que el grado de deforestación de los bosques húmedos tropicales en Colombia está entre los cinco más altos del mundo (González, 2000)⁵. Asimismo, otro factor que imposibilita la recuperación efectiva de las áreas forestales es el conflicto en torno a la vocación del suelo. La ganadería utiliza hoy en día el 30% de la superficie terrestre del planeta, en su mayor parte pastizales, que ocupan el 33% de toda la superficie cultivable (Matthews, 2008)⁶.

El proceso de deforestación tiene numerosas implicaciones negativas. En primer lugar, Colombia presenta un riesgo elevado de afectación ante los diferentes efectos del cambio climático, de acuerdo con el Índice Global de Riesgo por Climático. Al eliminar un bosque se presenta un aumento en los niveles de dióxido de carbono, principal determinante de los gases de efecto invernadero. De esta forma, las estimaciones del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), señalan que un 10-20% de todo el dióxido de carbono liberado proviene de la pérdida de bosques tropicales.

En segundo lugar, la deforestación implica daños a los servicios de los ecosistemas, como los aprovisionamientos de agua; en particular, por el deterioro de las cuencas de los ríos debido a su erosión y sedimentación, lo cual impacta de manera negativa el cauce de los mismos y ello se traduce en inundaciones y derrumbes.

Tercero, hay una pérdida de biodiversidad y degradación del hábitat de muchas especies naturales. Por último, las consecuencias de la deforestación se pueden evidenciar en el deterioro de los medios de vida rurales, lo que lleva a una movilización de la población asentada de un extremo a otro.

Según concepto emitido por el IDEAM, de las áreas que presentan vocación forestal, el 32,5% presenta algún grado de erosión, el proceso de degradación más importante en Colombia y en el mundo, el cual se inicia generalmente con la pérdida de la cobertura vegetal y mantiene una estrecha relación con la variabilidad y el cambio climático, el uso del territorio, la pobreza, el hambre, la inseguridad, la violencia social y el aumento de las amenazas naturales.

⁵ GONZÁLEZ, D. (2000) “Coca, Deforestation and Food Security in the Colombian Amazon Region” en Unasylva, Vol. 51, No. 202, Forestry Department, FAO, págs. 1-5.
⁶ MATTHEWS, C. (2008) “La Ganadería amenaza el Medio Ambiente” en Cambio Climático, págs. 1-2.

responsable. Desde entonces, se ha buscado que las corporaciones regionales definan el uso de las áreas territoriales reduciendo el impacto que generan sobre el ambiente muchas de las actividades productivas primarias.

De acuerdo a las proyecciones realizadas por el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), de mantenerse la tendencia actual, el número de hectáreas deforestadas en el mundo ascenderá a 170 millones en los próximos veinte años. Este proceso se presenta principalmente en los países ubicados en la región tropical, siendo Colombia uno de los más afectados.

Actualmente, cerca de la mitad del territorio colombiano está conformado por áreas de bosque, aproximadamente 50 millones de hectáreas, sin embargo, el número de hectáreas que tienen vocación forestal asciende a más de 64 millones de hectáreas, de acuerdo con el tercer Censo Agropecuario. Esta diferencia es resultado de fenómenos como la minería ilegal, los cultivos ilícitos, la tala ilegal y el cambio vocacional del suelo. De acuerdo al Sistema de Monitoreo de bosques y carbono para Colombia (IDEAM, 2012), a nivel nacional entre 2005 y 2010, aproximadamente el 56% del área deforestada se transformó a coberturas de pastos y el 10% a áreas agrícolas. La ganadería extensiva fue una de las principales causas de deforestación en el país, ocupando un 38% de la superficie total del territorio nacional, área que se ha expandido 14.6 a 38 millones de hectáreas en los últimos 50 años. Otra causa de la deforestación es la extracción selectiva e ilegal de especies forestales nativas para la producción de madera, se estima que del total de madera utilizada en Colombia, el 42% es comercializada de forma ilegal. En consecuencia, cada año se pierde un área de bosque casi igual al espacio que ocupa Bogotá (140.000 hectáreas); por lo que, en total, en los últimos 20 años se han perdido en áreas de bosque más de 5 millones de hectáreas.

Más de 2.000 hectáreas de bosques y vegetación son deforestadas cada mes en Colombia por cuenta de la explotación minera de oro a cielo abierto, que se está llevando a cabo en 17 de los 32 departamentos del país (El Tiempo, 2016)². En el 2017, se presentaron 466 alertas de deforestación, principalmente como consecuencia de la minería ilegal, concentradas en 30 municipios de Colombia, entre los cuales se encuentran el Chocó, Santa Marta, Norte de Santander y el noroccidente de la Amazonía; 76% de estas alertas fueron en Parques Nacionales Naturales como la Sierra Nevada de Santa Marta, la Sierra de la Macarena y Paramillo, áreas que son totalmente protegidas (El Tiempo, 2017)³. En la actualidad existen en el país 483 municipios con vulnerabilidad muy alta, alta y media por desabastecimiento hídrico.⁴

² Minería ilegal arrasa con más bosques que la coca. Junio de 2016.
³ Chocó y Parques Nacionales, los más deforestados en el último semestre. Noviembre de 2017.
⁴ Plan Nacional de Restauración. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2015) Pg. 7

Por estos motivos, es de gran importancia contar con mayores herramientas para la protección de bosques, ecosistemas y cuencas hídricas. La imposición de un conjunto de deberes a los propietarios rurales para que dediquen una fracción marginal a procesos de restauración del ecosistema con especies nativas, aparece como una estrategia efectiva para enfrentar los problemas generados por la deforestación.

La restauración del ecosistema nativo, se puede definir como una estrategia práctica de manejo que reestablece los procesos ecológicos para mantener la composición, estructura y función del ecosistema en diferentes unidades de paisaje y a distintas escalas, mediante el desarrollo de estrategias participativas (Apfelbaum y Chapman, 1997). Es un proceso complejo, integral y cuyos objetivos se logran a mediano y largo plazo y su propósito va más allá de la simple revegetación o reforestación de áreas.⁷

Este conjunto de medidas no es del todo novedoso, puesto que en Panamá actualmente hay en curso un proyecto de ley⁸ que pretende obligar a los poseedores de predios a acoger una regulación directa en torno a la restauración de un porcentaje de sus propiedades, medida con la cual el vecino país pretende fomentar una producción sostenible y amigable con el medio ambiente. Con la presente ley, el país podrá recuperar más de tres de las cinco millones de hectáreas deforestadas en los últimos veinte años⁹.

En este orden de ideas, varios organismos multilaterales han realizado recomendaciones con el fin de luchar contra el cambio climático y preservar la flora y la fauna.

La FAO considera de suma importancia regular el tema forestal, en la medida en que debe ser establecida una visión a largo plazo que comprenda aspiraciones, metas y objetivos. La FAO define el término “política forestal” del siguiente modo:

“un acuerdo negociado entre el gobierno y las partes interesadas (es decir, todos los sujetos que dependen u obtienen beneficios de los bosques, o aquellos que deciden, controlan o reglamentan el acceso a esos recursos) acerca de las orientaciones y principios de acción por ellos adoptados, en armonía con las políticas socioeconómicas

⁷ Plan Nacional de Restauración. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (2015) Pg. 15
⁸ Proyecto de ley número 311 de 2016 “Asamblea Nacional de Panamá”. Diputados Manuel Cohen Salerno, Carlos Afu Decerega y Juan Carlos Arango.
⁹ Actualmente en el país existen más de 34 millones de hectáreas dedicadas a la actividad pecuaria, de las cuales cerca de 30 millones están concentradas en predios con una extensión mayor a las 50 hectáreas. Principalmente estos predios se encuentran destinados a pastos y rastrojos.

y ambientales nacionales, para guiar y determinar las decisiones sobre el uso sostenible y la conservación de los recursos de bosques y árboles en beneficio de la sociedad”.

Además, la FAO (2016) estima que el número de países que está elaborando disposiciones formales de políticas forestales se incrementó en un 15 por ciento en el período 2007-2015.

Por otra parte, la Fundación Natura (2010) establece una Norma para Sistemas Sostenibles de Producción Ganadera, en la cual se pretende a través de una Red de Agricultura Sostenible¹⁰ impulsar prácticas para la cadena de valor agropecuaria incentivando a los productores a cumplir con la normatividad y animando a los comercializadores y consumidores a apoyar la sostenibilidad; esto, desde los principios de conservación de la biodiversidad, el bienestar social y ambiental, los ecosistemas sanos y la responsabilidad social. A través de este programa pretende certificar a los propietarios que cumplan los diez principios de agricultura sostenible, entre los cuales se encuentran, en relación con este proyecto, los siguientes:

1. Implementar un sistema de gestión social y ambiental.
2. Conservar los ecosistemas.
3. Proteger la vida silvestre.
4. Conservar los recursos hídricos.
5. Tomar medidas para la conservación del suelo.

El Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU realiza un comunicado (2010) en el cual reconoce que la restauración de ecosistemas es la manera más efectiva en la lucha contra el cambio climático y destaca la importancia de la recuperación de bosques. Además, sugiere la implementación de un mecanismo mundial para reducir las emisiones de la deforestación y la degradación forestal, así como la promoción de la conservación y gestión sostenible de los bosques. El objetivo de las Naciones Unidas es detener la deforestación para el 2020, como se estipula en la *New York Declaration of Forests*, en la cual se propone un corredor biológico desde el piedemonte de los Andes hasta el Atlántico.

Greenpeace inició un movimiento (2010) llamado “*For a zero deforestation future*” en el que parten del reconocimiento del bosque como un elemento que garantiza el bienestar de las personas, el ecosistema y el planeta; además, reconocen el impacto del cambio climático y las causas que han profundizado la deforestación entre las cuales se encuentra la extensión del uso pecuario de los territorios.

¹⁰ RED DE AGRICULTURA SOSTENIBLE (2006) ¿Qué es Rainforest Alliance Certified? Fundación Natura, Colombia, Pág 1-8.

III. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La Constitución Política de Colombia contiene cerca de 30 disposiciones referentes al medio ambiente, estableciendo su valor como un derecho y un deber colectivo, y su preservación como una obligación del Estado y de los particulares dentro de un modelo de desarrollo sostenible. Este compromiso frente al medio ambiente como nación se puede evidenciar en los siguientes artículos de la Carta Política:

Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.
 Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.
 Asimismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

En el mismo sentido, la normatividad en materia ambiental

Ley 2ª de 1959, por la cual se dictan normas sobre economía forestal de la nación y conservación de recursos naturales renovables.
 Ley 23 de 1973, por medio de la cual se establece el control de la contaminación y estrategias para la conservación y recuperación de los recursos naturales.
 Ley 9ª de 1979, Código Sanitario Nacional, que establece los parámetros para el control de las actividades que afecten el medio ambiente.
 Ley 99 de 1993, Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones.
 Ley 139 de 1994, por la cual se crea el certificado de incentivo forestal y se dictan otras disposiciones
 Decreto 953 de 2013, Por el cual se reglamenta el artículo 111 de la Ley 99 de 1993 modificado por el artículo 210 de la Ley 1450 de 2011

IV. EXPERIENCIA REGIONAL

Argentina: A través de la Ley 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, se establece que las provincias deberán realizar el ordenamiento territorial de sus bosques nativos (OTBN) a través de un proceso participativo, caracterizando y fomentando la recuperación de bosques, desde la conservación hasta la posibilidad de transformación para la agricultura, pasando por el uso sustentable del bosque.

Panamá: A través del Proyecto de Ley 311 del 2016 se pretenden establecer incentivos y reglamentar la actividad de reforestación en la República de Panamá. En primer lugar, se establece que el uso correcto de la tierra agrícola es un deber del propietario para con la comunidad, por tanto, se generan estímulos al declarar exentos del pago de Impuesto de Inmuebles y del Impuesto de Transferencia de Bienes Inmuebles, las fincas dedicadas exclusivamente a la reforestación en más del cincuenta por ciento (50%) de su superficie, siempre que la finca se encuentre inscrita en el Registro Forestal del Ministerio de Ambiente. También se establece que todos los propietarios o tenedores de fincas dedicadas a la actividad pecuaria tendrán la obligación de garantizar una producción sostenible y amigable con el medio ambiente, para lo cual contarán con el asesoramiento del Ministerio de Desarrollo Agropecuario. En el artículo 3 se especifica reforestar con especies nativas y en el artículo 4 se obliga a todo propietario o tenedor de finca dedicada a la actividad pecuaria con una extensión de 40 ha. o más, a destinar el diez por ciento de la misma a un sistema de reforestación para formar bosques secundarios con especies nativas aprobadas por el Ministerio de Ambiente.

Bolivia: En el Trópico de Cochabamba de Bolivia, las tierras bajas tropicales al este de los Andes, la FAO está ejecutando un proyecto del Gobierno boliviano que consiste en introducir prácticas forestales y agroforestales alternativas para proporcionar a familias de agricultores medios de vida sostenibles con el fin de reducir los incentivos en el cultivo de coca ilegal. El proyecto ha sido financiado por el Programa de las Naciones Unidas Internacional de Drogas (PNUFID) y se ejecuta en el marco del desarrollo alternativo (FAO, 2000).

Ecuador: Reforestación de los Andes con Especies Nativas. La problemática se desarrolla en torno a diversas causas, en primer lugar, el boom de la exportación de banano en la década de los años 50 y el desarrollo de la infraestructura seguida de una colonización dirigida y espontánea, destruyeron las formaciones forestales naturales. Por otra parte, el proceso de erosión del suelo y el intensivo uso agrícola, profundizaron el problema. En Ecuador siguieron la estrategia implementada por Corea del Sur, que siguiendo la política forestal de la FAO, pretendía el re-establecimiento de la cubierta vegetal, plantando especies adaptadas al clima local

y a las condiciones del suelo, de este modo, se contribuiría a la agricultura, se controlaría la erosión, se conservaría el agua y se proveería energía a la población asentada.

Costa Rica: Cerca del 65% del territorio nacional es de vocación forestal. Por tanto, una adecuada política forestal debía tomar en cuenta la conservación del ambiente y el desarrollo costarricense. Se consideró que la restauración de ecosistema natural era la alternativa más viable para la recuperación del bosque en la medida en que tiende al restablecimiento en cada sitio de las condiciones naturales que existían antes de ser alteradas. Ley forestal de Costa Rica establece, como función esencial y prioritaria del Estado, velar por la conservación, protección y administración de los bosques naturales y por la producción, el aprovechamiento, la industrialización y el fomento de los recursos forestales del país destinados a ese fin, de acuerdo con el principio de uso adecuado y sostenible de los recursos naturales renovables. El Estado además, velaría por la generación de empleo y el incremento del nivel de vida de la población rural, mediante su efectiva incorporación a actividades de silvicultura (Fournier, 1989).¹¹

Colombia ha sido uno de los primeros países de América Latina en contar con una normatividad sobre el manejo y protección de los recursos naturales y el medio ambiente (Tobasura, 2016); además, ha ratificado diferentes convenios y protocolos en torno a la conservación del mismo. No obstante, el número de hectáreas restauradas no ha sido suficiente como para compensar la tasa de deforestación, ni para cumplir la meta de un millón de hectáreas reforestadas propuesta por el ex presidente Juan Manuel Santos (Ciprogress-Greenlife, 2016). Los programas de reforestación llegan a tan solo a recuperar el 10% de las hectáreas deforestadas anualmente.

El presente proyecto de ley aparece como la manera más eficaz de recuperar nuestros bosques, afectados por la explotación irresponsable en actividades económicas tanto legales como ilegales. Recuperar la vocación forestal de los suelos es un imperativo, dadas las consecuencias que la deforestación tiene en la actualidad y que, de seguir la actual tendencia, generará tanto al aparato productivo de la nación como al entorno que habitamos. La presente iniciativa hace posible contrarrestar los niveles de erosión y sedimentación que han deteriorado progresivamente las cuencas hidrográficas, garantiza la protección de la biodiversidad colombiana y permite mitigar los efectos asociados con el cambio climático. Más aún, el presente proyecto de ley hace que los propietarios de tierras rurales se hagan responsables y partícipes de esfuerzos en pro de la calidad del ambiente que compartimos todos los colombianos, de manera acorde con lo establecido en el artículo 58 de nuestra Carta magna donde se establece que “[l]

¹¹ FOURNIER, L. (1989) “Importancia de la Reforestación en Costa Rica” en *Agronomía Costarricense*, Escuela de Biología, Universidad de Costa Rica, Costa Rica, pág 127-133.

propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica”.

Cordialmente,



RODRIGO LARA RESTREPO
Senador de la República



Richard Aguilar Villa
Senador de la República



ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA
Senador de la República



JOSÉ RITTER LÓPEZ
Senador de la República

SECCIÓN DE LEYES
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 31 de julio de 2020

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 187/20 Senado “**POR MEDIO DEL CUAL SE CREAN MEDIDAS PARA FOMENTAR LA RESTAURACIÓN DE ECOSISTEMAS CON ESPECIES NATIVAS EN PREDIOS RURALES DE USO AGROPECUARIO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES**”, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores RODRIGO LARA RESTREPO, RICHARD ALFONSO AGUILAR VILLA, ARMANDO BENEDETTI VILLANEDA, JOSE RITTER LOPEZ PEÑA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión QUINTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

SAÚL CRUZ BONILLA
Subsecretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – JULIO 31 DE 2020

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión QUINTA Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ARTURO CHAR CHALJUB

SUBSECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

SAÚL CRUZ BONILLA

PROYECTO DE LEY NÚMERO 190 DE 2020
SENADO

por medio de la cual se impulsan acciones de protección, conservación, investigación, y divulgación del patrimonio arqueológico de La Mojana y se estimula un uso más eficiente de los recursos hídricos de la región.

Proyecto de Ley ____ de 2020 Senado

“Por medio de la cual se impulsan acciones de protección, conservación, investigación, y divulgación del patrimonio arqueológico de La Mojana y se estimula un uso más eficiente de los recursos hídricos de la región”

EL CONGRESO DE COLOMBIA
DECRETA

Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto proteger el patrimonio arqueológico de la región de La Mojana comprendida en los departamentos de Sucre, Bolívar, Córdoba y Antioquia.

Artículo 2°. Patrimonio Arqueológico. Reconocer como Patrimonio Arqueológico Nacional los sistemas de canales de manejo hídrico presentes en La Mojana desde la época prehispánica; para lo cual el Ministerio de Cultura y el ICANH definirán el alcance.

Artículo 3°. Investigación Arqueológica. El Gobierno Nacional promoverá las investigaciones arqueológicas en La Mojana, considerando aspectos como la organización social, cronología de ocupación, tipologías cerámicas, áreas de asentamiento de la población, modificación antrópica, modificación de paisajes y paleopatología.

Artículo 4°. Protección y conservación del patrimonio arqueológico. Las investigaciones para la protección y conservación del patrimonio arqueológico de La Mojana darán prioridad a los materiales y contextos arqueológicos, conservación de bienes muebles como objetos cerámicos, líticos, orfebrería, entre otros; y bienes inmuebles como los sitios y contextos de canales, camellones y terrazas de vivienda prehispánicas.

Artículo 5°. Divulgación del patrimonio arqueológico. El Ministerio de Cultura en coordinación con el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones promoverán la divulgación de información relevante que surja de las investigaciones, entre otras formas a través de guiones museográficos, exposiciones itinerantes y fortalecimiento de museos locales.

Artículo 6°. Incorporación a Planes de Ordenamiento Territorial. Los municipios que hacen parte de la región de La Mojana incorporarán los Planes de Manejo Arqueológico de las áreas arqueológicas declaradas y de los bienes de interés cultural en sus Planes de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con la declaratoria del ICANH y el Ministerio de Cultura, la Ley General de Cultura y sus Decretos Reglamentarios.

Artículo 7°. Sistema de Drenaje y Riego. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural fomentará y estimulará, en coordinación con los departamentos y municipios de la región, un uso más eficiente de sistemas de drenaje y distribución de agua para mejorar la productividad y sostenibilidad de la producción agropecuaria.

El Gobierno nacional establecerá parámetros para priorizar aquellos proyectos que demuestren manejo eficiente del agua y uso del suelo mediante implementación de buenas

prácticas y tecnología adecuada a las condiciones de la zona.

Artículo 8°. Protección de humedales. El Ministerio de Ambiente en coordinación con los departamentos y municipios de la zona, dispondrá de un plan de protección, restauración ecológica y uso racional y sostenible de los humedales y de los servicios ambientales que estos brindan a la población de La Mojana. Deberán definir las zonas para protección, manejo, uso y aprovechamiento de ecosistemas forestales en cuencas hidrográficas.

El Gobierno nacional promoverá la estructuración de proyectos para pago por servicios ambientales.

Parágrafo. La asistencia técnica para los fines previstos en la presente ley, será prestada por las Instituciones pertenecientes al Sistema Nacional Ambiental, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con sus entidades adscritas y vinculadas y las Entidades Territoriales.

Artículo 9°. Vigencia. Esta ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.



MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

Proyecto de Ley ____ de 2020 Senado

“Por medio de la cual se impulsan acciones de protección, conservación, investigación, y divulgación del patrimonio arqueológico de La Mojana y se estimula un uso más eficiente de los recursos hídricos de la región”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La Constitución Política de Colombia en su artículo 8° establece que es “obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.”

Igualmente, el artículo 4° de la Ley 397 de 1997, modificado por el artículo 1° de la Ley 1185 de 2008, establece que se consideran como bienes de interés cultural del ámbito nacional los bienes del patrimonio arqueológico. El artículo 6° de la Ley 397 de 1997 modificado por el artículo 3 de la Ley 1185 de 2008 establece que el ICANH es la institución competente en el manejo del patrimonio arqueológico; y entre sus competencias se encuentran autorizar las intervenciones a bienes arqueológicos; y Áreas Arqueológicas Protegidas, y si fuera el caso, delimitar el Área de Influencia respectiva.

De otro lado, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-205 de 1995 señaló como deber constitucional del Estado la realización de obras de adecuación de tierras, drenaje y protección contra inundaciones, encaminado a garantizar la producción de alimentos.

Contexto del Plan de Manejo

La Mojana es una subregión de la Depresión Momposina ubicada en jurisdicción de los Departamentos de Sucre, Antioquia, Córdoba y Bolívar. Es una de las regiones que mayor interés ha despertado por las características ambientales que posee, por las inundaciones estacionales y los problemas sociales que se derivan de esta condición natural.

En esta región se encuentran las fallas de Palestina, Romeral con dirección S-N y Chicagua con dirección NE y NW (Ballesteros 1993; Forero et al., 1997)

Así mismo, el estudio *mapa geológico generalizado del departamento de Bolívar* de Ballestero (1993) y de acuerdo con los alineamientos y las fallas identificadas, existen grandes bloques de terreno con diferencias en suelos, hidrología, drenaje e inundabilidad, que se relacionan con los procesos de subsidencia diferencial de cuenca de sedimentación.¹

¹ Ballesteros, C (1993). *Mapa geológico generalizado del departamento de Bolívar*. Escala 1:500.000. INGEOMINAS, Bogotá

El clima actual de la Depresión Momposina está caracterizado por un periodo seco que inicia a finales de noviembre y va hasta fines de marzo y un periodo húmedo que comprende los meses de mayo a octubre, y un periodo de transición en los meses de abril y octubre-noviembre. La precipitación anual varía entre 1500 mm y 2250 mm anuales.

Mapa Depresión Momposina



Fuente: Mapa base Fundación Neotrópicos

En la Depresión Momposina convergen las aguas de los ríos San Jorge, Cauca y Magdalena, los cuales, por características climáticas, entre abril y noviembre rebosan su cauce e inundan gran parte de la zona. La depresión sedimentaria recibe la escorrentía de casi un 25% de los sistemas hídricos del país (Bray, 1991).² Esto propicia que los sedimentos del río se depositen nutriendo los suelos de los territorios cercanos, creando un desarrollo en la vegetación, diversidad faunística de mamíferos, aves, anfibios y peces.

Es necesario conocer y valorar el patrimonio cultural para gestionarlo y protegerlo. Los entes territoriales y las comunidades locales son actores de primer orden en esta línea de mejorar y proteger el patrimonio, el conocimiento del patrimonio cultural debe generarse desde los escenarios locales.

Proteger el patrimonio arqueológico de la Nación es una forma de materializar el acceso de los colombianos a su pasado y a la reconfiguración histórica de su presente; además, permite

² Mompox ¿Gestión patrimonial para la inclusión o la exclusión? Maestría en patrimonio Cultural y Territorio / Pontificia Universidad Javeriana • Bogotá, D. C., noviembre de 2010

tener certeza sobre la debida protección de elementos que por su carácter arqueológico así lo requieren.

La tenencia de las piezas patrimoniales por parte del Estado permitirá realizar inventarios que den cuenta del patrimonio arqueológico existente y poder de esta manera evitar que se perpetúe la situación actual de su tráfico ilegal.

La presente ley busca proteger en la región de La Mojana algunos aspectos presentes de la Cultura Zenú, y valorar la memoria local, a través de lo cual se reconocen como colectividad y fortalecen su identidad. El Patrimonio Cultural recuperado y protegido es, además, fuente de ingresos mediante la exhibición, y medio de divulgación de la cultura.

Realidad social y económica de la población

La Depresión Momposina comprende cerca de once municipios con poblaciones menores a 56.000 habitantes, con excepción de Magangué (Bolívar) que cuenta con cerca de 123.000 habitantes.

De acuerdo con estadísticas del DNP 2018, la situación socioeconómica en los municipios del complejo cenagoso de Sucre es la siguiente:

INDICADOR	San Benito	San Marcos	Caimito	Majagual	Guaranda
Población	26.298	59.237	12.419	33.811	18.124
NBI (%)	67,1	58,1	68,1	73,9	76,9
Régimen Subsidiado (%)	93	91	94	95	95
Cobertura Neta Educación Media (%)	27,6	39,7	39,7	48,1	25,0
Cobertura Acueducto (%)	74,4	67,5	70,3	45,7	32,6
Cobertura Alcantarillado (%)	0,7	7,4	15,4	0,7	0,7
Déficit Cualitativo de vivienda (%)	58,3	66,8	69	68,6	65,6

Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Uno de los problemas más críticos de La Mojana es el acceso por parte de las comunidades (principalmente rurales)

al agua potable. El 49% de la población no tiene acceso. Y siguiendo los lineamientos de la Organización Mundial de la Salud (OMS), es fundamental “Proporcionar condiciones seguras en materia de agua, saneamiento e higiene es esencial para proteger la salud humana durante cualquier brote infeccioso, como es el caso de la enfermedad por el nuevo coronavirus de 2019 (COVID-19)”

Según el Ideam, en el 2017 la temporada de lluvias puso a 500 municipios en estado de alerta. De acuerdo con las cifras de la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo, estas lluvias y deslizamientos causaron 389 personas muertas y 22.000 familias damnificadas.

En el municipio de Achí, Bolívar en el 2017, la zona rural fue afectada en un 90 por ciento, y alrededor de 15.000 hectáreas tuvieron pérdida total de cultivos y perjuicios a la ganadería, debido a las inundaciones.



Municipio de Achí, Bolívar, en la subregión de La Mojana

La Unidad de Gestión del Riesgo en el 2017 afirmó que 800 familias, y 70 por ciento de las zonas rurales fueron afectadas en el departamento de Bolívar. Cerca de 10.000 hectáreas de arroz se perdieron debido a inundaciones en La Mojana. Los municipios más afectados fueron: Nechí (Antioquia) con 4.000 hectáreas, San Jacinto del Cauca (Bolívar) 3.000, Ayapel (Córdoba) 1.000 y en Sucre, San Marcos con 1.500 y San Benito, 500.

La población rural está constituida principalmente por familias de pescadores o agricultores, afectados por el desborde de los ríos. Esta región registra la siguiente problemática:

- (i) Familias con patrón de asentamiento disperso que se ubica a lo largo de los diques naturales, obligados a migrar durante la estación húmeda.
- (ii) Las familias basan sus ingresos en la actividad de la pesca y de la agricultura estacional de pequeña escala, la cual se ve afectada por la falta de drenaje, manejo de recursos hídricos e inundabilidad.

- (iii) Deterioro del medio ambiente que se deriva de factores como la sobre explotación de recursos y la contaminación de los ríos.
- (iv) La prestación de servicios es precaria y el déficit de vivienda de los hogares es alto.

Caracterización arqueológica

Con base en el estudio arqueológico *2.000 años de historia en las llanuras del Caribe colombiano* de Jorge de Clemencia Plazas (1993) y Ana María Falchetti (1993), programa investigativo en el gran delta interior de la Depresión Momposina, se identifica y realza a la cultura Zenú por el conocimiento prehispánico del manejo de zonas inundables, al desarrollo de canales artificiales prehispánicos, y la presencia de tradiciones cerámicas locales.³

Los portadores de la Tradición Granulosa Incisa colonizaron el bajo río San Jorge siguiendo los antiguos cursos en el área de influencia del caño Rabón, con un patrón de poblamiento disperso sobre plataformas de vivienda aisladas. La Tradición Granulosa Incisa desarrollo la cerámica Moldeada Pintada.

La región de la Mojana cubre un área cercana a las 450.000 hectáreas y está caracterizada por la inundación periódica. Cuenta con un ecosistema natural de humedales permanentes, hábitat de múltiples especies de fauna y flora

Los sistemas de campos elevados de la Depresión Momposina constituyen uno de los contextos arqueológicos más importantes del territorio colombiano dada la magnitud de la adecuación, la profundidad temporal que posee y los procesos sociales que allí se desarrollaron.

La región de La Mojana constituye un ecosistema de vital importancia para la regulación hidrográfica de los ríos Cauca, San Jorge y Magdalena, y su potencial productivo. Los esfuerzos presentados buscan mitigar el riesgo ante inundaciones, regulando los asentamientos de la población y los usos de la tierra y el agua, considerando medidas que minimicen el impacto social y económico en la población.

Los documentos de ordenamiento territorial reconocen la existencia e importancia de los vestigios hidráulicos presentes en La Mojana. Hay vestigios de estructuras físicas en zonas pantanosas como canales, camellones y plataformas, que han quedado como evidencia cultural de las adecuaciones, modificaciones, y usos de dichos ambientes por parte de las sociedades que los ocuparon. En el municipio de San Marcos se han encontrado vestigios de la cultura Zenú (POT San Marcos, p. 44)

Las intervenciones permitidas y recomendadas en las áreas de influencia directa e indirecta de La Mojana son:

³ Plazas, C., Falchetti, A. M., Sáenz, J. & S. Archila (1993) *La sociedad Hidráulica Zenú. Estudio arqueológico de 2.000 años de historia en las llanuras del Caribe colombiano*. Banco de la República, Bogotá.

Área de Influencia Directa (Potencial Arqueológico Alto):

- (i) Obras de control de inundaciones que implementen un Programa de Arqueología Preventiva aprobado por el ICANH (Ley 1185 de 2008, Decreto 1080 de 2015, Decreto 1530 de 2016)
- (ii) Intervenciones en desarrollo de investigaciones arqueológicas (prospección, excavación o restauración) que cuenten con aval del ICANH
- (iii) Acciones de restauración ecológica y conservación de suelos con Programa de Arqueología Preventiva aprobado por el ICANH
- (iv) Recreación, Turismo cultural y ecológico de bajo impacto.
- (v) Instalación de redes de servicios públicos básicos.

Área de Influencia indirecta (Potencial Arqueológico Alto):

- (i) Labores de agricultura mecanizada y obras asociadas al establecimiento de sistemas de drenaje y riego
- (ii) Intervenciones en desarrollo de investigaciones de carácter arqueológico (prospección, excavación, o restauración) que cuenten con el aval del ICANH
- (iii) Obras de control de inundaciones con Programa de Arqueología Preventiva aprobado por el ICANH

La importancia del riego en los cultivos

El agua, es el componente más importante y crítico de esta interacción entre la actividad humana y el medio ambiente natural; incide directamente sobre las condiciones biológicas, físicas, culturales, estéticas y políticas del hábitat (Burmil et al., 1999).

El Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 cita lo siguiente, *“la implementación de medidas de adaptación en La Mojana con influencia en Sucre, Bolívar, Córdoba y Antioquia; o el manejo para el acuífero de Morroa, que surte de agua a la ciudad de Sincelejo y sus municipios aledaños, son estratégicos para la sostenibilidad ambiental de la región.”*

La región de La Mojana durante el fenómeno del niño evidencia bajo suministro de agua, lo cual lleva a que los cultivos enfrenten un estrés hídrico que, si no se subsana, se traducen en pérdidas de producción. Sin embargo, en el periodo de lluvia, el riesgo de inundación exige drenaje.

La adaptación al cambio climático se hace cada vez más presente en la agenda pública. En agricultura, los esfuerzos de adaptación se centran en la implementación de medidas que ayuden a fomentar medios de vida rurales que sean más productivos. A su vez las poblaciones tienen que prever asentamiento de viviendas que puedan mejorar las condiciones.

Abordar el reconocimiento de La Mojana como Patrimonio Arqueológico, por los sistemas de distribución de agua, de sus modos de gestión y de las relaciones sociales que se establecen

a partir de ellos, es necesario para preservar el patrimonio cultural, el impacto sobre el desarrollo productivo y la vida de las comunidades asentadas en la región.



MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA
Senadora de la República
Partido Centro Democrático

SECCIÓN DE LEYES

SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 03 de agosto de 2020

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No. 190/20 Senado **"POR MEDIO DE LA CUAL SE IMPULSAN ACCIONES DE PROTECCIÓN, CONSERVACIÓN, INVESTIGACIÓN, Y DIVULGACIÓN DEL PATRIMONIO ARQUEOLÓGICO DE LA MOJANA Y SE ESTIMULA UN USO MÁS EFICIENTE DE LOS RECURSOS HÍDRICOS DE LA REGIÓN"**, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la Honorable Senadora MARÍA DEL ROSARIO GUERRA DE LA ESPRIELLA. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión **SEXTA** Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

SAÚL CRUZ BONILLA
Subsecretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – AGOSTO 03 DE 2020

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión **SEXTA** Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

ARTURO CHAR CHALJUB

SUBSECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

SAÚL CRUZ BONILLA

CONTENIDO

Gaceta número 660 - lunes, 10 de agosto de 2020

SENADO DE LA REPÚBLICA

Págs.

PROYECTOS DE LEY ORGÁNICA

Proyecto de ley orgánica número 188 de 2020 Senado, por medio del cual se introduce la figura de la experimentación, se adiciona la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, se adiciona la Ley 1437 de 2011 y se dictan otras disposiciones.....	1
--	---

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de ley número 184 de 2020 Senado, por medio del cual se adoptan medidas para la especial protección de la industria nacional, la agricultura campesina, familiar y comunitaria, la pesca artesanal y la producción agroalimentaria nacional	6
Proyecto de ley número 186 de 2020 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas que buscan prevenir y enfrentar actividades de lavado de activos en territorio colombiano por parte de miembros del régimen venezolano y se dictan otras disposiciones .	12
Proyecto de ley número 187 de 2020 Senado, por medio del cual se crean medidas para fomentar la restauración de ecosistemas con especies nativas en predios rurales de uso agropecuario y se dictan otras disposiciones	15
Proyecto de ley número 190 de 2020 Senado, por medio de la cual se impulsan acciones de protección, conservación, investigación, y divulgación del patrimonio arqueológico de La Mojana y se estimula un uso más eficiente de los recursos hídricos de la región.....	18