



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 550

Bogotá, D. C., miércoles, 8 de mayo de 2024

EDICIÓN DE 54 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

INFORMES DE CONCILIACIÓN

INFORME DE CONCILIACIÓN PROYECTO DE LEY NÚMERO 139 DE 2023 SENADO, 242 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se reconoce y protege de forma integral la labor y los derechos de las Mujeres Buscadoras de Víctimas de Desaparición Forzada.

Bogotá, D.C., 8 de mayo de 2024

Senador

IVÁN LEONIDAS NAME VÁSQUEZ

Presidente Senado de la República

Representante

ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS

Presidente Cámara de Representantes

Asunto: Informe de Conciliación Proyecto de Ley número 139 de 2023 Senado, 242 de 2022 Cámara por medio de la cual se reconoce y protege de forma integral la labor y los derechos de las Mujeres Buscadoras de Víctimas de Desaparición Forzada.

Señores Presidentes,

En cumplimiento con la designación efectuada por las Presidencias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, nos permitimos someter a consideración de las Plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes el **texto conciliado del Proyecto de Ley número 139 de 2023 Senado, 242 de 2022 Cámara, por medio de la cual se reconoce y protege de forma integral la labor y los derechos de las Mujeres Buscadoras de**

Víctimas de Desaparición Forzada, para continuar su trámite correspondiente.

Atentamente,

MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ
Senadora de la República

ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara

INFORME DE CONCILIACIÓN PROYECTO DE LEY NÚMERO 139 DE 2023 SENADO, 242 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se reconoce y protege de forma integral la labor y los derechos de las Mujeres Buscadoras de Víctimas de Desaparición Forzada.

Con el fin de cumplir con el encargo confiado y concluir en una propuesta unificada del texto, procedimos a realizar un estudio comparativo de los textos aprobados en las respectivas cámaras legislativas para establecer las diferencias en materia de conciliación.

En ese sentido y después del análisis correspondiente, hemos decidido acoger en su mayoría el texto aprobado en el Senado de la República, toda vez que incluye nuevos elementos que enriquecen el objetivo y propósito del proyecto de ley, como se muestra a continuación en el cuadro comparativo de los textos aprobados en las Plenarias de Senado y Cámara:

Texto aprobado en Plenaria de la Cámara de Representantes	Texto aprobado en Plenaria del Senado de la República	Texto que se Acoge
“POR MEDIO DE LA CUAL SE RECONOCE Y PROTEGE DE FORMA INTEGRAL LA LABOR Y LOS DERECHOS DE LAS MUJERES Y PERSONAS BUSCADORAS DE VÍCTIMAS DE DESAPARICIÓN FORZADA”	“POR MEDIO DE LA CUAL SE RECONOCE Y PROTEGE DE FORMA INTEGRAL LA LABOR Y LOS DERECHOS DE LAS MUJERES BUSCADORAS DE VÍCTIMAS DE DESAPARICIÓN FORZADA”	Se acoge el texto aprobado en la Plenaria del Senado de la República.
Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto el reconocimiento de las mujeres y personas buscadoras de víctimas de desaparición forzada como constructoras de paz y sujetos de especial protección constitucional, la enunciación de los deberes del Estado y el desarrollo de medidas para su protección integral.	Artículo 1°. Objeto. La presente ley tiene por objeto el reconocimiento de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada como constructoras de paz y sujetos de especial protección constitucional, la enunciación de los deberes del Estado y el desarrollo de medidas para su protección integral.	Se acoge el texto aprobado en la Plenaria del Senado de la República.
Artículo 2°. Alcance. La presente ley adopta medidas de reconocimiento del derecho a la búsqueda, sensibilización, información, formación, prevención, educación, vivienda, sanción, atención y protección de las mujeres y personas buscadoras de víctimas de desaparición forzada respecto de las vulneraciones que sufren por la razón o en ocasión de ser buscadoras, en los términos de la presente ley. Las medidas contenidas en la presente ley deberán implementarse y aplicarse de forma efectiva mediante los enfoques de género, étnico-racial, territorial y diferencial.	Artículo 2°. Alcance. La presente ley adopta medidas de reconocimiento del derecho a la búsqueda, sensibilización, información, formación, prevención, educación, vivienda, reparación, atención y protección de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada respecto de las vulneraciones que sufren por razón o en ocasión de ser buscadoras, en los términos de la presente ley. Las medidas contenidas en esta ley deberán implementarse y aplicarse de forma efectiva mediante los enfoques de igualdad de género, étnico-racial, interseccionalidad, respeto a los derechos humanos, justicia restaurativa, territorial y diferencial.	Se acoge el texto aprobado en la Plenaria del Senado de la República.
Artículo 3°. Definición de mujeres buscadoras. Se denominan mujeres y personas buscadoras aquellas que, de forma individual y/o colectiva, se han dedicado en forma continua y sustancial a la búsqueda de víctimas de desaparición forzada.	Artículo 3°. Definición de mujeres buscadoras. Se denominarán mujeres buscadoras aquellas que, de forma individual y/o colectiva, se han dedicado en forma continua y sustancial a la búsqueda de víctimas de desaparición forzada.	Se acoge el texto aprobado en la Plenaria del Senado de la República.
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO II</p> <p style="text-align: center;">PRINCIPIOS</p> <p>Artículo 4°. Principios. La interpretación y aplicación de la presente ley se orientará por los siguientes principios y en concordancia con lo previsto en la Ley 1257 de 2008 y la Ley 2215 de 2022:</p> <p>a) Dignidad. Las mujeres y personas buscadoras serán tratadas con consideración y respeto, obtendrán la tutela efectiva de sus derechos en virtud del mandato constitucional, y principio de dignidad humana.</p> <p>b) Igualdad y No discriminación. Las medidas contempladas en la presente ley serán reconocidas sin distinción de género, respetando la libertad u orientación sexual, condición social, étnica, profesión u oficio, origen familiar, territorial o nacional, lengua, credo religioso, opinión política o filosófica.</p> <p>d) Integralidad. La protección integral de los derechos de las mujeres y personas buscadoras comprende el derecho a la búsqueda de la verdad, la justicia, la reparación, la garantía de no repetición, el acceso a información, acceso a la justicia, la atención psicosocial, la orientación por parte de las entidades, la prevención, el amparo y la sanción de las vulneraciones y conductas punibles que se cometan en razón o con ocasión de ser buscadoras.</p> <p>e) No revictimización. El Estado propenderá por la eliminación de cualquier tipo de procedimientos, actitudes, comportamientos, manifestaciones y/o prácticas por parte de servidores públicos, entidades y la sociedad en general que afecten o vulneren, directa o indirectamente, la dignidad de las personas buscadoras.</p> <p>f) Participación. Las mujeres y personas buscadoras participarán en las decisiones que las afecten. El Estado garantizará la participación efectiva en los espacios de decisión de planes, programas, proyectos y procedimientos relacionados.</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO II</p> <p style="text-align: center;">PRINCIPIOS</p> <p>Artículo 4°. Principios. La interpretación y aplicación de la presente ley se orientará por los siguientes principios y en concordancia con lo previsto en la Ley 1257 de 2008 y la Ley 2215 de 2022:</p> <p>a) Dignidad. Las mujeres buscadoras serán tratadas con consideración y respeto, obtendrán la tutela efectiva de sus derechos en virtud del mandato constitucional, y principio de dignidad humana.</p> <p>b) Igualdad y NO discriminación. Las medidas contempladas en la presente ley serán reconocidas con igualdad ante la ley, recibirán la misma protección y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.</p> <p>d) Integralidad. La protección integral de los derechos de las mujeres buscadoras comprende el derecho a la búsqueda de la verdad, la justicia, la reparación, la garantía de no repetición, el acceso a información, acceso a la justicia, la atención psicosocial, la orientación por parte de las entidades, la prevención, el amparo y la sanción de las vulneraciones y conductas punibles que se cometan en razón o con ocasión de ser buscadoras.</p> <p>e) No revictimización. El Estado propenderá por la eliminación de cualquier tipo de procedimientos, actitudes, comportamientos, manifestaciones y/o prácticas por parte de servidores públicos, entidades y la sociedad en general que afecten o vulneren, directa o indirectamente, la dignidad de las mujeres buscadoras</p> <p>f) Participación. Las mujeres buscadoras participarán en las decisiones que las afecten. El Estado garantizará la participación efectiva en los espacios de decisión de planes, programas, proyectos y procedimientos relacionados.</p>	Se acoge el texto aprobado en la Plenaria del Senado de la República

Texto aprobado en Plenaria de la Cámara de Representantes	Texto aprobado en Plenaria del Senado de la República	Texto que se Acoge
<p>g) Acción sin daño y precaución. Cualquier acción realizada por los servidores públicos y entidades deberá realizarse con conocimiento previo de los contextos sociales, políticos, económicos, étnicos y culturales en los cuales ocurren las desapariciones forzadas para evitar la generación de efectos e impactos negativos sobre los derechos de las personas buscadoras.</p> <p>h) Corresponsabilidad. Las medidas de reconocimiento y protección integral contempladas en la presente ley para la superación de las vulnerabilidades de las mujeres y personas buscadoras, comprende:</p> <p>i. El deber del Estado de implementar las medidas de reconocimiento, sensibilización, prevención, atención y protección;</p> <p>ii. El deber de solidaridad y respeto de la sociedad civil, el sector privado y las comunidades; y</p> <p>iii. La participación activa en los procesos de decisión pública de las mujeres y personas buscadoras.</p> <p>i) Intersectorialidad. El estado deberá garantizar la integración de diversos sectores, entendiendo que se requieren acciones integrales y de manera articulada para el reconocimiento, la participación y la protección de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada.</p> <p>j) Interculturalidad. Las servidoras y servidores públicos deberán considerar elementos de la diversidad cultural relacionadas con las costumbres, prácticas, normas y procedimientos de las personas, grupos o colectividades que estén bajo su conocimiento.</p> <p>El Estado, las organizaciones de la sociedad civil, las comunidades y la sociedad en general tienen corresponsabilidad en erradicar de manera definitiva cualquier tipo de violencias o vulneraciones contra las mujeres y personas buscadoras.</p>	<p>g) Acción sin daño y precaución. Cualquier acción realizada por los servidores públicos y entidades deberá realizarse con conocimiento previo de los contextos sociales, políticos, económicos, étnicos y culturales en los cuales ocurren las desapariciones forzadas y garantía de participación para evitar la generación de efectos e impactos negativos sobre los derechos de las buscadoras.</p> <p>h) Corresponsabilidad. Las medidas de reconocimiento y protección integral contempladas en la presente ley para la superación de las vulnerabilidades de las mujeres buscadoras, comprende:</p> <p>i. El deber del Estado de implementar las medidas de reconocimiento, sensibilización, prevención, atención y protección;</p> <p>ii. El deber de solidaridad y respeto de la sociedad civil, el sector privado y las comunidades; y</p> <p>iii. La participación activa en los procesos de decisión pública de las mujeres buscadoras.</p> <p>El Estado, las organizaciones de la sociedad civil, las comunidades y la sociedad en general tienen corresponsabilidad en erradicar de manera definitiva cualquier tipo de violencias o vulneraciones contra las mujeres buscadoras.</p> <p>i) Intersectorialidad. El estado deberá garantizar la integración de diversos sectores, entendiendo que se requieren acciones integrales y de manera articulada para el reconocimiento, la participación y la protección de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada.</p> <p>j) Interculturalidad. Quienes ejerzan funciones públicas deberán considerar la diversidad cultural, principalmente frente a elementos de búsqueda de desaparecidos. Es decir, costumbres, prácticas, normas y procedimientos de las personas, grupos o colectividades pertenecientes a las comunidades negras, afro, raizales, palenqueras, indígenas y ROM.</p>	<p>Se acoge el texto aprobado en la Plenaria del Senado de la República.</p>
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO III</p> <p style="text-align: center;">RECONOCIMIENTO COMO CONSTRUCTORAS DE PAZ</p> <p>Artículo 5°. Reconocimiento del rol de las mujeres y personas buscadoras como constructoras de paz. En reconocimiento a su rol como constructoras de paz, y defensoras de Derechos Humanos, declárese el día 23 de octubre de cada año como Día Nacional de reconocimiento a las Mujeres y personas Buscadoras de víctimas de desaparición forzada, en homenaje por la contribución que de forma sustancial y continua han realizado al esclarecimiento de la verdad, la justicia, la defensa de los derechos humanos, la memoria histórica, la garantía de no repetición y, en especial, al derecho a la búsqueda de víctimas de desaparición forzada.</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO III</p> <p style="text-align: center;">RECONOCIMIENTO COMO CONSTRUCTORAS DE PAZ</p> <p>Artículo 5°. Reconocimiento del rol de las mujeres buscadoras como constructoras de paz. En reconocimiento a su rol como constructoras de paz, y defensoras de Derechos Humanos, declárese el día 23 de octubre de cada año como <i>Día Nacional de Reconocimiento a las Mujeres Buscadoras de Víctimas de Desaparición Forzada</i>, en homenaje por la contribución que de forma sustancial y continua han realizado al esclarecimiento de la verdad, la justicia, la defensa de los derechos humanos, la memoria histórica, la garantía de no repetición y, en especial, al derecho a la búsqueda de víctimas de desaparición forzada.</p>	<p>Se acoge el texto aprobado en la Plenaria del Senado de la República.</p>
<p>Artículo 6°. Participación en las políticas de paz. Las mujeres y personas buscadoras, sea de forma individual o colectiva, podrán participar en las políticas públicas de paz. El Gobierno nacional garantizará la participación efectiva de las mujeres y personas buscadoras a través de las instancias y los mecanismos que considere más adecuados, priorizando la inclusión de las mujeres víctimas del conflicto armado que siguen en la búsqueda de sus familiares desaparecidos. Para ello, diseñará e implementará, dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición</p>	<p>Artículo 6°. Participación en las políticas de paz. Las mujeres buscadoras, sea de forma individual o colectiva, tendrán lugar en los procesos de elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas de paz. El Gobierno nacional garantizará la participación efectiva de las mujeres buscadoras a través de las instancias y los mecanismos que considere más adecuados. Para ello, diseñará e implementará, dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de la presente ley, un Decreto Reglamentario que contenga los lineamientos técnicos de participación e-</p>	<p>Se acoge el texto aprobado en la Plenaria del Senado de la República.</p>

Texto aprobado en Plenaria de la Cámara de Representantes	Texto aprobado en Plenaria del Senado de la República	Texto que se Acoge
<p>expedición de la presente ley, un protocolo que contenga los lineamientos técnicos de participación e identifique las instancias y/o mecanismos a incidir por parte de las mujeres buscadoras.</p>	<p>identifique las instancias y/o mecanismos a incidir por parte de las mujeres buscadoras.</p>	
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO IV</p> <p style="text-align: center;">DEBERES DEL ESTADO FRENTE A LAS MUJERES Y PERSONAS BUSCADORAS DE VÍCTIMAS DE DESAPARICIÓN FORZADA</p> <p>Artículo 7º. <i>Deberes del Estado frente a las mujeres y personas buscadoras.</i> De acuerdo con los derechos y libertades consagrados en la Constitución Política, los tratados ratificados por Colombia y la ley, el Estado deberá garantizar frente a las mujeres y personas buscadoras:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Derecho al acceso a la administración de justicia. 2. Derecho al acceso a la información. 3. Derecho a la verdad y la memoria histórica. 4. Derecho a la reparación integral por los daños derivados de su labor y a las garantías de no repetición. 5. Derecho al reconocimiento público de su labor. 6. Derecho a la protección y garantía de seguridad para el ejercicio de la búsqueda libre de las personas desaparecidas. 7. Atención psicosocial diferenciada. 8. Derecho a apoyos económicos no condicionados por parte del Estado para las mujeres y personas buscadoras, que se encuentren en situación especial de vulnerabilidad. 9. Derecho al buen nombre. 10. Derecho a la unidad familiar. 11. Respaldo en la labor de pedagogía para la sensibilización pública y social. 12. Orientación en su formación organizacional para el fortalecimiento de su labor. 13. Su participación y contribución en los procesos de paz y en las decisiones gubernamentales que afecten sus derechos. 14. La adopción y aplicación efectiva de las medidas de sensibilización, prevención, atención y protección. 15. El apoyo logístico y/u operativo para poder realizar la labor de búsqueda. <p>Parágrafo 1º. Se entenderá para los efectos de esta ley el derecho a la verdad como aquel que posee toda la sociedad a conocer la verdad sobre las causas, modos y consecuencias de un conflicto armado, en especial cuando se trata de hechos que generan graves y sistemáticas violaciones de derechos humanos.</p> <p>Parágrafo 2º. En todo caso se entenderá el derecho a la reparación de que trata el numeral 3 del presente artículo, en concordancia con lo establecido en la Ley 1448 de 2011 y la Ley 1957 de 2019, en lo concerniente al reconocimiento a los derechos de las mujeres y personas buscadoras.</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO IV</p> <p style="text-align: center;">DEBERES DEL ESTADO FRENTE A LAS MUJERES BUSCADORAS DE VÍCTIMAS DE DESAPARICIÓN FORZADA</p> <p>Artículo 7º. <i>Deberes del estado frente a las mujeres buscadoras.</i> De acuerdo con los derechos y libertades consagrados en la Constitución Política, los tratados ratificados por Colombia y la ley, el Estado deberá garantizar frente a las mujeres buscadoras:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Derecho al acceso a la administración de justicia. 2. Derecho al acceso a la información. 3. Derecho a la verdad y la memoria histórica. 4. Derecho a la reparación integral por los daños derivados de su labor y a las garantías de no repetición. 5. Derecho al reconocimiento público de su labor. 6. Derecho a la protección y garantía de seguridad para el ejercicio de la búsqueda libre de las personas desaparecidas. 7. Atención psicosocial diferenciada. 8. Derecho a apoyos económicos no condicionados por parte del Estado para las buscadoras, que se encuentren en situación especial de vulnerabilidad. 9. Derecho al buen nombre. 10. Derecho a la unidad familiar. 11. Incorporación de los derechos culturales indígenas y afrodescendientes. 12. Respaldo en la labor de pedagogía para la sensibilización pública y social. 13. Orientación en su formación organizacional para el fortalecimiento de su labor. 14. Su participación y contribución en los procesos de paz y en las decisiones gubernamentales que afecten sus derechos. 16. La adopción y aplicación efectiva de las medidas de sensibilización, prevención, atención y protección. 17. El apoyo logístico y/u operativo para poder realizar la labor de búsqueda. <p>18. PARÁGRAFO 1º. Se entenderá para los efectos de esta ley el derecho a la verdad como aquel que posee toda la sociedad a conocer la verdad sobre las causas, modos y consecuencias de un conflicto armado, en especial cuando se trata de hechos que generan graves y sistemáticas violaciones de derechos humanos.</p> <p>PARÁGRAFO 2º. En todo caso se entenderá el derecho a la reparación de que trata el numeral 3 del presente artículo, en concordancia con lo establecido en la Ley 1448 de 2011 y la Ley 1957 de 2019, en lo concerniente al reconocimiento a los derechos de las mujeres buscadoras.</p>	<p>Se acoge el texto aprobado en la Plenaria del Senado de la República.</p>

Texto aprobado en Plenaria de la Cámara de Representantes	Texto aprobado en Plenaria del Senado de la República	Texto que se Acoge
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO V</p> <p style="text-align: center;">MEDIDAS DE SENSIBILIZACIÓN, INFORMACIÓN, ATENCIÓN Y PREVENCIÓN</p> <p>Artículo 8°. Medidas de sensibilización pública. El Gobierno nacional, con participación activa y eficaz de las mujeres y personas buscadoras, de familiares miembros de la fuerza pública víctimas de desaparición forzada y de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las víctimas, formulará políticas públicas, planes, programas y medidas para la sensibilización de los servidores públicos a cargo de la atención de las mujeres y personas buscadoras.</p> <p>Parágrafo. El Ministerio de la Igualdad y Equidad en coordinación con la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer o quien haga sus veces, adoptará estrategias para focalizar las acciones dirigidas a garantizar la atención y protección integral de las mujeres y personas buscadoras de víctimas de desaparición forzada, así como la promoción de herramientas de participación de las mujeres y personas buscadoras en las agendas de política pública para la lucha contra la desaparición forzada.</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO V</p> <p style="text-align: center;">MEDIDAS DE SENSIBILIZACIÓN, INFORMACIÓN, ATENCIÓN Y PREVENCIÓN</p> <p>Artículo 8°. Medidas de sensibilización pública. El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Justicia y con participación activa y eficaz de las mujeres buscadoras de personas víctimas de desaparición forzada de la sociedad civil, de otras personas protegidas por el derecho internacional humanitario, de familiares de miembros de la fuerza pública desaparecidos y de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las víctimas, formulará políticas públicas, planes, programas y medidas para la sensibilización de los servidores públicos a cargo de la atención de las mujeres buscadoras.</p> <p>PARÁGRAFO. La unidad para la Búsqueda de Personas Desaparecidas, en Coordinación con el Ministerio de Igualdad y Equidad, o quien haga sus veces, en el marco de sus competencias, adoptará estrategias para focalizar las acciones dirigidas a garantizar la atención y protección integral de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada, así como la promoción de herramientas de participación de las mujeres buscadoras en las agendas de política pública para la lucha contra la desaparición forzada.</p>	<p>Se acoge el texto aprobado en la Plenaria del Senado de la República.</p>
<p>Artículo 9°. Medidas de información. Bajo la coordinación del Ministerio de la Igualdad y la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer o quien haga sus veces, la Unidad para la Búsqueda de Personas Desaparecidas, la Oficina del Alto Comisionado para La Paz, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas y la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, con la participación efectiva de las mujeres y personas buscadoras y sus organizaciones, rendirán y presentarán un informe anual ante la Comisión de Paz y la Comisión de Derechos Humanos y la comisión legal para la equidad de la mujer y Audiencias del Congreso de la República que dé cuenta de, los resultados del Plan Nacional de Búsqueda, la situación general de las víctimas de desaparición forzada dadas por desaparecidas, los resultados de las medidas adoptadas para la atención y protección integral de las que tratan la presente ley, estado de la implementación de las observaciones y recomendaciones de organismos internacionales y la participación como constructoras de paz de las mujeres y personas buscadoras.</p>	<p>Artículo 9°. Medidas de información. La Unidad para la Búsqueda de Personas Desaparecidas, o quien haga sus veces, en Coordinación con el Ministerio de la Igualdad y Equidad, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Fiscalía General de la Nación, la Jurisdicción Especial para la Paz y la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, en el marco de sus competencias, con la participación efectiva de las mujeres buscadoras y sus organizaciones, rendirán y presentarán un informe anual en el primer trimestre de cada año ante la Comisión de Paz, la Comisión de Derechos Humanos, la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer y Audiencias del Congreso de la República que dé cuenta de los resultados del Plan Nacional de Búsqueda, la situación general de las víctimas de desaparición forzada, los resultados de las medidas adoptadas para la atención y protección integral de las que tratan la presente ley, estado de la implementación de las observaciones y recomendaciones de organismos internacionales y la participación como constructoras de paz de las mujeres buscadoras.</p>	<p>Se acoge el texto aprobado en la Plenaria del Senado de la República.</p>
<p>Artículo 10. Medidas de sensibilización social. Durante el Día Nacional de reconocimiento a las Mujeres y personas Buscadoras de víctimas de desaparición forzada, el sistema de medios públicos RTVC, dará a conocer a la opinión pública las observaciones y recomendaciones internacionales sobre la materia, la situación general de las víctimas de desaparición forzada, los resultados de las medidas adoptadas para la atención y protección integral, y la participación como constructoras de paz de las mujeres y personas buscadoras.</p>	<p>Artículo 10. Medidas de sensibilización social. Durante el <i>Día Nacional de Reconocimiento a las Mujeres Buscadoras de Víctimas de Desaparición Forzada</i>, el Sistema de Medios Públicos RTVC, difundirá contenido en formato audiovisual, sonoro, multiplataforma, y contenidos digitales y/o convergentes a través de la programación en la televisión pública nacional, radio pública nacional y en demás las plataformas que se encuentren a su disposición relacionado con las observaciones y recomendaciones internacionales sobre la materia, la situación general de las víctimas de desaparición forzada, los resultados de las medidas adoptadas para la atención y protección integral, y la participación de las mujeres buscadoras como constructoras de paz.</p> <p>PARÁGRAFO. Lo dispuesto en el presente artículo deberá sujetarse a las disposiciones presupuestales, al Marco de Gasto de Mediano Plazo y al Marco Fiscal de Mediano Plazo.</p>	<p>Se acoge el texto aprobado en la Plenaria del Senado de la República.</p> <p>De igual forma, se corrige la sintaxis de este artículo</p>

Texto aprobado en Plenaria de la Cámara de Representantes	Texto aprobado en Plenaria del Senado de la República	Texto que se Acoge
<p>Artículo 11. Medidas de atención. El Gobierno nacional, adicional a las medidas contempladas en la Ley 1257 de 2008, Ley 2215 de 2022, el Decreto 1630 del 2019 y la Resolución 595 del 2020, podrá contemplar medidas para la atención interdisciplinaria psicosocial, jurídica y técnico-forense para las mujeres y personas buscadoras y las organizaciones que busquen su rol de constructoras de paz.</p>	<p>Artículo 11. Medidas de atención. El Gobierno nacional, adicional a las medidas contempladas en la Ley 1257 de 2008, Ley 2215 de 2022, el Decreto 1630 del 2019 y la Resolución 595 del 2020, pondrá a disposición medidas para la atención interdisciplinaria psicosocial, jurídica y técnico-forense para las mujeres buscadoras.</p>	<p>Se acoge el texto aprobado en la Plenaria del Senado de la República.</p>
<p>Artículo 12. Medidas de prevención. El Gobierno nacional implementará medidas para incentivar la denuncia y fortalecer la investigación en casos de estigmatización, discriminación, intimidación, extorsión para entrega de información relacionada con la búsqueda, violencia basada en el género y otros delitos en los que puedan incurrir los servidores públicos y particulares contra las mujeres y personas buscadoras de víctimas de desaparición forzada y personas dadas por desaparecidas.</p> <p>Los consejos para la política social, los consejos de paz, los comités territoriales de justicia transicional de la Ley 1448 de 2011 y los Consejos de Seguridad deberán incluir en su agenda de actuación los análisis, riesgos, vulneraciones y la participación de las mujeres y personas buscadoras.</p> <p>Parágrafo 1º. La Unidad Nacional de Protección priorizará las solicitudes de estudio de nivel de riesgo y de implementación de medidas de protección que presenten y/o afecten la vida, seguridad y/o integridad personal de las mujeres y personas buscadoras de víctimas de desaparición forzada.</p> <p>Parágrafo 2º. En el término de 6 meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio del Interior en articulación con el Ministerio de Igualdad y Equidad impulsarán la coordinación, articulación e implementación de medidas integrales de prevención, protección y seguridad para las mujeres y personas buscadoras de víctimas de desaparición forzada.</p>	<p>Artículo 12. Medidas de prevención. El Gobierno nacional implementará medidas para incentivar la denuncia y fortalecer la investigación en casos de estigmatización, discriminación, intimidación, extorsión para entrega de información relacionada con la búsqueda, violencia basada en el género y otros delitos en los que puedan incurrir los servidores públicos y particulares contra las mujeres buscadoras.</p> <p>Los consejos para la política social, los Consejos de Paz, los Comités Territoriales de Justicia Transicional de la Ley 1448 de 2011 y los Consejos de Seguridad deberán incluir en su agenda de actuación los análisis, riesgos, vulneraciones y la participación de las mujeres buscadoras.</p> <p>PARÁGRAFO 1º. La Unidad Nacional de Protección priorizará las solicitudes de estudio de nivel de riesgo y de implementación de medidas de protección que presenten y/o afecten la vida, seguridad y/o integridad personal de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada.</p> <p>PARÁGRAFO 2º. En el término de seis (06) meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio del Interior en articulación con el Ministerio de Igualdad y Equidad impulsarán la coordinación, articulación e implementación de medidas integrales de prevención, protección y seguridad para las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada.</p>	<p>Se acoge el texto aprobado en la Plenaria del Senado de la República.</p>
<p>Artículo 13. Medidas de prevención y atención a nivel territorial. Los planes de desarrollo de los municipios y departamentos deberán incluir un programa de prevención, atención y protección para las mujeres y personas buscadoras y su núcleo familiar. En la construcción de estos programas se deberá garantizar la participación de las organizaciones de las mujeres y personas buscadoras.</p> <p>Los municipios y distritos suministrarán información y asesoramiento a las mujeres y personas buscadoras y sus organizaciones, teniendo en cuenta su situación personal, sobre la oferta institucional disponible, las entidades encargadas de la prestación de dichos servicios, los procedimientos legales pertinentes y las medidas existentes.</p> <p>En todo caso, los municipios y distritos llevarán el registro de aquellas mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada de su respectiva jurisdicción que servirá de insumo para el Registro Único de Mujeres Buscadoras que crea la presente ley.</p> <p>Parágrafo. Los consejos comunitarios de los territorios étnicos y los resguardos indígenas y las Asociaciones Campesinas podrán conformar organizaciones de mujeres y personas buscadoras de víctimas de desaparición forzada, de acuerdo con sus autoridades y tradiciones, en el marco del objeto y los principios establecidos en la presente ley. Los consejos comunitarios y los resguardos indígenas coordinarán el ingreso a sus territorios de organizaciones buscadoras de víctimas de desaparición forzada, salvo en aquellos casos de perturbación al orden público, o amenaza de la seguridad nacional.</p>	<p>Artículo 13. Medidas de prevención y atención a nivel territorial. Los planes de desarrollo de los municipios y departamentos deberán incluir un programa de prevención, atención y protección para las mujeres buscadoras y su núcleo familiar. En la construcción de estos programas se deberá garantizar la participación de las organizaciones de las mujeres buscadoras.</p> <p>Los municipios y distritos suministrarán información y asesoramiento a las mujeres buscadoras y sus organizaciones, teniendo en cuenta su situación personal, sobre la oferta institucional disponible, las entidades encargadas de la prestación de dichos servicios, los procedimientos legales pertinentes y las medidas existentes.</p> <p>En todo caso, la Defensoría del Pueblo y/o las Personerías en los municipios y distritos llevarán el registro de aquellas mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada de su respectiva jurisdicción que servirá de insumo para el Registro Único de Mujeres Buscadoras que crea la presente ley.</p> <p>PARÁGRAFO. Los consejos comunitarios de los territorios étnicos y los resguardos indígenas y las Asociaciones Campesinas podrán conformar organizaciones de mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada, de acuerdo con sus autoridades y tradiciones, en el marco del objeto y los principios establecidos en la presente ley. Los consejos comunitarios y los resguardos indígenas coordinarán el ingreso a sus territorios de organizaciones buscadoras de víctimas de desaparición forzada.</p>	<p>Se acoge el texto aprobado en la Plenaria del Senado de la República.</p>

Texto aprobado en Plenaria de la Cámara de Representantes	Texto aprobado en Plenaria del Senado de la República	Texto que se Acoge
<p align="center">CAPÍTULO VI</p> <p align="center">MEDIDAS EN MATERIA DE EDUCACIÓN Y SALUD</p> <p>Artículo 14. Medidas de acceso a la educación. El Servicio Nacional de Aprendizaje SENA y las instituciones públicas de educación básica, media y técnica y las instituciones de educación superior adaptarán criterios de priorización y focalización de las solicitudes de ingreso de mujeres y personas buscadoras de víctimas de desaparición forzada para otorgar beneficios en las matrículas, subsidios para la educación superior y créditos estudiantiles de aquellas y sus parientes en primer y segundo grado de consanguinidad.</p> <p>De igual forma, deberán establecer un programa especial para la admisión y permanencia de este grupo poblacional y sus parientes en primer y segundo grado de consanguinidad, el cual deberá incluir beneficios en las matrículas, subsidios para la educación superior y créditos estudiantiles.</p> <p>Las medidas de acceso a educación se otorgarán de conformidad con la normatividad vigente que regula la materia.</p>	<p align="center">CAPÍTULO VI</p> <p align="center">MEDIDAS EN MATERIA DE EDUCACIÓN Y SALUD</p> <p>Artículo 14. Medidas de acceso a la educación. Las instituciones públicas de educación básica, media y técnica y Las Instituciones de Educación Superior en Colombia: Universidades, Instituciones Universitarias, escuelas Tecnológicas, instituciones Tecnológicas e Instituciones Técnicas Profesionales, así como en el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y las instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (IETDH) podrán adoptar criterios de priorización y focalización de las solicitudes de ingreso de mujeres buscadoras en el marco de su autonomía para otorgar beneficios en las matrículas, subsidios para la educación superior y créditos estudiantiles a las mismas y a sus parientes en primer y segundo grado de consanguinidad.</p> <p>De igual forma, deberán establecer medidas especiales para la admisión y permanencia de este grupo poblacional y sus parientes en primer y segundo grado de consanguinidad, incluyendo beneficios en las matrículas, subsidios para la educación superior y créditos estudiantiles.</p> <p>Las medidas de acceso a educación se otorgarán de conformidad con la normatividad vigente que regula la materia.</p>	<p>Se acoge el texto aprobado en la Plenaria del Senado de la República.</p>
<p>Artículo 15. Derecho de acceso a la vivienda. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Vivienda y el Departamento para la Prosperidad Social en coordinación con las entidades territoriales establecerá mecanismos que permitan acceder de manera oportuna a los subsidios o programas de vivienda de interés social y de mejoramiento de vivienda a las unidades familiares en las cuales, por lo menos uno de sus integrantes, sean mujeres y personas buscadoras de víctimas de desaparición forzada.</p> <p>El subsidio familiar de vivienda se otorgará de conformidad con la normatividad vigente que regula la materia, en cualquiera de sus modalidades.</p> <p>Parágrafo. El Ministerio de Vivienda reglamentará las condiciones especiales de acceso a los programas del presente artículo.</p>	<p>Artículo 15. Derecho de acceso a la vivienda. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Vivienda y el Departamento para la Prosperidad Social en coordinación con las entidades territoriales establecerá mecanismos que permitan acceder de manera oportuna a los subsidios o programas de vivienda de interés social y de mejoramiento de vivienda a las unidades familiares en las cuales, por lo menos uno de sus integrantes, sean mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada.</p> <p>El subsidio familiar de vivienda se otorgará de conformidad con la normatividad vigente que regula la materia, en cualquiera de sus modalidades.</p> <p>PARÁGRAFO. El Ministerio de Vivienda reglamentará las condiciones especiales de acceso a los programas del presente artículo.</p>	<p>Se acoge el texto aprobado en la Plenaria del Senado de la República.</p>
<p>Artículo 16. Medidas de acceso a la salud integral. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, con participación de la sociedad civil, fortalecerá los programas de atención psicosocial y de salud integral mediante la creación e implementación de medidas específicas para las mujeres y personas buscadoras de víctimas de desaparición forzada, y su núcleo familiar.</p>	<p>Artículo 16. Medidas de acceso a la salud integral. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, con participación de la sociedad civil, fortalecerá los programas de atención psicosocial y de salud integral mediante la creación e implementación de medidas específicas para las mujeres buscadoras y su núcleo familiar.</p> <p>PARÁGRAFO. Lo dispuesto en el presente artículo deberá sujetarse a las disposiciones presupuestales, al Marco de Gasto de Mediano Plazo y al Marco Fiscal de Mediano Plazo.</p>	<p>Se acoge el texto aprobado en la Plenaria del Senado de la República.</p>
<p>Artículo 17. Medidas de acceso a la seguridad social. Las mujeres y personas buscadoras de víctimas de desaparición forzada y sus parientes dentro del primer grado de consanguinidad o civil, y su cónyuge, compañero o compañera permanente, previa verificación, concepto favorable y autorización del Ministerio de Trabajo, serán afiliados al régimen subsidiado en salud de forma prioritaria; salvo que sean cotizantes o beneficiarios del régimen contributivo.</p>	<p>Artículo 17. Medidas de acceso a la seguridad social. Las mujeres buscadoras y sus parientes dentro del primer grado de consanguinidad o civil, y su cónyuge, compañero o compañera permanente, previa verificación, concepto favorable y autorización del Ministerio de Trabajo, serán afiliados al régimen subsidiado en salud de forma prioritaria, salvo que sean cotizantes o beneficiarios del régimen contributivo.</p>	<p>Se acoge el texto aprobado en la Plenaria del Senado de la República.</p> <p>De igual forma, se corrige la sintaxis del parágrafo 2°.</p>

Texto aprobado en Plenaria de la Cámara de Representantes	Texto aprobado en Plenaria del Senado de la República	Texto que se Acoge
<p>Parágrafo 1°. Las mujeres y los adultos mayores buscadores de víctimas de desaparición forzada, tendrán garantías y prioridad para la obtención de pensión de vejez, invalidez y sobreviviente.</p> <p>Parágrafo 2°. El Ministerio de Salud y Protección Social reglamentará en el término de seis (6) meses a partir de la promulgación, las condiciones especiales de acceso a los programas de salud y seguridad social del presente artículo.</p>	<p>PARÁGRAFO 1°. Las mujeres adultas mayores buscadoras de víctimas de desaparición forzada, tendrán garantías y prioridad para el acceso a programas de protección social para la vejez e invalidez.</p> <p>PARÁGRAFO 2°. El Ministerio de Salud y Protección Social con participación de las organizaciones de víctimas de desaparición forzada, reglamentará en el término de seis (6) meses a partir de la promulgación, las condiciones especiales de acceso a los programas de salud y protección social para la vejez del presente artículo.</p>	
<p style="text-align: center;">CAPÍTULO VII</p> <p style="text-align: center;">CIRCUNSTANCIA DE MAYOR PUNIBILIDAD</p> <p>Artículo 18. Adiciónese al artículo 58 de la Ley 599 de 2000 el numeral 22, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 58. Circunstancia de mayor punibilidad. Son circunstancias de mayor punibilidad, siempre que no hayan sido previstas de otra manera:</p> <p>(...)</p> <p>22. Cuando con la conducta punible se dirija o tenga por propósito impedir, obstaculizar, represaliar o desincentivar la labor de las personas cuya actividad, de forma permanente o transitoria, sea la búsqueda de víctimas de desaparición forzada y esclarecimiento de la verdad.</p>	<p style="text-align: center;">CAPÍTULO VII</p> <p style="text-align: center;">CIRCUNSTANCIA DE MAYOR PUNIBILIDAD</p> <p>Artículo 18. Adiciónese al artículo 58 de la Ley 599 de 2000 el numeral 22, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 58. Circunstancia de mayor punibilidad. Son circunstancias de mayor punibilidad, siempre que no hayan sido previstas de otra manera:</p> <p>(...)</p> <p>22. Cuando con la conducta punible se dirija o tenga por propósito impedir, obstaculizar, represaliar o desincentivar la labor de las mujeres cuya actividad, de forma permanente o transitoria, sea la búsqueda de víctimas de desaparición forzada y esclarecimiento de la verdad.</p>	<p>Se acoge el texto aprobado en la Plenaria del Senado de la República.</p>
<p>Artículo 19. Registro Único de Mujeres y personas Buscadoras. Créase el Registro Único de Mujeres Buscadoras de víctimas de desaparición forzada a cargo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.</p> <p>La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en coordinación con la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, podrá expedir la certificación que acredite la condición de Mujeres Buscadoras de víctimas de desaparición forzada.</p> <p>El Registro Único se articulará con el Registro Único de Víctimas y el Registro Nacional de Desaparecidos.</p> <p>Parágrafo. El Gobierno nacional, junto con las organizaciones de mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada, en un término de un (1) año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley reglamentará los requisitos y términos para acreditar la condición de Buscadoras de víctimas de desaparición forzada. Así como el procedimiento para llevar a cabo el registro de que trata el presente artículo.</p>	<p>Artículo 19. Registro único de mujeres buscadoras. Créase el Registro Único de Mujeres Buscadoras de víctimas de desaparición forzada a cargo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.</p> <p>La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en coordinación con la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, con la participación de las organizaciones de víctimas de desaparición forzada podrá expedir la certificación que acredite la condición de Mujeres Buscadoras de víctimas de desaparición forzada.</p> <p>El Registro Único se articulará con el Registro Único de Víctimas y el Registro Nacional de Desaparecidos.</p> <p>PARÁGRAFO. El Gobierno nacional, junto con las organizaciones de mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada, en un término de un (1) año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley reglamentará los requisitos y términos para acreditar la condición de Buscadoras de víctimas de desaparición forzada. Así como el procedimiento para llevar a cabo el registro de que trata el presente artículo.</p>	<p>Se acoge el texto aprobado en la Plenaria del Senado de la República.</p>
<p>Artículo 20. Impacto fiscal. La implementación de esta ley deberá respetar las disponibilidades del Marco Fiscal de Mediano Plazo.</p>	<p>Artículo 20. Impacto fiscal. La implementación de esta ley deberá sujetarse a las disposiciones presupuestales, al Marco de Gasto y Marco Fiscal de Mediano Plazo.</p>	<p>Se acoge el texto aprobado en la Plenaria del Senado de la República.</p>
<p>Artículo Nuevo. Participación en construcción de la verdad. Las mujeres buscadoras, sea de forma individual o colectiva, podrán participar en todas las iniciativas de estado y políticas públicas para la construcción de verdad. El Gobierno nacional garantizará la participación efectiva de las mujeres buscadoras a través de las instancias y los mecanismos que considere más adecuados.</p>	<p>Artículo 21. Participación en la construcción de la verdad. Las mujeres buscadoras, sea de forma individual o colectiva, podrán participar en todas las iniciativas de estado y políticas públicas para la construcción de verdad. El Gobierno nacional garantizará la participación efectiva de las mujeres buscadoras a través de las instancias y los mecanismos que considere más adecuados.</p>	<p>Se acoge el texto aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes.</p>
<p>Artículo Nuevo. El Gobierno nacional por conducto de la delegación diplomática colombiana ante la Organización de las Naciones Unidas, ONU, solicitará el reconocimiento mundial del Día de reconocimiento a las Mujeres Buscadoras de víctimas de desaparición forzada.</p>	<p>Artículo 22. El Gobierno nacional por conducto de la delegación diplomática colombiana ante la Organización de las Naciones Unidas, ONU, solicitará el reconocimiento mundial del Día de reconocimiento a las Mujeres Buscadoras de víctimas de desaparición forzada.</p>	<p>Se acoge el texto aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes.</p>

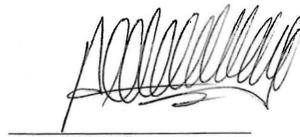
Texto aprobado en Plenaria de la Cámara de Representantes	Texto aprobado en Plenaria del Senado de la República	Texto que se Acoge
<p>CAPÍTULO IX</p> <p>DISPOSICIONES FINALES</p> <p>Artículo 21. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>CAPÍTULO IX</p> <p>DISPOSICIONES FINALES</p> <p>Artículo 23. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Se acoge el texto aprobado en la Plenaria de la Cámara de Representantes.</p>

En atención con lo anterior, los suscribientes conciliadores, solicitamos a las plenarias del Senado de la República y de la Cámara de Representantes aprobar el texto de conciliación del Proyecto de Ley número 139 de 2023 Senado, 242 de 2022 Cámara por medio de la cual se reconoce y protege de forma integral la labor y los derechos de las Mujeres Buscadoras de Víctimas de Desaparición Forzada.

Atentamente,



MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ
Senadora de la República



ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara

TEXTO FINAL PARA SOMETER A CONCILIACIÓN

PROYECTO DE LEY NÚMERO 139 DE 2023 SENADO, 242 DE 2022 CÁMARA

por medio de la cual se reconoce y protege de forma integral la labor y los derechos de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto el reconocimiento de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada como constructoras de paz y sujetos de especial protección constitucional, la enunciación de los deberes del Estado y el desarrollo de medidas para su protección integral.

Artículo 2º. Alcance. La presente ley adopta medidas de reconocimiento del derecho a la búsqueda, sensibilización, información, formación, prevención, educación, vivienda, reparación, atención y protección de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada respecto de las vulneraciones que sufren por razón o en ocasión de ser buscadoras, en los términos de la presente ley. Las medidas contenidas en esta ley deberán implementarse y aplicarse de forma efectiva mediante los enfoques de igualdad de género, étnico-racial, interseccionalidad, respeto a los derechos humanos, justicia restaurativa, territorial y diferencial.

Artículo 3º. Definición de mujeres buscadoras. Se denominarán mujeres buscadoras aquellas que, de forma individual y/o colectiva, se han dedicado en forma continua y sustancial a la búsqueda de víctimas de desaparición forzada.

CAPÍTULO II

Principios

Artículo 4º. Principios. La interpretación y aplicación de la presente ley se orientará por los siguientes principios y en concordancia con lo previsto en la Ley 1257 de 2008 y la Ley 2215 de 2022:

- a) **Dignidad.** Las mujeres buscadoras serán tratadas con consideración y respeto, obtendrán la tutela efectiva de sus derechos en virtud del mandato constitucional, y principio de dignidad humana.
- b) **Igualdad y NO discriminación.** Las medidas contempladas en la presente ley serán reconocidas con igualdad ante la ley, recibirán la misma protección y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.
- d) **Integralidad.** La protección integral de los derechos de las mujeres buscadoras comprende el derecho a la búsqueda de la verdad, la justicia, la reparación, la garantía de no repetición, el acceso a información, acceso a la justicia, la atención psicosocial, la orientación por parte de las entidades, la prevención, el amparo y la sanción de las vulneraciones y conductas punibles que se cometan en razón o con ocasión de ser buscadoras.
- e) **No revictimización.** El Estado propenderá por la eliminación de cualquier tipo de procedimientos, actitudes, comportamientos, manifestaciones y/o prácticas por parte de servidores públicos, entidades y la sociedad en general que afecten o vulneren, directa o indirectamente, la dignidad de las mujeres buscadoras.
- f) **Participación.** Las mujeres buscadoras participarán en las decisiones que las afecten. El Estado garantizará la participación efectiva en los espacios de decisión de planes, programas, proyectos y procedimientos relacionados.
- g) **Acción sin daño y precaución.** Cualquier acción realizada por los servidores públicos y entidades deberá realizarse con conocimiento previo de los contextos sociales, políticos, económicos, étnicos y culturales en los cuales ocurren las desapariciones forzadas

y garantía de participación para evitar la generación de efectos e impactos negativos sobre los derechos de las buscadoras.

h) Corresponsabilidad. Las medidas de reconocimiento y protección integral contempladas en la presente ley para la superación de las vulnerabilidades de las mujeres buscadoras, comprende:

- I. El deber del Estado de implementar las medidas de reconocimiento, sensibilización, prevención, atención y protección;
- II. El deber de solidaridad y respeto de la sociedad civil, el sector privado y las comunidades; y
- III. La participación activa en los procesos de decisión pública de las mujeres buscadoras.

El Estado, las organizaciones de la sociedad civil, las comunidades y la sociedad en general tienen corresponsabilidad en erradicar de manera definitiva cualquier tipo de violencias o vulneraciones contra las mujeres buscadoras.

i) Intersectorialidad. El estado deberá garantizar la integración de diversos sectores, entendiendo que se requieren acciones integrales y de manera articulada para el reconocimiento, la participación y la protección de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada.

j) Interculturalidad. Quienes ejerzan funciones públicas deberán considerar la diversidad cultural, principalmente frente a elementos de búsqueda de desaparecidos. Es decir, costumbres, prácticas, normas y procedimientos de las personas, grupos o colectividades pertenecientes a las comunidades negras, afro, raizales, palenqueras, indígenas y ROM.

CAPÍTULO III

Reconocimiento como constructoras de paz

Artículo 5°. Reconocimiento del rol de las mujeres buscadoras como constructoras de paz. En reconocimiento a su rol como constructoras de paz, y defensoras de Derechos Humanos, declárese el día 23 de octubre de cada año como Día Nacional de Reconocimiento a las Mujeres Buscadoras de Víctimas de Desaparición Forzada, en homenaje por la contribución que de forma sustancial y continua han realizado al esclarecimiento de la verdad, la justicia, la defensa de los derechos humanos, la memoria histórica, la garantía de no repetición y, en especial, al derecho a la búsqueda de víctimas de desaparición forzada.

Artículo 6°. Participación en las políticas de paz. Las mujeres buscadoras, sea de forma individual o colectiva, tendrán lugar en los procesos de elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas de paz. El Gobierno nacional garantizará la participación efectiva de las mujeres buscadoras a través de las instancias y los mecanismos que considere más adecuados. Para

ello, diseñará e implementará, dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de la presente ley, un Decreto Reglamentario que contenga los lineamientos técnicos de participación e identifique las instancias y/o mecanismos a incidir por parte de las mujeres buscadoras.

CAPÍTULO IV

Deberes del estado frente a las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada

Artículo 7°. Deberes del estado frente a las mujeres buscadoras. De acuerdo con los derechos y libertades consagrados en la Constitución Política, los tratados ratificados por Colombia y la ley, el Estado deberá garantizar frente a las mujeres buscadoras:

1. Derecho al acceso a la administración de justicia.
2. Derecho al acceso a la información.
3. Derecho a la verdad y la memoria histórica.
4. Derecho a la reparación integral por los daños derivados de su labor y a las garantías de no repetición.
5. Derecho al reconocimiento público de su labor.
6. Derecho a la protección y garantía de seguridad para el ejercicio de la búsqueda libre de las personas desaparecidas.
7. Atención psicosocial diferenciada.
8. Derecho a apoyos económicos no condicionados por parte del Estado para las buscadoras, que se encuentren en situación especial de vulnerabilidad.
9. Derecho al buen nombre.
10. Derecho a la unidad familiar.
11. Incorporación de los derechos culturales indígenas y afrodescendientes.
12. Respaldo en la labor de pedagogía para la sensibilización pública y social.
13. Orientación en su formación organizacional para el fortalecimiento de su labor.
14. Su participación y contribución en los procesos de paz y en las decisiones gubernamentales que afecten sus derechos.
15. La adopción y aplicación efectiva de las medidas de sensibilización, prevención, atención y protección.
16. El apoyo logístico y/u operativo para poder realizar la labor de búsqueda.

Parágrafo 1°. Se entenderá para los efectos de esta ley el derecho a la verdad como aquel que posee toda la sociedad a conocer la verdad sobre las causas, modos y consecuencias de un conflicto armado, en especial cuando se trata de hechos que generan graves y sistemáticas violaciones de derechos humanos.

Parágrafo 2°. En todo caso se entenderá el derecho a la reparación de que trata el numeral 3 del

presente artículo, en concordancia con lo establecido en la Ley 1448 de 2011 y la Ley 1957 de 2019, en lo concerniente al reconocimiento a los derechos de las mujeres buscadoras.

CAPÍTULO V

Medidas de sensibilización, información, atención y prevención

Artículo 8°. Medidas de sensibilización pública.

El Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Justicia y con participación activa y eficaz de las mujeres buscadoras de personas víctimas de desaparición forzada de la sociedad civil, de otras personas protegidas por el derecho internacional humanitario, de familiares de miembros de la fuerza pública desaparecidos y de la Mesa Nacional de Participación Efectiva de las víctimas, formulará políticas públicas, planes, programas y medidas para la sensibilización de los servidores públicos a cargo de la atención de las mujeres buscadoras.

Parágrafo. La unidad para la Búsqueda de Personas Desaparecidas, en Coordinación con el Ministerio de Igualdad y Equidad, o quien haga sus veces, en el marco de sus competencias, adoptará estrategias para focalizar las acciones dirigidas a garantizar la atención y protección integral de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada, así como la promoción de herramientas de participación de las mujeres buscadoras en las agendas de política pública para la lucha contra la desaparición forzada.

Artículo 9°. Medidas de información. La Unidad para la Búsqueda de Personas Desaparecidas, o quien haga sus veces, en Coordinación con el Ministerio de la Igualdad y Equidad, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz, la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Fiscalía General de la Nación, la Jurisdicción Especial para la Paz y la Comisión de Búsqueda de Personas Desaparecidas, en el marco de sus competencias, con la participación efectiva de las mujeres buscadoras y sus organizaciones, rendirán y presentarán un informe anual en el primer trimestre de cada año ante la Comisión de Paz, la Comisión de Derechos Humanos, la Comisión Legal para la Equidad de la Mujer y Audiencias del Congreso de la República que dé cuenta de los resultados del Plan Nacional de Búsqueda, la situación general de las víctimas de desaparición forzada, los resultados de las medidas adoptadas para la atención y protección integral de las que tratan la presente ley, estado de la implementación de las observaciones y recomendaciones de organismos internacionales y la participación como constructoras de paz de las mujeres buscadoras.

Artículo 10. Medidas de sensibilización social. Durante el Día Nacional de Reconocimiento a las Mujeres Buscadoras de Víctimas de Desaparición Forzada, el Sistema de Medios Públicos RTVC, difundirá contenido en formato audiovisual, sonoro, multiplataforma, y contenidos digitales y/o convergentes a través de la programación en la televisión pública nacional, radio pública

nacional y demás plataformas que se encuentren a su disposición relacionado con las observaciones y recomendaciones internacionales sobre la materia, la situación general de las víctimas de desaparición forzada, los resultados de las medidas adoptadas para la atención y protección integral, y la participación de las mujeres buscadoras como constructoras de paz.

Parágrafo. Lo dispuesto en el presente artículo deberá sujetarse a las disposiciones presupuestales, al Marco de Gasto de Mediano Plazo y al Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Artículo 11. Medidas de atención. El Gobierno nacional, adicional a las medidas contempladas en la Ley 1257 de 2008, Ley 2215 de 2022, el Decreto número 1630 del 2019 y la Resolución 595 del 2020, pondrá a disposición medidas para la atención interdisciplinaria psicosocial, jurídica y técnico-forense para las mujeres buscadoras.

Artículo 12. Medidas de prevención. El Gobierno nacional implementará medidas para incentivar la denuncia y fortalecer la investigación en casos de estigmatización, discriminación, intimidación, extorsión para entrega de información relacionada con la búsqueda, violencia basada en el género y otros delitos en los que puedan incurrir los servidores públicos y particulares contra las mujeres buscadoras.

Los consejos para la política social, los Consejos de Paz, los Comités Territoriales de Justicia Transicional de la Ley 1448 de 2011 y los Consejos de Seguridad deberán incluir en su agenda de actuación los análisis, riesgos, vulneraciones y la participación de las mujeres buscadoras.

Parágrafo 1°. La Unidad Nacional de Protección priorizará las solicitudes de estudio de nivel de riesgo y de implementación de medidas de protección que presenten y/o afecten la vida, seguridad y/o integridad personal de las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada.

Parágrafo 2°. En el término de seis (06) meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley la Oficina de Derechos Humanos del Ministerio del Interior en articulación con el Ministerio de Igualdad y Equidad impulsarán la coordinación, articulación e implementación de medidas integrales de prevención, protección y seguridad para las mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada.

Artículo 13. Medidas de prevención y atención a nivel territorial. Los planes de desarrollo de los municipios y departamentos deberán incluir un programa de prevención, atención y protección para las mujeres buscadoras y su núcleo familiar. En la construcción de estos programas se deberá garantizar la participación de las organizaciones de las mujeres buscadoras.

Los municipios y distritos suministrarán información y asesoramiento a las mujeres buscadoras y sus organizaciones, teniendo en cuenta su situación personal, sobre la oferta institucional

disponible, las entidades encargadas de la prestación de dichos servicios, los procedimientos legales pertinentes y las medidas existentes.

En todo caso, la Defensoría del Pueblo y/o las Personerías en los municipios y distritos llevarán el registro de aquellas mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada de su respectiva jurisdicción que servirá de insumo para el Registro Único de Mujeres Buscadoras que crea la presente ley.

Parágrafo. Los consejos comunitarios de los territorios étnicos y los resguardos indígenas y las Asociaciones Campesinas podrán conformar organizaciones de mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada, de acuerdo con sus autoridades y tradiciones, en el marco del objeto y los principios establecidos en la presente ley. Los consejos comunitarios y los resguardos indígenas coordinarán el ingreso a sus territorios de organizaciones buscadoras de víctimas de desaparición forzada.

CAPÍTULO VI

Medidas en materia de educación y salud

Artículo 14. Medidas de acceso a la educación.

Las instituciones públicas de educación básica, media y técnica y Las Instituciones de Educación Superior en Colombia: Universidades, Instituciones Universitarias, escuelas Tecnológicas, instituciones Tecnológicas e Instituciones Técnicas Profesionales, así como en el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) y las instituciones de Educación para el Trabajo y el Desarrollo Humano (IETDH) podrán adoptar criterios de priorización y focalización de las solicitudes de ingreso de mujeres buscadoras en el marco de su autonomía para otorgar beneficios en las matrículas, subsidios para la educación superior y créditos estudiantiles a las mismas y a sus parientes en primer y segundo grado de consanguinidad.

De igual forma, deberán establecer medidas especiales para la admisión y permanencia de este grupo poblacional y sus parientes en primer y segundo grado de consanguinidad, incluyendo beneficios en las matrículas, subsidios para la educación superior y créditos estudiantiles.

Las medidas de acceso a educación se otorgarán de conformidad con la normatividad vigente que regula la materia.

Artículo 15. Derecho de acceso a la vivienda.

El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Vivienda y el Departamento para la Prosperidad Social en coordinación con las entidades territoriales establecerá mecanismos que permitan acceder de manera oportuna a los subsidios o programas de vivienda de interés social y de mejoramiento de vivienda a las unidades familiares en las cuales, por lo menos uno de sus integrantes, sean mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada.

El subsidio familiar de vivienda se otorgará de conformidad con la normatividad vigente que regula la materia, en cualquiera de sus modalidades.

Parágrafo. El Ministerio de Vivienda reglamentará las condiciones especiales de acceso a los programas del presente artículo.

Artículo 16. Medidas de acceso a la salud integral. El Gobierno nacional, a través del Ministerio de Salud y Protección Social, con participación de la sociedad civil, fortalecerá los programas de atención psicosocial y de salud integral mediante la creación e implementación de medidas específicas para las mujeres buscadoras y su núcleo familiar.

Parágrafo. Lo dispuesto en el presente artículo deberá sujetarse a las disposiciones presupuestales, al Marco de Gasto de Mediano Plazo y al Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Artículo 17. Medidas de acceso a la seguridad social. Las mujeres buscadoras y sus parientes dentro del primer grado de consanguinidad o civil, y su cónyuge, compañero o compañera permanente, previa verificación, concepto favorable y autorización del Ministerio de Trabajo, serán afiliados al régimen subsidiado en salud de forma prioritaria, salvo que sean cotizantes o beneficiarios del régimen contributivo.

Parágrafo 1°. Las mujeres adultas mayores buscadoras de víctimas de desaparición forzada, tendrán garantías y prioridad para el acceso a programas de protección social para la vejez e invalidez.

Parágrafo 2°. El Ministerio de Salud y Protección Social con participación de las organizaciones de víctimas de desaparición forzada, reglamentará en el término de seis (6) meses a partir de la promulgación, las condiciones especiales de acceso a los programas de salud y protección social para la vejez del presente artículo.

CAPÍTULO VII

Circunstancia de mayor punibilidad

Artículo 18. Adiciónese al artículo 58 de la Ley 599 de 2000 el numeral 22, el cual quedará así:

ARTÍCULO 58. CIRCUNSTANCIA DE MAYOR PUNIBILIDAD. Son circunstancias de mayor punibilidad, siempre que no hayan sido previstas de otra manera:

(...)

22. Cuando con la conducta punible se dirija o tenga por propósito impedir, obstaculizar, represaliar o desincentivar la labor de las mujeres cuya actividad, de forma permanente o transitoria, sea la búsqueda de víctimas de desaparición forzada y esclarecimiento de la verdad.

Artículo 19. Registro único de mujeres buscadoras. Créase el Registro Único de Mujeres Buscadoras de víctimas de desaparición forzada a cargo de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, en coordinación con la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas, con la participación de las organizaciones de víctimas de desaparición forzada podrá expedir la certificación

que acredite la condición de Mujeres Buscadoras de víctimas de desaparición forzada.

El Registro Único se articulará con el Registro Único de Víctimas y el Registro Nacional de Desaparecidos.

Parágrafo. El Gobierno nacional, junto con las organizaciones de mujeres buscadoras de víctimas de desaparición forzada, en un término de un (1) año contado a partir de la entrada en vigencia de la presente ley reglamentará los requisitos y términos para acreditar la condición de Buscadoras de víctimas de desaparición forzada. Así como el procedimiento para llevar a cabo el registro de que trata el presente artículo.

Artículo 20. Impacto fiscal. La implementación de esta ley deberá sujetarse a las disposiciones presupuestales, al Marco de Gasto y Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Artículo 21. Participación en la construcción de la verdad. Las mujeres buscadoras, sea de forma individual o colectiva, podrán participar en todas las iniciativas de estado y políticas públicas para la construcción de verdad. El Gobierno

nacional garantizará la participación efectiva de las mujeres buscadoras a través de las instancias y los mecanismos que considere más adecuados.

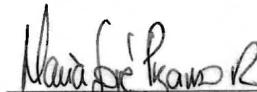
Artículo 22. El Gobierno nacional por conducto de la delegación diplomática colombiana ante la Organización de las Naciones Unidas, ONU, solicitará el reconocimiento mundial del Día de reconocimiento a las Mujeres Buscadoras de víctimas de desaparición forzada.

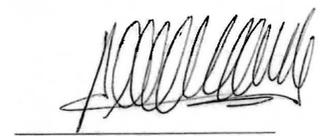
CAPÍTULO IX

Disposiciones Finales

Artículo 23. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,


MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ
Senadora de la República


ALIRIO URIBE MUÑOZ
Representante a la Cámara

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 429 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se habilita el departamento de Nariño para la importación de cemento.

Bogotá, D. C., abril de 2024

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General Cámara de Representantes
Ciudad.

Referencia: Radicación Proyecto de Ley, *por medio del cual se habilita el departamento de Nariño para la importación de cemento.*

Apreciado Secretario:

Atendiendo a lo estipulado en el artículo 208 constitucional y en los artículos 139 y 140 de la Ley 5ª de 1992, el Gobierno nacional a través de los Ministros de Justicia y del Derecho y de Comercio, Industria y Turismo, presenta a consideración del Congreso de la República el **Proyecto de Ley por medio del cual se habilita el departamento de Nariño para la importación de cemento.**

Agradecemos por su conducto y de su equipo de trabajo que se pueda surtir el trámite legislativo previsto en el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992.

Cordialmente:



NÉSTOR IVÁN OSUNA PATIÑO
Ministro de Justicia y del Derecho


GERMÁN UMÁN MENDOZA
Ministro de Comercio, Industria y Turismo

PROYECTO DE LEY NÚMERO 429 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se habilita el departamento de Nariño para la importación de cemento.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. Habilitar el departamento de Nariño para la importación de cemento, vía fluvial y terrestre; única y exclusivamente por los lugares autorizados por la DIAN y para el consumo interno.

Dado que el producto en mención se encuentra entre las sustancias y productos químicos controlados por el Consejo Nacional de Estupefacientes, la importación estará sujeta a la expedición del Certificado de Carencia de Informes por Tráfico de Estupefacientes, de conformidad con la normatividad vigente en la materia.

El Gobierno nacional reglamentará los demás términos y condiciones para la importación de cemento por el departamento de Nariño.

Artículo 2º. Vigencia. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



NÉSTOR IVÁN OSUNA PATIÑO
Ministro de Justicia y del Derecho


GERMÁN UMÁN MENDOZA
Ministro de Comercio, Industria y Turismo

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
PROYECTO DE LEY NÚMERO 429 DE 2024
CÁMARA

por medio del cual se habilita el departamento de Nariño para la importación de cemento.

CONTENIDO

- 1. OBJETIVO DEL PROYECTO**
- 2. ANTECEDENTES NORMATIVOS**
 - 2.1. Medida de carácter legal que prohíbe el ingreso de cemento al país por el Departamento de Nariño.**
 - 2.2. Antecedentes surtidos en la Comunidad Andina de Naciones**
 - 2.3. Normas comunitarias vulneradas**
 - 2.4. El Sistema Andino de Integración. El Acuerdo de Cartagena. La balanza superavitaria en favor de la República de Colombia. El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina**
- 3. SITUACIONES QUE MOTIVAN LA HABILITACIÓN DE LA IMPORTACIÓN DE CEMENTO POR EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO.**
- 4. IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA**
- 5. ANEXO**
 - 1. OBJETIVO DEL PROYECTO**

La presente iniciativa tiene por objeto habilitar una aduana adicional a las ya autorizadas en el artículo 4° del Decreto Legislativo 2272 de 1991, permitiendo la importación de cemento por el departamento de Nariño. Lo anterior, atendiendo a los fallos emitidos los días 14 de octubre de 2022 por el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (TJCA) y el 2 de julio de 2013 por la Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCA) y, la emergencia presentada al sur del país, tras los reiterados deslizamientos en la vía Panamericana.

2. ANTECEDENTES NORMATIVOS

2.1. Medida de carácter legal que prohíbe el ingreso de cemento al país por el Departamento de Nariño

El párrafo del artículo 1° del Decreto Ley 1146 de 1990, determinó múltiples restricciones a un conjunto determinado de sustancias y facultó al Consejo Nacional de Estupefacientes para establecer restricciones adicionales, a través de resolución, a las demás sustancias que puedan ser utilizadas para el procesamiento, fabricación o transformación de narcóticos o drogas que produzcan dependencia psíquica o física.

El artículo 29 del Decreto Ley 1146 de 1990, facultó al Consejo Nacional de Estupefacientes para que, mediante resolución y cuando lo estime necesario, prohíba o restrinja el almacenamiento, conservación o transporte de las sustancias que trata el artículo 1° de dicho Decreto, en ciertos sectores del territorio nacional; en ese sentido, en el artículo 2° de mismo texto, se estableció que la introducción de las mercancías enunciadas en el artículo 1°, solo se podrá

realizar por las Aduanas de Barranquilla, Bogotá, Buenaventura y Cartagena.

Asimismo, se estableció la facultad para delimitar las zonas de prohibición o restricción siguiendo las divisiones políticas que consagra la legislación, o por coordenadas geográficas, o en general, de cualquier otra forma que el Consejo Nacional de Estupefacientes estime conveniente.

El artículo 4° del Decreto Ley 2272 de 1991 adoptó como legislación permanente los **artículos 1°, 2° y 29 del Decreto Legislativo 1146 de 1990.**

El Consejo Nacional de Estupefacientes aprobó la propuesta de control de sustancias y productos químicos presentada por el Ministerio de Justicia y del Derecho, y por consiguiente expidió el 8 de enero de 2015 la **Resolución número 0001, por la cual se unifica y actualiza la normatividad sobre el control de sustancias y productos químicos**, incluyendo en su artículo 4° el listado de sustancias y productos químicos controlados, dentro de los cuales se encuentra el cemento; por lo que en virtud del artículo 4° del Decreto Ley 2272 de 1991 y 158 de la Ley 2010 de 2019, solo se permite el ingreso de este producto y de los demás catalogados como controlados, por las ciudades de Barranquilla, Bogotá, Buenaventura, Cartagena y Cúcuta y, por los Departamentos de Amazonas y Guainía.

La **Circular número 037 de 2016** de la Dirección de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia, estableció los requisitos, permisos y autorizaciones exigidos por las entidades vinculadas a la Ventanilla Única de Comercio Exterior (VUCE), para la presentación de solicitudes de registro y licencia de importación.

En la actualidad, por virtud de los artículos 4° del Decreto Ley 2272 de 1991 y 158 de la Ley 2010 de 2019, solo se permite el ingreso de sustancias controladas, por las ciudades de Barranquilla, Bogotá, Buenaventura, Cartagena y Cúcuta y, por los departamentos de Amazonas y Guainía.

2.2. Antecedentes surtidos en la Comunidad Andina de Naciones

Teniendo en cuenta los antecedentes normativos, Colombia mediante Decreto Ley 2272 de 1991 del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, la Resolución 0001 de 2015 del Consejo Nacional de Estupefacientes y la Circular número 037 de 2016 de la Dirección de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, autorizó el ingreso al territorio nacional de cemento gris importado, únicamente por las aduanas de Barranquilla, Bogotá, Buenaventura, Cartagena y Cúcuta y por las Zonas Francas ubicadas en las ciudades de Barranquilla, Buenaventura y Cartagena.

El 22 de mayo de 2018, Ecuador solicitó a la Secretaría General de la Comunidad Andina que calificara dicha medida como una restricción al comercio intrasubregional, al no estar amparada en ninguna de las excepciones previstas en el segundo párrafo del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena; al impedirse que el cemento ecuatoriano ingrese al territorio colombiano a través de la frontera terrestre

entre ambos países, específicamente a través del Puente Internacional de Rumichaca (Tulcán - Ipiales).

Mediante Resolución número 2019 del 14 de agosto de 2018 de la Secretaría General de la Comunidad Andina, determinó que esta medida establecida por Colombia, no constituía una restricción al comercio intrasubregional, según lo dispuesto en las excepciones establecidas en el segundo párrafo del artículo 73 del Acuerdo de Cartagena.

El día 21 de enero de 2020, la República de Ecuador presentó ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (TJCAN), demanda de Nulidad contra la Resolución número 2019 del 14 de agosto de 2018, emitida por la Secretaría General de la Comunidad Andina.

Sobre la base de los fundamentos de hecho y de derecho de la demanda y conforme a lo previsto en los Artículos 17 del Tratado de Creación del TJCA10 39, 101 y 102 del Estatuto del TJCA11, el demandante solicitó el pronunciamiento del Tribunal por la supuesta contravención de los Artículos 1°, 2°, 72 y 73 del Acuerdo de Cartagena 12, 5, 7 (literal c), 12, 31 52 y 54 de la Decisión 42513 y 6 de la Decisión 32614, al haber declarado la SGCA, mediante la Resolución número 2019 de 14 de agosto de 2018, que la medida establecida por Colombia, que permite el ingreso de cemento gris importado a su territorio nacional (clasificado en la subpartida NANDINA «2523.29.00-Los demás»), únicamente por determinadas aduanas (en aplicación del Decreto número 2272 de 1991, la Resolución número 001-2015 del Consejo Nacional de Estupefacientes y la Circular 037 de 2016 de la Dirección de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo de Colombia), no constituye una restricción al comercio intrasubregional, según lo dispuesto en el segundo párrafo del Artículo 73 del Acuerdo de Cartagena.

El 25 de junio de 2020, se recibió vía correo electrónico el Oficio OAU 2-2020- 016890, a través del cual Colombia hizo conocer al Tribunal su propósito de actuar en calidad de coadyuvante de la SGCA dentro del presente proceso, en los términos descritos en el Artículo 72 del Estatuto del TJCA.

Por Auto de 17 de septiembre de 2020, entre otros, el Tribunal dispuso: i) tener por admitida la solicitud de coadyuvancia presentada por Colombia; ii) que el término de 40 días calendario para contestar la demanda en el presente proceso comenzará a computarse a partir del día siguiente de la fecha de notificación del Auto; y, iii) y le otorgó a Colombia el término de 40 días calendario para contestar la demanda.

El 23 de octubre de 2020, Colombia presentó escrito de contestación de la demanda, en su calidad de coadyuvante. Asimismo, el 27 de octubre de 2020, la SGCA presentó escrito de contestación de la demanda.

Por Auto de 24 de febrero de 2021, el Tribunal, entre otros, tuvo por contestada la demanda por parte de la SGCA y por parte de Colombia, admitiendo las excepciones previas formuladas por esta última, las cuales fueron puestas en conocimiento de la parte demandante. Posteriormente, en escritos del 5 de marzo de 2021 y 8 de marzo del mismo año, la SGCA

y la República de Ecuador se pronunciaron respecto de las excepciones previas formuladas por Colombia.

Mediante Auto de fecha 23 de septiembre de 2021, el Tribunal declaró infundada e improcedente las excepciones previas formuladas por Colombia; presentándose recurso de reconsideración por parte de Colombia el 28 de septiembre de 2021; en ese sentido, el 4 de noviembre de 2021, Ecuador se pronuncia al respecto. Finalmente, por Auto de 24 de enero de 2022, el Tribunal negó en todas sus partes el recurso de reconsideración presentado por Colombia contra el Auto de 23 de septiembre de 2021.

Mediante Auto de 14 de marzo de 2022, el Tribunal se pronunció sobre los medios probatorios pertinentes, impertinentes e innecesarios ofrecidos y aportados por las partes; y, además, abrió un período de prueba, a efectos de que la SGCA remita copia íntegra del proceso administrativo que dio origen a la Resolución número 2019 de 14 de agosto de 2018. Por lo que la SGCA el 1° de abril de 2022, remitió la documentación solicitada por el Tribunal y en Auto de 8 de abril de 2022, el Tribunal incorporó formalmente al proceso la copia del expediente administrativo remitido por la SGCA, y reconoció personería a sus abogados.

Mediante Auto de 18 de mayo de 2022, el Tribunal fijó la fecha del 23 de junio de 2022, a las 10:00 a. m, para la realización de la audiencia pública, la misma que, a solicitud de la SGCA, fue suspendida. Por lo que el 12 de julio de 2022, la SGCA presentó un escrito a través del cual se allanó a la demanda.

El 20 de julio del 2022, el Tribunal corrió traslado del escrito de allanamiento a Colombia y Ecuador. A lo que Ecuador y Colombia el 25 de julio de 2022, presentaron escritos por medio de los cuales se pronunciaron sobre el allanamiento de la SGCA.

Mediante Comunicación SG/E/SJ/951/2022 del 12 de julio de 2022, la SGCA se allanó a la demanda planteada por el Ecuador dentro del Proceso 02-AN-2020. Al respecto, el 25 de julio de 2022, Colombia presentó escrito en el que mantiene una postura contraria al allanamiento planteado por la SGCA. Por su parte, Ecuador, mediante escrito de 25 de julio de 2022, sostuvo que la SGCA, a través de su escrito de allanamiento, se ha alineado con el planteamiento efectuado en la demanda respecto del análisis jurídico erróneo contenido en la Resolución número 2019, que no consideró la sustituibilidad en el tiempo de la medida implementada por Colombia. Asimismo, sostuvo que la SGCA, mediante su escrito de allanamiento, ha confirmado que la medida implementada por Colombia constituye una restricción al comercio, y que la coadyuvante no puede contradecir procesal ni jurídicamente la posición de su coadyuvada.

El día 14 de octubre de 2022 el TJCA dentro del Proceso 02-AN-2020 de Nulidad formulada por la República del Ecuador contra la Resolución número 2019 emitida por la Secretaría General de la Comunidad Andina el 14 de agosto de 2018, decidió:

- Declarar la nulidad total de la Resolución número 2019 emitida por la Secretaría General de la Comunidad Andina el 14 de agosto de 2018.

- Declarar que la medida establecida por el Gobierno Colombiano que permite el ingreso de cemento gris importado a su territorio nacional únicamente por determinadas aduanas es contraria a las disposiciones del Acuerdo de Cartagena y en consecuencia es una restricción al comercio intrasubregional.

2.3. Normas comunitarias vulneradas

- Acuerdo de Cartagena, en adelante “AC” (Artículos 1, 2, 72 y 73)
- Decisión 425 que contiene el Reglamento de Procedimientos Administrativos de la SGCAN (Artículos 5°, 7.c, 12, 31, 52 y 54)
- Decisión 326 de la Comisión de Cartagena (Artículo 6°).

2.4. El Sistema Andino de Integración. El Acuerdo de Cartagena. La balanza superavitaria en favor de la República de Colombia. El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina

Con el propósito de mejorar el nivel de vida de sus habitantes mediante la integración y la cooperación económica y social, el 26 de mayo de 1969, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador y Perú firmaron el Acuerdo de Cartagena. De esa manera, se puso en marcha el proceso andino de integración conocido, en ese entonces como Pacto Andino, hoy Comunidad Andina (CAN).

Mediante este acuerdo de Integración regional, se pretende promover el desarrollo equilibrado y armónico de los países miembros en condiciones de equidad, propender a disminuir la vulnerabilidad externa y mejorar la posición de los países miembros en el contexto económico internacional.

Tal como consta en el estudio denominado “54 años de integración comercial de bienes en la Comunidad Andina, 1969-2023”¹, publicado el pasado 1° de abril del año 2024 por la Secretaría General de la Comunidad Andina, en el ámbito comunitario, el saldo de la balanza comercial resulta superavitario para la República de Colombia.



Tal como ha sido desde el año 1991, para el año 2023, la balanza comercial colombiana con la Comunidad Andina ha sido superavitaria.

En el año 2023, Colombia exportó a los demás países Miembros de la Comunidad Andina bienes por un total de 3.274 millones de dólares, e importó bienes desde los demás países miembros de la Comunidad Andina por un valor de 2.012 millones de dólares.

En el mismo Acuerdo de Cartagena, como parte del Sistema Andino de Integración, los Países Miembros acordaron crear el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, órgano jurisdiccional de carácter supranacional y comunitario, instituido para declarar el derecho andino y asegurar su aplicación e interpretación uniforme en todos los Países Miembros.

Dicho órgano es el encargado de definir las controversias de tipo comercial que puedan llegar a presentarse entre los Países Miembros.

3. SITUACIONES QUE MOTIVAN LA HABILITACIÓN DE LA IMPORTACIÓN DE CEMENTO POR EL DEPARTAMENTO DE NARIÑO

- Fallo del 14 de octubre de 2022 del TJCA dentro del Proceso 02-AN- 2020.

El 14 de octubre de 2022 el TJCAN determinó, mediante sentencia dictada en el Proceso 02-AN-2020, que **la República de Colombia restringe el comercio subregional andino al permitir el ingreso de cemento gris clasificado por la sub NANDINA 2523.29.00, a su territorio nacional únicamente por determinadas aduanas, en aplicación del Decreto Ley 2272 de 1991, la Resolución 0001 de 2015 del Consejo Nacional de Estupefacientes y la Circular 037 de 2016 de la Dirección de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.** Tal restricción constituye, según lo señalado por el TJCAN, un incumplimiento al artículo 72 del Acuerdo de Cartagena, el cual señala:

“El Programa de Liberación de bienes tiene por objeto eliminar los gravámenes y las restricciones de todo orden que incidan sobre la importación de productos originarios del territorio de cualquier País Miembro”.

La razón principal que expuso el TJCAN para llegar a tal conclusión fue que la medida, a la fecha, no cumple con los requisitos para ser amparada en la excepción contenida en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, en virtud de la cual los Estados tienen el derecho de adoptar y aplicar medidas

COLOMBIA. EXPORTACIONES DESTINADAS AL MUNDO Y A LA COMUNIDAD ANDINA, 1969 - 2023 p/						
(Miles de dólares FOB)						
Año	Total Mundo	Extra comunitario	Intracomunitario			
			Total	Bolivia	Ecuador	Perú
1969	807 510	578 617	30 893	490	14 234	18 169
1980	3 945 048	3 836 330	108 718	2 165	77 336	29 217
1990	6 785 037	6 595 944	189 093	5 237	74 529	89 327
2000	13 049 047	12 177 819	871 228	38 509	461 581	371 078
2010	39 552 068	38 469 068	3 062 998	106 647	1 824 537	1 131 814
2023	49 542 918	48 288 004	3 274 914	123 175	2 014 889	1 136 850

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia. SICEXT. Decisión 511
p/ Cifras provisionales

COLOMBIA. IMPORTACIONES ORIGINARIAS DEL MUNDO Y DE LA COMUNIDAD ANDINA, 1969 - 2023 p/						
(Miles de dólares CIF)						
Año	Total Mundo	Extra comunitario	Intracomunitario			
			Total	Bolivia	Ecuador	Perú
1969	685 273	669 391	15 882	1	8 555	7 326
1980	4 862 604	4 480 751	181 853	7 348	77 472	97 033
1990	5 588 741	5 436 540	152 201	6 240	45 470	100 491
2000	11 538 510	10 872 193	666 317	204 777	318 170	143 370
2010	40 682 854	38 792 836	1 890 018	268 832	834 937	786 249
2023	62 796 558	60 783 995	2 012 563	458 151	760 315	794 097

Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia. SICEXT. Decisión 511

¹ <https://www.comunidadandina.org/OocOficiales-Files/OEstadisticos/SGDEI00SS4ANOS0EINTEGRACIONCOMERCIAL.pdf>

para proteger, entre otros aspectos, la seguridad nacional, la moral pública y la vida y salud de las personas, así las mismas constituyan una restricción al comercio. Concretamente, el TJCAN determinó que el juicio de sustituibilidad, elemento esencial del test de proporcionalidad, ya no se cumplía, considerando que, si bien la medida en un principio no era sustituible y, por tanto, podía ser amparada en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, con el tiempo se tornó sustituible y Colombia pudo haber implementado medidas no restrictivas al comercio para proteger su seguridad nacional en dicha zona.

Además, el TJCAN basa su razonamiento en el escrito de allanamiento de la Secretaría General de la Comunidad Andina (“SGCAN”), en donde señala que hubo un error jurídico en la Resolución número 2019 al no haber la SGCAN establecido un plazo perentorio para la aplicación de la medida por parte de la República de Colombia, *“plazo en el cual se hubiesen podido implementar medidas aduaneras y de controles de seguridad, para precisamente implementar medidas aduaneras y de controles de seguridad, para precisamente hacer en el tiempo sustituible la medida”*. Esto, sin dejar de lado que, para la SGCAN y el TJCAN, *“la insustituibilidad no es un concepto estático sino dinámico: era cierta al momento de expedir la resolución, pero dejó de serlo al transcurrir un tiempo durante el cual se pueden tomar medidas que rehabiliten la libre circulación de ese bien, sin restricción alguna”*.

Así mismo, la Secretaría General de la CAN adujo en el escrito de allanamiento, pieza fundamental de la sentencia del TJCAN, que el cemento es una mercancía común, normal, de libre venta en todos los Países miembros, no es un bien de comercio prohibido o ilegal de los contemplados en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena, ni siquiera es una sustancia de circulación controlada como las reguladas en la Decisión 602 Norma Andina “para el Control de Sustancias Químicas que se utilizan para la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias psicotrópicas”, y concluye señalando que con la Resolución número 2019, al no establecer un plazo, se tiene como resultado que una mercancía legal termina restringida en su comercio en forma indefinida, lo cual viola la zona andina de libre comercio y se erige como un retroceso en la misma.

Sin embargo, es importante señalar que las medidas colombianas fueron evaluadas por la SGCAN, órgano que concluyó en su Resolución número 2019 de 2018 que las mismas persiguen un objetivo legítimo contemplado en el artículo 73 del Acuerdo de Cartagena consistente en preservar la seguridad en Colombia, por lo que constituye una excepción en el marco de la norma andina antes referida, y, consecuentemente no constituye una restricción al comercio subregional andino. Allí, la SGCAN especificó que la medida se aplica de manera no discriminatoria, siguiendo los principios de causalidad, proporcionalidad e insustituibilidad.

La sentencia del 14 de octubre de 2022 del TJCAN ha generado objeciones significativas por

parte de la República de Colombia. Por un lado, se argumenta que no se respetó el principio de legalidad, ya que, de acuerdo con el derecho originario de los países miembros de la CAN, dentro del proceso de nulidad 02- AN-2020, el TJCAN solo tenía la competencia para decidir sobre la conformidad de la Resolución número 2019 de 2018 de la SGCAN con el Ordenamiento Andino. Sin embargo, el TJCAN excedió sus competencias al calificar también las medidas adoptadas por Colombia como restrictivas, en un proceso que no fue creado con ese propósito. La calificación correspondía a un proceso de incumplimiento que requería agotar una fase prejudicial y garantizar a Colombia la oportunidad de pronunciarse, lo cual no ocurrió.

En segundo lugar, se argumenta que se violó el derecho de defensa, contradicción y en general el derecho a un debido proceso de Colombia. Esto se debe a que la Resolución número 2019 de 2018 de la SGCAN, cuya nulidad se demandó en el proceso 02-AN-2020, fue emitida por la SGCAN. Como resultado, el TJCAN le negó a Colombia la oportunidad de defenderse, argumentando que la resolución discutida no era de su autoría y, por lo tanto, no le correspondía pronunciarse al respecto, por obrar en calidad de coadyuvante de la Secretaría General de la CAN.

A pesar de que existen aspectos fundamentales que son objeto de reclamación y respecto de los cuales Colombia está agotando las vías jurídicas a su alcance para asegurar el respeto por la legalidad y sus derechos al debido proceso y defensa; Colombia ha evaluado exhaustivamente la coyuntura y, en aras de restablecer la circulación terrestre del cemento gris clasificado por la subpartida NANDINA 2523.29.00 de procedencia de Ecuador, se propone implementar medidas aduaneras y de seguridad adicionales que permitan rehabilitar el ingreso de cemento gris a su territorio nacional no solo a través de la vía marítima, sino también desde Rumichaca.

- **Acción de incumplimiento de la Sentencia del 14 de octubre de 2022**

Por otro lado, es importante mencionar que el día 6 de septiembre del 2023, el Instituto Ecuatoriano del Cemento y el Hormigón (INECYC), radicó ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina demanda de acción de incumplimiento flagrante de la República de Colombia de las obligaciones emanadas del ordenamiento jurídico de la Comunidad Andina, al permitir el ingreso de cemento gris por determinadas aduanas, a pesar de que tal medida fue declarada contraria a las disposiciones del artículo 72 de Acuerdo de Cartagena, y por lo tanto, al haber sido calificada como una restricción al comercio mediante sentencia de 14 de octubre de 2022 del TJCAN, dentro del Proceso 02-AN-2020.

El pasado 19 de marzo del presente año, la República de Colombia fue notificada de la admisión de una Acción de Incumplimiento en su contra, presentada ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina (TJCA), por el Instituto Ecuatoriano del Cemento y el Hormigón (INECYC).

A través de dicha demanda, INECYC solicitó se decrete que la República de Colombia restrinja el comercio comunitario, al no permitir el ingreso de cemento por los pasos fronterizos de Ipiales en Nariño.

La República de Colombia deberá pronunciarse sobre el contenido de la demanda a más tardar el próximo 26 de abril, donde se deberá informar las acciones adelantadas para dar cumplimiento a los fallos del 14 de octubre de 2022 y el 2 de julio de 2023 el TJCA y la Secretaria General de la Comunidad Andina (SGCA).

- **Las consecuencias de la imposición de sanciones de tipo comercial en contra de la República de Colombia en el marco de la Comunidad Andina**

Con motivo del incumpliendo de compromisos comerciales en el marco de la Comunidad Andina, la República de Colombia ha sido objeto de sanciones comerciales las cuales se traducen en la imposición de sobre aranceles a productos originarios de Colombia y exportados a Países Miembros de la Comunidad Andina.

A dichos efectos vale la pena citar las sanciones impuestas por Ecuador y Perú en contra de la República de Colombia con motivo de la prohibición de importación de arroz al territorio colombiano.

El nivel de sanción, es decir, el número de productos a los cuales se puede imponer un sobre arancel, así como el porcentaje del sobre arancel, son determinados por el TJCA y la sanción es impuesta de manera discrecional por cualquier país Miembro de la Comunidad Andina.

De esta manera luego de que el TJCA sentenciara que Colombia incumplió con su obligación de permitir el libre comercio de arroz proveniente del Ecuador, y luego de comprobar el desacato a de su sentencia, autorizó a los Países Miembros a escoger 10 productos originarios de Colombia e imponer un sobre arancel a los mismos del 10%. (Dichos productos pagaban un arancel del 0%).

En ejercicio de la facultad conferida por el TJCA, en agosto de 2017, Ecuador impuso una sanción vigente entre septiembre y noviembre del mismo año. Dicha sanción afectó exportaciones a ese país por USD 190 millones, esto es, el 16% de las exportaciones colombianas a ese país en 2016 en productos como: chicles, caramelos, alimentos para mascotas, galletas, champú, preparaciones para lavar, sostenes y fajas, neveras, baterías, autos.

Con motivo del mismo incumplimiento, entre el 7 de agosto y el 22 de noviembre del año 2018, Perú impuso un arancel del 10% a 10 subpartidas del ámbito agroindustrial (azúcares, chocolates, preparaciones alimenticias, café), cuyas exportaciones en su momento equivalían a USD 150 millones, es decir 13% de las exportaciones colombianas a ese país.

En junio de 2022, Perú consideró que la República de Colombia continuaba en desacato, motivo por el cual solicitó al TJCA incrementar el nivel de sanción a 30 productos con un sobre arancel del 30%. Si bien

el TJCA determinó que la República de Colombia si permitía la importación de arroz proveniente de Perú y Ecuador, y en consecuencia en esta ocasión no desacató su sentencia, la Oficina de Estudios Económicos del Ministerio de Comercio Industria y Turismo a través del documento denominado “Impacto de la posible sanción de Perú a las exportaciones colombianas de los veinte principales productos”, concluyó

“Dadas las estimaciones sobre las variaciones en las cantidades exportadas y la estimación de los valores correspondientes, se encontró que estas subpartidas podrían caer en USD 53,4 millones, siendo su valor de exportación en 2021 de USD 202,6 millones, lo que representaría una caída de 26% aproximadamente en las exportaciones de estos bienes. Si este mismo efecto estimado se traslada a las 20 principales exportaciones a ese país que sumaron USD 411,9 millones (se excluyen Gaseos por ser un producto que se exportó solo en un mes de los últimos 7 años) se esperarían entonces una reducción aproximada de USD 109 millones, un 10% del total exportado a ese país en 2021.

En tanto la República de Colombia no modifique su medida y continúe restringiendo el ingreso de cemento por Ipiales, se verá expuesta a la posibilidad de que Bolivia, Ecuador o Perú impongan sanciones de tipo comercial, tal como sucedió en los años 2017 y 2018, como motivo de la prohibición de importar arroz proveniente de Ecuador y Perú.

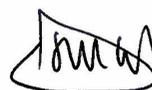
- **Deslizamientos en la vía Panamericana**

Aunado a lo anterior, los reiterados deslizamientos ocurridos en la vía Panamericana, que han dejado incomunicado el suroccidente del país por varios meses, generando problemática de desabastecimiento, principalmente de alimentos, combustibles e insumos industriales en la región como el cemento, que cobra vital importancia para cumplir con los compromisos que el gobierno asumió ante la comunidad del sur del país, para mejorar la infraestructura vial por parte de entidades como el Ministerio de Transporte, Invías y ANI, para habilitar vías alternas y reparar los daños de la vía panamericana que comunica al sur del continente.

4. IMPACTO FISCAL DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA

El día 10 de noviembre de 2023, a través del oficio 2-2023-059766, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público emitió respuesta a la solicitud de concepto del proyecto de Ley “Por medio del cual se habilita al departamento de Nariño para la importación de cemento”, en atención a lo establecido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2023 y en consonancia con lo definido en la Directiva 6 del 27 de agosto de 2018, encontrándose que no tiene efectos de impacto fiscal.

Atentamente,



NÉSTOR IVÁN OSUNA PATIÑO
Ministro de Justicia y del Derecho



GERMÁN UMANA MENDOZA
Ministro de Comercio, Industria y Turismo

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 309 DE 2023 CÁMARA

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

Bogotá D.C., abril de 2024

Doctor

LUIS RAMIRO RICARDO BUELVAS

Presidente Comisión Quinta

Cámara de Representantes

E. S. D.

Referencia: Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley número 309 de 2023 Cámara, por medio de la cual se regula la propiedad, posesión y/o tenencia de tierras al interior de la frontera agrícola por parte de extranjeros.

Señor Presidente,

Atendiendo la designación que la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes llevó a cabo, y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política y en la Ley 5ª de 1992, nos permito rendir informe de ponencia **positiva** del Proyecto de Ley número 309 de 2023 para primer debate en la Cámara de Representantes de la República de Colombia.

Cordialmente,

 ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Ponente Representante a la Cámara Coalición Pacto Histórico	 CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO Ponente Representante a la Cámara Alianza Verde
---	--

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 309 DE 2023 CÁMARA

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

A continuación, se presenta Informe de Ponencia correspondiente al Primer Debate del **Proyecto de Ley número 309 de 2023 Cámara, por medio de la cual se regula la propiedad, posesión y/o tenencia de tierras al interior de la frontera agrícola por parte de extranjeros**". La presente ponencia consta de la siguiente estructura:

1. Objeto del proyecto
2. Trámite de la iniciativa

3. Contenido de la iniciativa
4. Justificación de la iniciativa
5. Análisis del Ponente
6. Pliego de modificaciones
7. Conflictos de interés
8. Impacto Fiscal
9. Proposición

1. OBJETO DEL PROYECTO

De acuerdo con la Exposición de Motivo, el objeto del Proyecto de Ley es regular la propiedad, posesión y/o tenencia de tierras rurales, con el fin de evitar la concentración de predios rurales por parte de capitales extranjeros, protegiendo así la soberanía nacional y alimentaria del país. Lo anterior en el marco del respeto del núcleo esencial del derecho a la propiedad privada de tierras dentro de la frontera agrícola por parte de personas naturales y jurídicas extranjeras en condiciones especiales.

2. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El día 15 de noviembre de 2023 fue radicado ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes **el Proyecto de Ley número 309 de 2023 Cámara, por medio de la cual se regula la propiedad, posesión y/o tenencia de tierras al interior de la frontera agrícola por parte de extranjeros.** por iniciativa de los honorables Senadores *Wilson Arias, Aida Avella Esquivel, Martha Peralta Epieyú, Robert Daza Guevara, Carlos Alberto Carreño, Isabel Cristina Zuleta, Pablo Catatumbo Torres, Julio César Estrada, Gloria Inés Flórez Scheider, Aida Marina Quilcué Vivas, Esmeralda Hernández Silva, Catalina Pérez Pérez y Sandra Ramírez Lobo Silva*, y los honorables Representantes *Erick Adrián Velasco Burbano, Cristian Danilo Avendaño, Olga Beatriz, González, Alfredo Mondragón Garzón, Eduard Sarmiento Hidalgo, Gilma Díaz Arias, Martha Lisbeth Alfonso, Andrés Cancimance López, Ermes Evelio Pete Vivas, Leyla Marleny Rincón, María Fernanda Carrascal, Alejandro Carlos Chacón Camargo y Teresa Enríquez Rosero.*

El proyecto de ley y su exposición de motivos fueron publicados en la **Gaceta del Congreso** número 1681 de 2023 y enviados a la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes

En consecuencia, la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional de la Cámara de Representantes designó a los honorables Representantes Erick Adrián Velasco Burbano y Cristian Danilo Avendaño como ponentes para el primer debate.

La radicación del presente informe de ponencia se lleva a cabo oportunamente de conformidad a lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992.

3. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley consta de un único capítulo contentivo de catorce (14) artículos, en los que se incluye su vigencia, los cuales consagran lo siguiente:

Artículo 1.	Se establece como objeto del proyecto de ley proteger la soberanía nacional y alimentaria, estableciendo límites a la propiedad, posesión y/o tenencia de tierras rurales, con el fin de evitar la concentración de predios rurales por parte de capitales extranjeros.
Artículo 2.	Se determina que para efectos del proyecto de ley se tendrán en cuenta las definiciones de extranjerización de tierras, soberanía alimentaria, frontera agrícola y titularidad extranjera, cuyos alcances a su vez son desarrollados en este artículo.
Artículo 3.	Se fijan límites a la propiedad, posesión y/o tenencia sobre predios rurales por parte de extranjeros.
Artículo 4.	Se consagra la primacía de la realidad sobre las formas jurídicas utilizadas para sobrepasar lo dispuesto en el presente proyecto de ley.
Artículo 5.	Se establece la ineficacia de los actos o contratos que transgredan lo dispuesto en el proyecto de ley.
Artículo 6.	Se asignan funciones a las autoridades competentes en materia de promoción de las acciones judiciales tendientes a declarar la nulidad de los actos o contratos cuando se presuma la vulneración de lo dispuesto en el proyecto de ley.
Artículo 7.	Se establece la prohibición de que toda utilización, colaboración o cooperación de personas naturales o jurídicas colombianas con personas naturales o jurídicas extranjeras para infringir o afectar los límites y restricciones establecidas en el proyecto de ley.
Artículo 8.	Se consagran excepciones a los límites establecidos en el presente proyecto de ley.
Artículo 9.	Se crea el Sistema de información de Propietarios, Poseedores y/o Tenedores Extranjeros (SIPE) y se trazan algunos parámetros.
Artículo 10.	Se determinan lineamientos y requisitos notariales y de registro.
Artículo 11.	Se contempla la garantía del respeto a los derechos adquiridos.
Artículo 12.	Se establecen medidas orientadas a escenarios de acumulación de tierras por parte de extranjeros.
Artículo 13.	Se reitera la conformidad del contenido del proyecto de ley con las obligaciones internacionales en materia de comercio y Tratados Bilaterales de Inversión.
Artículo 14.	Vigencia.

4. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

La justificación de la iniciativa por parte del autor incluye los siguientes elementos:

- su construcción técnica
- un análisis sobre el fenómeno de la extranjerización de tierras
- las condiciones legales que favorecen en Colombia la extranjerización de tierras

- un análisis comparado sobre la limitación de adquisición de tierras
- los aspectos críticos de la regulación a la inversión extranjera en tierras
- la concentración y extranjerización de tierras en Colombia
- consideraciones alrededor de la crisis climática, el derecho a la alimentación y la soberanía alimentaria.

A continuación, se señalan los principales puntos abordados en cada uno de los componentes abordados por el autor en la exposición de motivos.

a) Construcción técnica de la iniciativa:

La estructuración del proyecto de ley contó con la asesoría técnica del Ministerio de Agricultura y el desarrollo de mesas de trabajo con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y el Departamento Nacional de Estadística (DANE).

En el marco del trabajo con dichas entidades, se identificó una ausencia de datos en cuanto a la tenencia y formalización de tierras, y específicamente, una ausencia de información con relación a la extranjerización de tierras en el territorio nacional. En tal sentido, dice el autor, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi tiene el registro de apenas el 75% de la información nacional, de esta el 86% que comprende 717 municipios está desactualizada y, en el caso de entidades como la Superintendencia de Notariado y Registro, la información no permite discriminar entre nacionales y extranjeros, la calidad de los datos no es óptima y al cruzarla con la información catastral no hay concordancia. De igual forma, se señala que la información disponible está desactualizada, como en el caso de la UPRA, donde existe un rezago de la información de por lo menos cinco años para la mayoría de los departamentos.

Considerando lo anterior, el autor señala que *“en Colombia se hace necesario avanzar en una legislación que regule la extranjerización de la tierra y la pérdida de nuestra soberanía nacional y alimentaria, regulando la comercialización de tierras de la frontera agrícola respecto de las personas naturales y jurídicas extranjeras, estableciendo límites a la titularidad, posesión y/o tenencia, y evitando el acaparamiento por parte de capitales extranjeros”*.

b) Análisis sobre el fenómeno de extranjerización de tierras

Se asegura en la exposición de motivos que existe una tendencia mundial hacia la inversión en el mercado agrícola y el de tierras que está afectando los medios de subsistencia nacional. En tal sentido, se señala que la tierra es un bien finito indispensable para el sostenimiento de un país porque comprende el territorio del Estado y es un factor de producción, por lo que su apropiación y concentración por parte de extranjeros pone en juego dinámicas económicas y políticas del país donde se localiza el recurso.

La concentración de tierras se define como un proceso de reconfiguración de la tenencia que conlleva a una mayor desigualdad en su distribución y acceso, en términos de derechos, de recurso económico de bienes y servicios culturales y ecosistémicos asociados. Por otra parte, se acude al concepto propuesto por la Organización de las Naciones para la Agricultura y la Alimentación (FAO) para definir la extranjerización de tierras como el proceso mediante el cual la tierra o su producción queda en dominio, dirigida o controlada, total o parcialmente, por capitales extranjeros, estatales o privados, en nombre propio o a través de terceros. Este fenómeno puede tener como finalidad la explotación económica de la tierra o de los bienes y servicios ecosistémicos asociados, o la especulación y captación de rentas. La extranjerización puede estar vinculada a fenómenos de concentración, acaparamiento o acumulación.

Se precisa también que el término (extranjerización de tierras) no debe ser entendido únicamente como la compra de grandes extensiones de tierras, sino que, además, debe comprender la inserción de capitales extranjeros en las economías regionales y locales a partir de formas de acceso al uso o usufructo, como el arrendamiento, que terminan influyendo en la economía y las políticas de desarrollo rural nacional. También puede darse en asocio con capitales e inversionistas nacionales. Así pues, se puede decir que lo que se presenta sobre la tierra es un control, obtenido por distintos medios, puede realizarse a través de compraventas, arrendamientos, servidumbres, leasing o contratos especiales, y no siempre está implicada su propiedad, pero sí un control sobre todos sus recursos, usos y formas de producción. Hay distintas maneras de acceder a la tierra dentro del fenómeno de extranjerización y los mecanismos por medio de los que se lleva a cabo pueden involucrar procesos de desposesión. De esta manera, se reconoce que los actores que controlan la tierra no solo son gobiernos, sino que también existen empresas, fondos privados e individuos extranjeros que buscan nuevas plazas para invertir sus capitales y ven en el mercado agrícola y el de tierras, una oportunidad para aumentar sus ganancias.

La extranjerización de la tierra, según señala la FAO, obedece a una serie de factores en el marco de una crisis múltiple a nivel internacional relacionada con el incremento de la población urbana sobre la población rural, generando un cambio en los patrones alimentarios, lo que produjo el aumento de sistemas agroalimentarios basados en la intensificación de insumos agrícolas de síntesis química, la degradación ambiental, la crisis financiera y la crisis energética.

En el trasfondo de estas dinámicas se generaliza la idea de que existen “zonas de reserva de tierras” con potencial agropecuario, desaprovechadas y disponibles que pueden transformarse productivamente mediante el esfuerzo de inversión de diversos capitales (industrias petroleras, automotrices, mineras y forestales, alimentarias, químicas bioenergéticas, biotecnológicas). Esto permitiría a los actores corporativos y gubernamentales lograr un

aseguramiento en términos financieros, energéticos y de seguridad alimentaria. Se trata de un proceso que genera oportunidades para los países receptores de las inversiones, por ejemplo, de transferencia tecnológica, creación de mercados, empleo y productividad; pero también riesgos: debilidad institucional, fragilidad e indefinición de derechos sobre la tierra, dificultad de regulación y monitoreo, posibilidad de conflictos socioambientales e incremento de la desigualdad en la distribución.

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

c) Limitación de adquisición de tierras por parte de extranjeros: una mirada comparada

El autor presenta un balance sobre las experiencias de regulación de otros países en relación con la prohibición o limitación de compra de tierras por parte de extranjeros:

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

como impulsora de la extranjerización de tierras en la Argentina, y por tanto, bastante cuestionada por diferentes sectores de la sociedad civil.

- **Bolivia:** Los extranjeros en Bolivia no pueden adquirir tierras estatales, pero sí pueden adquirir tierras privadas. Se requiere la residencia local y los derechos sobre las tierras están protegidos por tratados de inversión internacional (donde éstos han sido firmados entre Bolivia y un país extranjero determinado).
- **Brasil:** En agosto de 2010, el fiscal general de Brasil promulgó la reinterpretación de una ley de 1971, que no se ha aplicado, y que limitaría las ventas de tierras agrícolas a los extranjeros a “50 módulos”, aproximadamente 5.000 hectáreas. La decisión pedía el estricto cumplimiento de la ley, indicando que los extranjeros no pueden poseer más de 25% del territorio de cualquier municipio, y no más del 10% de este territorio podría ser de propiedad de extranjeros de la misma nacionalidad y las mismas reglas debieran ser aplicadas a las compañías agrícolas brasileñas con más del 50 por ciento de capital extranjero. El gobierno brasileño también publicó un conjunto de directivas que requiere que los extranjeros o compañías extranjeras deben entregar documentación justificando la cantidad de tierra que quieren comprar, para así mejorar los registros nacionales. Además de estos límites máximos, las áreas de frontera (una franja de 50 km al interior de las fronteras nacionales de Brasil) son zonas declaradas de interés y seguridad nacional, es decir que están fuera del alcance de inversionistas extranjeros que deseen adquirir tierras. No obstante en 2019 se presentó el Proyecto de Ley número 2.963 que buscaba flexibilizar y facilitar la compra, posesión y arrendamiento de propiedades rurales en Brasil, por personas naturales o jurídicas extranjeras. Específicamente la iniciativa legislativa pretendía eliminar la necesidad de autorización o licencia, para adquisición y posesión por extranjeros, cuando se trata de inmuebles rurales con áreas no superiores a “15 módulos”, lo que equivale aproximadamente a 1.650 hectáreas.
- **Nueva Zelanda:** En este país, cualquier compra de tierras agrícolas mayor a 5 hectáreas o que tenga un valor mayor de 84 mil dólares estadounidenses y que haya sido realizada por un inversionista extranjero, debe obtener una acreditación del *Overseas Investment Office*. Para obtener la acreditación, los inversionistas extranjeros tienen que satisfacer varios criterios, tales como demostrar experiencia relevante, tener

buenos antecedentes y contar con el valor de la inversión. Esto no es tan difícil de hacer, y un 10 % de la tierra agrícola del país ya fue vendida. Con el aumento del interés de los inversionistas de China en la agroindustria, ha surgido un fuerte debate acerca de cómo controlar la inversión extranjera en tierras agrícolas nacionales, en este país.

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

d) Aspectos críticos de la regulación a la inversión extranjera en tierra

El autor señala algunos aspectos centrales a tener en cuenta en el marco del establecimiento de restricciones a la inversión extranjera en tierras:

- **Propiedad vs. alquiler:** En muchos casos, las restricciones establecidas se aplican solamente a la compra de la tierra. Fácilmente, los inversionistas pueden optar por otras formas de control sobre la tierra para sus proyectos, tales como el arriendo o las concesiones. Para muchas comunidades, sin embargo, no hay diferencia. Una compañía que obtenga un arriendo por 99 años sobre un territorio o unas tierras, provoca el mismo efecto que si la compañía hubiera comprado la tierra. Un arriendo a largo plazo que abarque varias generaciones en la vida de una comunidad tiene el mismo impacto que una transferencia permanente de la propiedad.
- **Los extranjeros se pueden esconder tras los nacionales:** Esta es una estrategia bastante conocida, que asume diversos nombres y variantes alrededor del mundo. En los países donde los extranjeros (ya sea personas naturales o jurídicas) tengan prohibido o limitado poseer tierras, simplemente se esconden detrás de los actores locales. Una compañía o un ciudadano local o nacional puede servir como fachada legal o como el signatario de un contrato, mientras se redactan otros términos privados para reflejar que la propiedad y el dinero están en manos de un tercero. En los grandes negocios, las compañías extranjeras pueden abrir subsidiarias nacionales o empresas ficticias, o establecer una sociedad de capital de riesgo con compañías locales y aparecer como una entidad nacional. Estas prácticas no son necesariamente ilegales, pero indican que las leyes que prohíben la propiedad en manos de extranjero deben ser muy bien

diseñadas para que tengan un verdadero impacto.

- El acaparamiento de tierras directo puede dar lugar al acaparamiento de tierras indirecto: Los inversionistas extranjeros que se sienten limitados por las restricciones sobre la IED en tierras, pueden cambiar la estrategia y pasar a otros modelos de control de la tierra o los recursos. Por ejemplo, en Brasil la compañía china Chongqing Grain Group intentó negociar la compra de 100 mil hectáreas de tierras agrícolas en el Estado de Bahía, para producir soja para el mercado chino. A medida que las discusiones sobre la limitación del acceso a la tierra para los extranjeros se incrementaron en Brasil, esta empresa decidió cambiar su enfoque. En vez de intentar la compra, acordaron con las autoridades locales invertir en un complejo agroindustrial local e instalaron unidades de almacenamiento y molienda con la finalidad de comprar la soja proveniente de 200 mil hectáreas de tierra agrícola dedicadas a esa siembra. De esta manera la Chongqing Grain Group no despojó físicamente a nadie de la tierra, pero logró más o menos los mismos resultados, ya que los agricultores brasileños quedaron obligados a producir soja para una única compañía, durante un periodo de tiempo significativo, garantizando un suministro barato de aceite de soja hacia China.

Ya sea enmarcados como contratos de producción o de sistemas de subcontratación, estas formas más sigilosas de acaparamiento de tierra, también impiden que la tierra sirva a los objetivos y necesidades de las comunidades locales, por tiempos realmente muy prolongados. En otros casos, las restricciones legales para los extranjeros han sido eludidas rezonificando o reclasificando las tierras, o fraccionando las transacciones al punto de que puedan burlar el radar de los reguladores. De nuevo, el modo de acaparar tierras puede cambiar para cumplir con la ley, pero el efecto neto es el mismo.

e) Concentración y extranjerización de tierras en Colombia

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

concentración de la propiedad se está intensificando enormemente.

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

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

Este tema cobra vital importancia porque los estudios de caso e investigaciones en materia de extranjerización de tierras que se han adelantado en el país han dado cuenta de su antecedente de baldíos, lo que claramente atenta contra propósitos de redistribución entre campesinos de este tipo de tierras. Por esto resulta medular recordar que los baldíos son patrimonio público (importancia en el régimen jurídico colombiano), son imprescriptibles, tiene una finalidad pública, pueden ser adjudicados a personas naturales de carácter campesino, empresas comunitarias y cooperativas campesinas, a fundaciones o asociaciones sin ánimo de lucro que presten un servicio público, o a entidades de derecho público.

La adjudicación de baldíos tiene como finalidad precaver la inequitativa concentración de la propiedad en manos de unos pocos. Adicionalmente

la Corte Constitucional en la Sentencia C-060/93 ha señalado que:

“(…) se parte del supuesto según el cual la nación es propietaria de dichos bienes baldíos y que puede, en desarrollo de las previsiones del legislador transferir a los particulares o a otras entidades de derecho público, la propiedad fiscal de los mismos o cualquiera de las competencias típicas del dominio eminente que como uno de los atributos de la soberanía le corresponde ejercer de modo general y permanente al Estado sobre todo el territorio y sobre todos los bienes públicos que de él forman parte”.

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

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

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

En relación con las tierras de propiedad pública, las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza

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

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

La protección constitucional del campo es otra disposición vulnerada con el fenómeno de la extranjerización de la tierra. Al respecto la Constitución Nacional de 1991 trajo consigo dos disposiciones que orientan la interpretación sobre el campo y el desarrollo rural. El artículo 64 dispone que es deber del Estado promover el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios, así como el acceso a diversos servicios sociales con el fin de mejorar su calidad de vida. A su vez el artículo 65 otorga especial protección del Estado a la producción de alimentos. En desarrollo de la interpretación constitucional la Corte ha abordado el concepto de campo como un bien jurídico que, a partir de estos supuestos constitucionales, goza de especial protección: *“De otra parte, es el campo como conjunto de tierras destinadas a la actividad agropecuaria, el espacio natural de la población campesina, fuente natural de riqueza del Estado y sus asociados”.* (Sentencia C-644, 2012).

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

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

“Esto quiere decir que el derecho de acceder a la propiedad implica no solo la activación de derechos reales y personales que deben ser protegidos, sino también la imposición de mandatos que vinculen a las autoridades públicas en el diseño e implementación de estrategias normativas y fácticas para estimular, fomentar e impulsar dicho acceso a la tierra, pero además la permanencia del campesino en ella, su explotación, su participación en la producción de riqueza y en los beneficios del desarrollo. En la medida en que el Estado solo concentre su propósito y actividad en la producción de la tierra, olvidando su deber constitucional de vincular al campesino en dicho proceso, su actuar se tornará inconstitucional (C-644, 2012)”. En términos de la función social, tal como acá se ha expuesto, las tierras del Estado, o las que éste ha adquirido para propósitos de reforma agraria, se ven especialmente reforzadas en su protección:

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

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

La propiedad que ejerce el Estado sobre los baldíos tiene determinados atributos que la distinguen de la propiedad plena que ejercen los particulares sobre sus bienes. En primer lugar, como es obvio, el Estado no tiene plenas facultades de disposición sobre dichos bienes. Por lo tanto, no puede destinarlos a un uso cualquiera. Por el contrario, estos bienes tienen destinaciones específicas. Están encaminados a garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de determinados sujetos de especial protección constitucional como lo son los trabajadores agrarios sin tierra y de escasos recursos, las comunidades negras y las comunidades indígenas, así como las empresas comunitarias y las cooperativas. Al tiempo con la compra directa, el subsidio integral de tierras, y los procesos de extinción del dominio, clarificación de la propiedad y recuperación de baldíos indebidamente ocupados, que a la postre conducen a su adjudicación, son los mecanismos a través de los cuales el Estado garantiza el acceso progresivo a la propiedad agraria por parte de los trabajadores

rurales de escasos recursos y de las comunidades étnicas (C-235, 2016).

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

f) Crisis climática, el derecho a la alimentación y la soberanía

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

Se señala también en la exposición de motivos que expertos en estos temas señalan que hoy en día hay casi 200 millones de personas en situación de estrés alimentario, siendo África la población más afectada, por su parte la FAO en 2023 en su informe de seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo, señala que en 2022 padecieron hambre en todo el planeta de 691 a 783 millones de personas, y afirma que casi 600 millones de personas padecerán subalimentación crónica en 2030, la afectación será sobre todo a mujeres y habitantes de zonas rurales. En 2021 cerca de 3.100 millones de personas en el planeta no tuvieron una dieta saludable.

Para el caso colombiano el panorama no es más alentador, en el informe de evaluación de seguridad alimentaria para Colombia del 2023 del Programa Mundial de Alimentos se señala que 15,5 millones de colombianos están en un contexto de inseguridad alimentaria; departamentos como Córdoba, Sucre, Cesar, Bolívar, La Guajira, Arauca, Putumayo, Chocó y Norte de Santander se encuentran con las

mayores tasas; el DANE por su parte en la Encuesta Pulso Social 2022 señaló que el 25,1% de los colombianos tiene acceso a sólo dos comidas al día. Ese panorama sumado a la crisis climática y a una de sus manifestaciones, la llegada del fenómeno del niño hace pensar que aumente en el país el riesgo alimentario.

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

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

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

Así las cosas, resulta importante estimular la política pública para que se aumenten áreas productivas de agricultura para la producción de alimentos, la agricultura campesina y el desarrollo de sistemas productivos, por ejemplo, de tipo agroecológicos en un contexto de crisis climática toman principal relevancia.

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

En cuanto a la soberanía, considera el autor que no es exagerado decir que la extranjerización de la tierra guarda estrecha relación con el concepto de soberanía

nacional teniendo en cuenta que este concepto en su doble proyección (interna o inmanente y externa o transeúnte) ha evolucionado de modo significativo, en armonía con las circunstancias históricas en las cuales ha tenido que utilizarse. Muchos factores han incidido en su reformulación, entre los cuales quizá el más relevante sea el relativo al proceso de progresiva internacionalización de las relaciones entre las comunidades políticas soberanas, que es precisamente el reto que plantea la problemática de la regulación de la extranjerización. Así, en palabras de la Corte Constitucional en su Sentencia C-187 de 1996:

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

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

Por tanto, el fenómeno de la extranjerización de tierras puede observarse desde la perspectiva de la soberanía nacional, si se consideran impactos en la soberanía y seguridad alimentaria desde la producción, distribución y comercialización. Esto es especialmente relevante cuando la producción agropecuaria tiene como objetivo resolver los problemas alimentarios de las naciones en las que se origina la inversión, sin considerar las necesidades

locales. Igualmente, puede tener afectaciones a la gobernanza en un país o región, incluidos impactos transfronterizos, o impactos sociales, económicos y ambientales para el país.

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

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

5. ANÁLISIS DEL PONENTE

5.1. Fundamento Jurídico

El ordenamiento jurídico nacional, a través de un desarrollo normativo de orden legal y constitucional ha instituido el derecho a la alimentación y el derecho a la tierra y al territorio, dos derechos determinantes para la presente iniciativa. Por lo anterior resulta conveniente realizar un breve recuento del desarrollo normativo de ambos derechos.

5.2. Derecho a la tierra y al territorio

Inicialmente debe partirse de que la Constitución contiene diversos artículos relacionados con el derecho a la tierra y al territorio, sin embargo, en el presente caso pueden destacarse los artículos 2°, 13, 64, 65, 286, 329 y 330.

En el ámbito constitucional esta propuesta puede enmarcarse en una inclusiva perspectiva constitucional que surge tanto del artículo 2 de la Constitución de la Constitución Política, el cual establece como uno de los fines esenciales del Estado promover la prosperidad general, como el artículo 13 de la Constitución Política, el cual estableció como un deber del Estado el brindar una especial atención a aquellas personas que por su condición económica se encuentren en circunstancias de debilidad manifiesta, entre las que se encuentra el campesinado.

Por su parte, el artículo 64 constitucional, modificado por el Acto Legislativo 1 de 2023, establece

el deber del Estado de promover progresivamente el acceso a tierras para los trabajadores agrarios. En concordancia con este postulado se reconoce al campesinado como sujeto de derechos y de especial protección debido a su particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria, sus formas de territorialidad campesina, condiciones geográficas, demográficas, organizativas y culturales que lo distingue de otros grupos sociales. Finalmente el referido artículo reconoce la dimensión económica, social, cultural, política y ambiental del campesinado, así como aquellas que le sean reconocidas y velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, con el objetivo de lograr la igualdad material, el acceso a bienes y derechos como a la tierra, el territorio, un ambiente sano, el acceso e intercambio de semillas, los recursos naturales, la diversidad biológica, el agua y la participación reforzada, entre otros.

En concordancia con esta perspectiva, el artículo 65 de la Constitución Política de Colombia consagra el desarrollo integral de las actividades agrícolas como un postulado constitucional, estableciendo lo siguiente:

“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”.

Por su parte los artículos 286, 329 y 330 de la Constitución Política consagran derechos de las comunidades indígenas, comunidades negras y otras minorías.

Jurisprudencialmente la Honorable Corte Constitucional se ha pronunciado reiteradamente en torno a los derechos del campesinado. En la Sentencia C-644 de 2012 se declaró inconstitucional la normatividad que facultaba que desde los planes de desarrollo promovieran la acumulación de tierras y el despojo a los campesinos de los baldíos, a partir del reconocimiento de la protección constitucional de la propiedad agraria:

“Visto así, no cabe duda que el artículo 64 constitucional, en consonancia con los artículos 60 y 66, contempla una figura constitucional compleja, que ofrece variadas aristas y, en ese orden, puede ser creadora de posiciones jurídicas diferenciadas”.

O sea, que el derecho constitucionalmente establecido en el artículo 64 Superior, implica un imperativo constituyente inequívoco que exige la adopción progresiva de medidas estructurales orientadas a la creación de condiciones para que los trabajadores agrarios sean propietarios de la tierra rural. Esto quiere decir que el derecho de acceder a la propiedad implica no sólo la activación de derechos reales y personales que deben ser protegidos, sino también la imposición de mandatos que vinculen a las autoridades públicas en el diseño e implementación de estrategias normativas y fácticas para estimular,

fomentar e impulsar dicho acceso a la tierra, pero además la permanencia del campesino en ella, su explotación, su participación en la producción de riqueza y en los beneficios del desarrollo. En la medida en que el Estado sólo concentre su propósito y actividad en la producción de la tierra, olvidando su deber constitucional de vincular al campesino en dicho proceso, su actuar se tornará inconstitucional.

En el mismo sentido y sobre la base de que el acceso a la propiedad debe tener al menos las mismas garantías del régimen común (art. 58), las posiciones jurídicas de derecho que se advierten deben ser reconocidas para el trabajador del campo, son:

- 1) el derecho de los trabajadores agrarios a no ser despojados de su propiedad agraria o impulsados a deshacerse de ella so pretexto de su improductividad, sin ofrecer antes alternativas para tornarlas productivas a través de alianzas o asociaciones, o a cambio de otras alternativas de desarrollo agrícola como, por ejemplo, el desarrollo de zonas de reserva campesina habilitadas a tal efecto;*
- 2) el derecho a que el disfrute de la propiedad no sea afectado sin justificación suficiente y poderosa;*
- 3) el derecho a que el Estado adopte medidas progresivas y no regresivas orientadas a estimular, favorecer e impulsar el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios y el mejoramiento de su calidad de vida y dignidad humana;*
- 4) el derecho que por esta misma vía, además se proteja la seguridad alimentaria”.*

En un fallo histórico la Corte Constitucional reconoció por primera vez, a través de la Sentencia T-763 de 2012, a los campesinos como sujetos de derecho a la tierra y al territorio, determinando que este derecho puede ser previo a su formalización, alejándose de la tradición iuspositivista que ha imperado en estas discusiones que requieren previa y literalmente su reconocimiento en textos legales¹, expresando los siguientes argumentos:

<<Existe una relación intrínseca entre los conceptos de tierra y territorio: la tierra hace alusión a la base física de un asentamiento humano, mientras que el territorio hace referencia a las relaciones espirituales, sociales, culturales, económicas, entre otras, que construyen las personas y las comunidades alrededor de la tierra. A partir del reconocimiento de la importancia de tales relaciones, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que en el caso de los pueblos indígenas y tribales, y las comunidades afrodescendientes, el derecho al territorio es un derecho fundamental. Sin embargo, tal relación existe también entre los

campesinos y el espacio físico en el cual desarrollan sus labores diarias. Esa relación hace parte de las particularidades de la cultura campesina. Aún más, esta perspectiva abarca a la población en general, con independencia de su condición étnica, pues el entorno juega un papel fundamental para el desarrollo del ser humano y la posibilidad de llevar a cabo sus aspiraciones más profundas. Existen varios argumentos a favor de la naturaleza iusfundamental del derecho a la tierra y al territorio, entre los que se encuentran los siguientes: (i) los derechos surgen como una aspiración legítima de los pueblos frente a los Estados sin importar la ausencia de un reconocimiento explícito en la normativa, ya que surgen luego de una larga lucha histórica de reivindicación frente al aparato estatal. (ii) La tierra y el territorio son necesarios para el desarrollo de la vida y la cultura de la nación, teniendo en cuenta que el conflicto armado que vive el país tiene sus raíces profundas en el problema agrario. En este sentido, garantizar el derecho al acceso a la tierra de la población rural, contribuiría a la realización de sus proyectos de vida. En otras palabras, es importante el reconocimiento de la cultura campesina del país y de la necesidad de proteger su acceso a la tierra y al territorio, y con ello, su forma de vida culturalmente diferenciada. Dicho reconocimiento trasciende la formalización de títulos y enaltece la labor de los campesinos/as como fundamental en el desarrollo del país. Por esta vía, se puede hablar de otras formas de relaciones jurídicas frente a un bien, las cuales, se reitera, traspasan la discusión legal sobre títulos. (iii) La ausencia de protección específica de la tierra y el territorio ocasiona graves perjuicios en la vida de la comunidad, como la inequidad, la desigualdad social y la pérdida de la cultura. Lo anterior, evidencia la necesidad de proteger todos los contenidos del derecho a la tierra: (i) acceso, por ejemplo, a través de la titulación individual o colectiva de tierras a los pobladores rurales, o a comunidades étnicas; (ii) acceso a los recursos que permitan realizar los proyectos de vida de los titulares del derecho a la tierra y al territorio; (iii) seguridad jurídica de las diferentes formas de acceso a la tierra como la propiedad, la posesión y la tenencia, sin que ello signifique que su protección se circunscriba solamente a éstas (...) En definitiva, el debate actual sobre el acceso a la tierra abarca como punto importante la seguridad jurídica que debe brindar el Estado para proteger la relación que surge, en el caso específico, entre la población rural y el espacio físico en el cual aspiran desarrollar su proyecto de vida, lo cual trasciende el campo de la aclaración de títulos y los derechos reales sobre bienes>>.

Es por lo tanto el derecho a la tierra y al territorio un parámetro que debe ser considerado en una política de tierras que enfrente los flagelos de la desigualdad, la exclusión y la improductividad en el sector rural.

5.1.2. Derecho a la alimentación

Desde el Derecho Internacional el derecho a la alimentación ha tenido acogida a través de

¹ Martín Peré, Elisa. 2021. Cultura jurídica del derecho de propiedad de la tierra. Conflictos, restitución y derechos humanos en Colombia. Bogotá. Editorial Universidad del Rosario.

distintos instrumentos de derecho internacional. El primero de ellos es la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el cual reconoce en su artículo 25 formalmente el derecho humano a la alimentación en el marco del derecho a un nivel de vida adecuado.

Posteriormente se encuentra el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), como el instrumento que aborda el derecho humano a la alimentación de manera más exhaustiva. El PIDESC, que representa una codificación de la norma previa incluida en la Declaración Universal de los Derechos Humanos entró en vigor en 1976, diez años después de que fuera ratificado.

Eventualmente los instrumentos internacionales vinculantes han sido complementados con algunos instrumentos no vinculantes, los cuales han contribuido de manera significativa a una mejor comprensión e interpretación de lo que constituye el derecho a la alimentación y las obligaciones a las que están sujetos los Estados. Este es el caso en particular de los instrumentos desarrollados por la FAO (a través de las “Directrices sobre el Derecho a la Alimentación”) y el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (a través de la Observación General 12).

El derecho a la alimentación en Colombia, por su parte, se trata de un derecho prestacional, programático y progresivo, el cual se desprende de una lectura detenida de los artículos 43, 44, 46, 64, 65 y 66 de la Constitución Política.

En primer lugar, los artículos 43, 44 y 46 protegen el derecho a la alimentación de la población protegida de las mujeres, niños y personas de la tercera edad:

“ARTÍCULO 43. La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada.

(...)

ARTÍCULO 44. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.

(...)

ARTÍCULO 46. El Estado, la sociedad y la familia concurrirán para la protección y la asistencia de las personas de la tercera edad y promoverán su integración a la vida activa y comunitaria.

El Estado les garantizará los servicios de la seguridad social integral y el subsidio alimentario en caso de indigencia”.

Por otra parte, los artículos 64, 65 y 66 corresponden a la protección constitucional de ciertos asuntos agrícolas ya referidos en el numeral anterior.

“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.

(...)

ARTÍCULO 66. Las disposiciones que se dicten en materia crediticia podrán reglamentar las condiciones especiales del crédito agropecuario, teniendo en cuenta los ciclos de las cosechas y de los precios, como también los riesgos inherentes a la actividad y las calamidades ambientales”.

En materia legislativa este derecho a buscado ser garantizado a través de iniciativas como la Ley 2046 de 2020, Por la cual se establecen mecanismos para promover la participación de pequeños productores locales agropecuarios y de la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria en los mercados de compras públicas de alimentos. Esta ley establece las condiciones e instrumentos de abastecimiento alimentario para que todos los programas públicos de suministro y distribución de alimentos promuevan la participación de pequeños productores locales y productores locales agropecuarios.

Otra medida legislativa fue la Ley 2120 de 2021, Por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar entornos alimentarios saludables y prevenir enfermedades no transmisibles y se adoptan otras disposiciones, la cual determina la participación de la familia y la sociedad en la veeduría de los ambientes alimentarios saludables, con el seguimiento y la rendición de cuentas, el respeto y garantía del derecho a salud de los niños, niñas y adolescentes así como el acceso a la información y a la comunicación, y a la documentación pública requerida en el ejercicio del control social y la veeduría ciudadana.

Finalmente, la Ley 2294 de 2023, Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, estableció la creación del Sistema Nacional para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y Programa Hambre Cero.

Jurisprudencialmente la Corte Constitucional, en Sentencia C-644 de 2012, ha relacionado el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios al reconocimiento del derecho a la alimentación en los siguientes términos:

“(…) es preciso señalar que como resultado de la internacionalización de las relaciones económicas y la aplicación del derecho internacional de los derechos humanos se ha reconocido la importancia de relacionar el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios al reconocimiento del derecho a la alimentación. En esta dirección parece encontrarse el artículo 11 del Pacto de Derechos

Sociales, Económicos y Culturales que al establecer el derecho de toda persona a estar protegida contra el hambre prescribe que los Estados adoptarán medidas que se orienten al mejoramiento de los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales.

(...)

Se trata sin duda (el artículo 65 constitucional) de una disposición destinada a la salvaguarda de la producción que asegure la seguridad alimentaria interna. Al mismo tiempo, reconoce como prioridad el desarrollo integral del sector; es decir que por mandato constitucional, la cuestión agraria debe ingresar a la agenda pública de las autoridades del Estado, según sus competencias y facultades. Este apoyo estatal debe tener una visión de conjunto, como quiera que ese tipo de desarrollo se alcanza con la mejora del proceso productivo y la eficiente explotación de la tierra, sin descuidar la reducción de las extremas desigualdades y consiguiente mejora de las condiciones de vida de la población campesina.

La anterior descripción del precepto constitucional, cobra aún mayor sentido cuando se analiza la protección de la producción alimentaria como fundamento de dos derechos: el derecho social individual a la alimentación adecuada y a no tener hambre, y el derecho colectivo de la seguridad alimentaria, los cuales se pueden reconocer en la Constitución en diversos preceptos que ingresan con toda nitidez desde el Derecho Internacional de los Derechos Humanos”.

Por lo tanto, tal y como lo ha concluido la Corte Constitucional en la referida providencia, *“el campo no puede ser reconocido únicamente como un área geográfica ordenada por regímenes distintos de autoridades nacionales o locales, por derechos de propiedad privada, posesiones, ocupaciones, planes de ordenamiento territorial y por tierras baldías que administra el Estado. En cambio, debe ser entendido dentro de su especificidad como bien jurídico protegido para garantizar derechos subjetivos e individuales, derechos sociales y colectivos, así como la seguridad jurídica pero además, es herramienta básica de la pervivencia y el progreso personal, familiar y social”.*

5.2. El fenómeno del acaparamiento de tierras en Colombia

a) Un millón de hectáreas en manos de 30 empresas extranjeras

Recientemente fue registrado que más de un millón de hectáreas cultivables se encontraban bajo dominio de treinta firmas extranjeras. Además, se señala que en la legislación “no existen controles a la extranjerización de tierras”, y que además “no se permite conocer qué personas naturales o jurídicas de origen extranjero son propietarios de predios rurales”². Lo anterior, según el gobierno nacional,

arriesga tanto la soberanía alimentaria como el derecho humano a la alimentación.

Pese a la falta de información, el periódico El Espectador “revisó documentos, bases de datos y denuncias que evidencian que al menos un millón de hectáreas, de los seis millones cultivadas que tiene el país, estarían en manos de poco más de 30 empresas extranjeras”³.

El primer caso señalado es el de la comunidad menonita, que tiene en su poder más de 30 mil hectáreas en la que construyeron casas, iglesias y desarrollan la siembra de cerca de 400 mil toneladas de maíz y soya. Sobre la adquisición de estas tierras, se sabe que la Agencia Nacional de Tierras ha puesto en marcha acciones jurídicas por haberse hecho con terrenos baldíos y sobrepasar el límite de una Unidad Agrícola Familiar, que corresponde va desde 680 hasta 920 hectáreas en la zona⁴.

Otro caso involucra a la empresa ítalo-española Poligrow, que tiene aproximadamente 10 mil hectáreas destinadas al cultivo de palma, de las cuales se extraen anualmente cerca de 17 mil toneladas de aceite de palma. En este caso, se investiga si se violó el límite de la UAF y si tienen en su poder terrenos baldíos de la nación⁵.

Un tercer caso está relacionado con una multinacional que suministra productos a McDonald’s, la empresa estadounidense Cargill. Esta empresa adquirió 67 mil hectáreas en el departamento de Vichada por 87 mil millones de pesos, tierra que fue dedicada al cultivo de cereales, semillas y otras materias para la nutrición animal.

Al listado de firmas que podrían hacer parte de procesos de extranjerización de tierras es el Grupo Timberland Holding Wood Limited, registrado en Islas Vírgenes para la producción de madera. Esta firma tiene presencia en Vichada, pero no es clara la cantidad de tierra que posee. Actualmente se señala que habría unas 12 mil hectáreas, divididas en doce predios, que podrían estar relacionadas con la empresa. Algunas características llaman la atención: todos los predios fueron registrados en la misma dirección y tienen similitudes en su junta directiva. Según la ANT, el grupo empresarial podría haber realizado diversas transacciones, cada una con distintos NIT, aunque el Grupo Timberland demostró que se trató de distintas personas jurídicas⁶.

Un quinto caso conocido por El Espectador involucra a empresas transnacionales como Frontera Energy Colombia, Major International Oil SA, y Rio Paila Castilla. Todas estas empresas tendrían tierra en la altillanura colombiana.

un millón de hectáreas cultivables. 2024. El Espectador. Disponible en: <https://www.elespectador.com/politica/tierras-colombia-30-empresas-extranjeras-duenas-de-mas-de-un-millon-de-hectareas-para-cultivos-aguacate-hass-y-palma/>

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*

² Unas 30 empresas extranjeras son dueñas de más de

A estos casos se suma la incertidumbre que existe alrededor de la tenencia de tierra en el Eje Cafetero. En esta región, según ha señalado Corpohass, hay aproximadamente 35 mil hectáreas de aguacate hass sembradas, pero no se sabe cuánta tierra corresponde a empresas extranjeras. Lo que sí se sabe es que en 2021 fue suspendida provisionalmente la actividad de la empresa Green SuperFood, que tendría cerca de 2 mil hectáreas entre Quindío y Tolima. La razón es que no contaba con los permisos requeridos para la apertura de vías, la captación de aguas y el rompimiento de tuberías usadas para el vertimiento de aguas residuales en el departamento del Quindío⁷. Por su parte, en 2022 fue sancionada la empresa de origen chileno Altos del Valle por generar daños ambientales⁸.

b) Casos de extranjerización de tierras en Colombia

A continuación se profundizan algunos de los casos expuestos y se presentan otros en los cuales enormes extensiones de tierra quedaron bajo el dominio de actores extranjeros.

• Multinacional Mónica Semillas

La multinacional agrícola Mónica Semillas es de capital brasileño y se dedica a la siembra de maíz y soya. Ha tenido presencia en Bolivia, Paraguay y Brasil y en 2008 inició la adquisición de tierras en el departamento del Meta, específicamente en Puerto Gaitán donde ese año se hizo a tres mil hectáreas, creando diversas personas jurídicas para superar el tope de acumulación de la UAF⁹.

Mónica Semillas operó a través de siete empresas ubicadas en Villavicencio para operar 13 mil hectáreas, con un hecho adicional y grave: casi la mitad de sus tierras tenían “un pasado de posibles transacciones ilegales”¹⁰. Adicionalmente, se comprobó que la multinacional fue beneficiaria de subsidios del programa de Agro Ingreso Seguro.

Según investigaciones de medios de comunicación como El Espectador, “años antes de que la multinacional comprara los predios (...) fueron negociados con supuestos documentos y firmas falsas, con inconsistencia en la extensión y hasta posible suplantación”. De acuerdo con el medio, las irregularidades se encontraron en seis predios de Puerto Gaitán que suman cerca de seis mil hectáreas y que fueron baldíos del Estado hasta 1990.

A pesar de que se prohíbe que extranjeros tengan más de mil hectáreas de origen baldío, la investigación de la Superintendencia de Notariado se vio estancada porque la mayoría de los predios no se encontraban a nombre de Mónica Colombia, sino de sus socios o empresas subsidiarias. Así pues, seis empresas (Monicol, Agroaxias, Tilava, Cantanaribo,

Manacacías y Agromarchett) son del mismo grupo, comparten el mismo objeto, la misma dirección, y el mismo órgano directivo. El proceder de Mónica Semillas consistió en formar una red de personas jurídicas de modo tal que “ni la multinacional, ni sus subsidiarias, ni sus accionistas tienen a su nombre propiedades que superen las hectáreas estipuladas en la ley, aunque la explotación beneficia al mismo grupo”. Este proceder, diseñado para burlar los límites establecidos en la ley, implicaron que la Superintendencia no supiera cómo proceder.

Finalmente, la Superintendencia de Sociedades a través de la Sentencia número 800-55 del 16 de octubre de 2013 señaló que “este Despacho no permitirá, bajo ninguna circunstancia, que los empresarios se refugien detrás de personas jurídicas societarias para eximirse del cumplimiento de aquellas normas que consideren inconvenientes o desatinadas. En el presente caso, un análisis del trasfondo real de la operación del Grupo Empresarial Mónica Colombia da cuenta de la intención manifiesta de incumplir restricciones legales vigentes. En verdad, las pruebas disponibles le permiten al Despacho concluir que la estructura del Grupo Empresarial Mónica Colombia no obedeció a una finalidad legítima de negocios, sino que ese artificioso entramado societario fue, precisamente, el instrumento que permitió burlar las limitaciones contempladas para el otorgamiento de Incentivos a la Capitalización Rural. Es decir que, a pesar de conocer el alcance de las restricciones anotadas, los accionistas de Mónica Colombia S.A.S. recurrieron a la figura de la interposición societaria con la finalidad específica de evadir los topes legales correspondientes”¹¹.

• Poligrow en Mapiripán, Meta

Poligrow es una empresa con capital extranjero que llegó a Colombia para desarrollar siembra de palma de aceite. Su capital es de origen italo-español y hace parte de un holding de una empresa del Reino Unido¹². La empresa llegó a Mapiripán (Meta), en el año 2008 a partir de la compra de 5680 hectáreas para desarrollar su cultivo piloto¹³.

El Instituto para el Desarrollo de y la Paz -Indepaz- y el Centro de Investigaciones sobre Empresas Multinacionales -Somo-, presentaron un informe en el cual llamaban la atención a los Ministerios del Interior, Agricultura, a la Superintendencia de Sociedades, a la Dian y a los organismos de control con relación a tres irregularidades de la multinacional: no aportaba información completa sobre la red empresas que la constituyen, algunas

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*

⁹ Así se roban la tierra en Colombia. 2018. Wilson Arias Castillo.

¹⁰ Las tierras de Mónica Semillas. El Espectador. 2012. Disponible en: <https://www.elespectador.com/actualidad/las-tierras-de-monica-semillas-article-373711/>

¹¹ Derecho Societario, Desarrollos Recientes en la Jurisprudencia Colombiana. <https://escuelajudicial.ramajudicial.gov.co/sites/default/files/biblioteca/1.%20Derecho%20societario.pdf>

¹² Así se roban la tierra en Colombia. Wilson Arias Castillo.

¹³ Lupa a la Multinacional Poligrow que opera en Mapiripán, Meta (2015). Verdad Abierta. Disponible en: <https://verdadabierta.com/lupa-a-la-multinacional-poligrow-que-opera-en-mapiripan-meta/>

fincas adquiridas contrarían la Ley Agraria y se presentaron quejas sobre su impacto ambiental¹⁴.

Así pues, la palmera “no aportó información clara ni completa sobre su composición accionaria”, compuesta por una red de empresas ubicadas en España, Uruguay, Italia, Brasil y Panamá, que a su vez “han sido asesoradas legal y financieramente por firmas consultoras cuyo anclaje está en paraísos fiscales”¹⁵. Además, el INCODER señaló en su momento que las 5680 hectáreas que Poligrow adquirió inicialmente, violaban la ley 160 de 1994 por ser de origen baldío y en Mapiripán existe un límite de 1800 hectáreas que una persona o empresa puede poseer. Además, la multinacional recibió subsidios del gobierno y solicitó el beneficio de exención tributaria que otorga la Ley 939 de 2004.

Además, la multinacional habría adquirido tierras que figuraban registradas como baldías del estado. La Silla Vacía señaló en 2013 que el proceso de compraventa del predio Santa Ana, una hacienda ubicada en la vereda la Esmeralda, “ha estado lleno de particularidades que ponen una vez más en evidencia las peripecias legales de algunas empresas para comprar tierras en la Altillanura”¹⁶. Según el medio, “el 31 de octubre de 2008, se firmó la promesa de venta entre Carlo Vigna Taglianti, el representante legal de Poligrow, y seis integrantes de la familia Aljure. Se pactó como precio de venta 60 mil pesos por hectárea para un total de 4.200 millones de pesos”.

Poligrow se comprometió a pagarles 50 millones a la firma de esa promesa, 320 millones a la fecha de la entrega de la finca y el saldo de la negociación (3780 millones) “que se cancelará a la parte vendedora en la medida que se entreguen los títulos de adjudicación por parte del Incoder”.

Más adelante, en la cláusula séptima de la promesa, los vendedores se comprometen con Poligrow “a colaborar en el trámite y gestión pertinente en cuanto a la titulación y/o adjudicación del terreno aquí adquirido”. De esta promesa queda claro que Poligrow sabía en ese momento que estaba comprando terrenos que el Incoder aún no había adjudicado a los Aljure.

El medio señala además que “un mapa de la Hacienda Santa Ana trazado en diciembre de 2008 – dos meses después de la promesa de venta– muestra que la finca fue fraccionada en 42 predios. De estos 33 miden entre 10 y 140 hectáreas por debajo de la Unidad Agrícola Familiar (UAF), el límite máximo establecido por la ley 160 de 1994 para posesión de antiguos baldíos. Al cotejar la base de datos de solicitantes de baldíos del Estado, La Silla encontró a 20 personas en la vereda La Esmeralda –la misma de la finca Santa Ana– cuyos predios colindan entre sí y coinciden con los tamaños de parcelación que muestra el mapa de Poligrow.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/el-negocio-baldio-de-poligrow/>

Cada una de estas solicitudes fue presentada por un campesino sin tierra, de vocación ganadera, y que declaró un patrimonio de entre 3 y 30 millones de pesos. Cada uno, además, se declara como un ocupante de terrenos baldíos que varían entre las 1700 y las 1800 hectáreas, justo por debajo de la UAF de la zona, y le piden al Incoder que se los adjudique. Dos de los predios llevan el nombre Santana y uno de ellos el de un Aljure.

Curiosamente la mitad de todos estos trámites fueron presentados el 7 de diciembre de 2009 y exactamente la otra mitad dos días después, el 9 de diciembre. Y todos -los 20 solicitantes- tienen el mismo teléfono de contacto, que resultó ser el del topógrafo que levantó la cartografía de la finca”¹⁷.

Adicionalmente, uno de los predios de Poligrow ya había sido detectado por presunta acumulación irregular de “ex baldíos”, en este caso, un predio ubicado en Macondo, un terreno de 5577 hectáreas cuya adquisición resultó demandada por el INCODER¹⁸. En el caso de este predio, se señala que tiene en total tres UAF y su origen es baldío¹⁹. Además, el tenedor original de la tierra, un ganadero de Antioquia ha señalado que abandonó los predios por amenazas y que nunca los vendió, lo que contradice la versión de la propietaria que vendió la tierra a Poligrow y que supuestamente los compró al campesino.

Por si fuera poco, el Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” señaló en un informe presentado ante la Comisión de la Verdad en Colombia en mayo de 2020 que “El patrón de comportamiento empresarial ilegal, constituido mediante el aprovechamiento de empresas que se adueñan de predios abandonados después de amenazas, asesinatos, masacres y violaciones recurrentes de los derechos humanos, como las situaciones presentadas por causa de los actores del conflicto armado, en diversas regiones de Colombia, queda corroborado cuando la justicia ha mostrado que empresas como Cementos Argos S.A., la Sociedad Agropecuaria Carmen de Bolívar, San Simón S.A., Poligrow y un conjunto de empresas mineras, entre otras, se beneficiaron del desplazamiento y despojo de comunidades campesinas (...) para adueñarse directamente o negándose a investigar con la debida diligencia, los contextos de las regiones donde operan”²⁰.

• La multinacional Cargill en Vichada

La multinacional estadounidense de alimentos Cargill fue incluida en un informe de la ONG Oxfam, referido a la compra de más de 52 mil hectáreas

¹⁷ Ibid

¹⁸ Ibid

¹⁹ El Macondo de Mapiripán. 2013. Verdad Abierta. Disponible en: <https://verdadabierta.com/el-macondo-de-mapiripan/>

²⁰ Colombia: la palmícola Poligrow planea acaparar más tierras bajo el esquema de “pequeños productores”. 2020. Disponible en: <https://www.wrm.org.uy/es/articulos-del-boletin/colombia-la-palmicola-poligrow-planea-acaparar-mas-tierras-bajo-el-esquema-de-pequenos-productores>

que originalmente fueron entregadas por el Estado a campesinos pobres del departamento de Vichada, información publicada en prensa por medios como BBC²¹.

Según OXFAM en su informe *Divide y Comprarás, una nueva forma de concentrar tierras baldías en Colombia*, pese a que la ley limita la compra de tierras que haya sido adjudicada previamente por el Estado en el marco de procesos de reforma agraria “con el fin de evitar su concentración y preservar su función social”, entre 2010 y 2012 Cargill fue capaz de adquirir más de 52 mil hectáreas en la altillanura “a través de 36 sociedades creadas con ese fin”. Esto le permitió evadir los límites establecidos por la legislación “mediante una operación de compra fraccionada, superando 30 veces el máximo permitido por la ley a un solo propietario”²².

Sobre cómo logró Cargill adquirir esta cantidad de tierras en la Altillanura, la investigación de OXFAM señala que a través de 36 subsidiarias fueron adquiridas por parte de Cargill 39 predios en tres municipios de Vichada: Santa Rosalía, Cumaribo y La Primavera por una extensión de 52.575 hectáreas -unas seis veces la isla de Manhattan-²³. La inversión de Cargill superó los 73 mil millones de pesos.

En cuando al origen de los predios, señala el documento de OXFAM que los certificados de tradición y libertad permiten concluir que “*todos ellos habían sido adjudicados a beneficiarios de la reforma agraria entre los años 1991 y 1998; es decir, tienen antecedente de baldíos. Diez de ellos se adjudicaron en vigencia de la Ley 160 de 1994 y el resto en virtud de leyes anteriores de reforma agraria: Ley 135 de 1961, Ley 4 de 1973 y Ley 30 de 1988*”²⁴.

Para la creación de las 36 sociedades que le permitieran hacerse con el control de las tierras, la multinacional recurrió a la asesoría de la firma de abogados Brigard & Urrutia, que anteriormente “habría recomendado a otras empresas la misma estrategia”, como ocurrió con *Riopaila-Castilla*, que creó 28 sociedades para hacerse con el control de 42 mil hectáreas en el mismo departamento²⁵. Este modus operandi también coincide con el proceder de Mónica Semillas.

Sobre las 36 empresas creadas por Cargill, se destacan distintos elementos en común como: haber sido constituidas en la misma sede, tener el mismo domicilio en Bogotá; tener la misma actividad económica; tener un mismo miembro de junta directiva, un mismo representante legal principal y una representación legal suplente repartida en

tres personas; y tener una misma revisoría fiscal de personería jurídica²⁶.

En cuanto a la legalidad del proceder de la multinacional, el informe señala lo siguiente: “la pregunta central es si con estas compras fraccionadas Cargill violó el inciso 9 del Artículo 72 de la Ley 160 de 1994, el cual prohíbe a un mismo propietario acumular más de una UAF en el caso de tierras que hubiesen sido anteriormente adjudicadas como baldíos. De acuerdo con los hallazgos documentados en este informe, la empresa Cargill adquirió a través de su grupo empresarial al menos 52.576 hectáreas en el departamento de Vichada. Al haber fraccionado la compra, cada SAS individualmente no estaría infringiendo esta restricción legal. No obstante, en los certificados de existencia y representación emitidos por la Cámara de Comercio se comprueba que en las 36 SAS constituidas por Cargill figuran los mismos socios y tienen el mismo domicilio fiscal. Por otro lado, el propietario sería en última instancia Cargill, de comprobarse que es quien ejerce el dominio sobre todos estos predios”.

• Los menonitas en Puerto Gaitán

La comunidad menonita es un grupo de corriente cristiana, perteneciente a la rama anabaptista, caracterizada por vivir en grandes familias en las cuales las mujeres son relegadas a las labores domésticas mientras los hombres se dedican al manejo de los negocios²⁷. Son comunidades herméticas y cargan a costas graves denuncias, como la conocida en Bolivia en donde en el año 2010, “*cientos de mujeres salieron de una de las colonias (...) porque sus propios familiares la drogaban y abusaban sexualmente de ellas*”²⁸. Además, los menonitas han sido condenados en México por deforestación; en Bolivia por contaminación de fuentes hídricas y en Ecuador por la destrucción de bosques amazónicos²⁹.

En el departamento del Meta, específicamente en el municipio de Puerto Gaitán, la comunidad religiosa menonita logró adquirir 32.253 hectáreas dirigidas a la expansión de su proyecto agroindustrial, según denunciaron diversos medios de comunicación³⁰. Algunos de los predios adquiridos pertenecían a narcotraficantes, mientras otros eran baldíos objeto de investigación debido a irregularidades en su compra. Adicionalmente, algunas comunidades indígenas han reclamado que parte de ese territorio les pertenece³¹.

La tierra que reclaman los indígenas Sikuaní es conocida por ellos como Iwitsulibu, de donde

²⁶ *Ibid.*

²⁷ El avance de los menonitas en el llano colombiano. María F. Fitzgerald. Revista Cambio. Disponible en: <https://cambiocolombia.com/pais/el-avance-de-los-menonitas-en-el-llano-colombiano>

²⁸ *Ibid.*

²⁹ *Ibid.*

³⁰ Las denuncias fueron publicadas en medios como El Tiempo, Cambio, 070, Rutas del Conflicto, entre otros.

³¹ Los menonitas acumulan en los Llanos una tierra con pasado turbio. 2021. Disponible en: <https://cerose-tenta.uniandes.edu.co/menonitas-tierra-llanos/>

²¹ Compra de tierras de Cargill en Colombia generan polémica. 2013. Disponible en: https://www.bbc.com/mundo/noticias/2013/09/130930_america_latina_colombia_cargill_compra_tiempos_polemica_msd

²² Divide y Comprarás, una nueva forma de concentrar tierras baldías en Colombia. OXFAM. 2013.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

huyeron en los años 80 debido a distintas amenazas que sobre ellos se cernían tanto por la presencia de guerrillas liberales como por los asesinatos masivos de indígenas denominados “guahibadas”³². Al intentar volver a su territorio, se encontraron con fincas, dueños, ganado y siembras.

Parte de esta tierra se encuentra bajo dominio de la comunidad de origen europeo menonita, que llegó a Puerto Gaitán en 2016, concentrando en la zona “al menos 31 predios de origen baldío”³³. De acuerdo con la información disponible, los menonitas adquirieron los predios mediante hipotecas a cinco años. Al menos ocho lugares dentro de las tierras adquiridas por lo menonitas hacen parte de escenarios sagrados para los Sikuanis, además de tres cementerios. En total, de las casi 33 mil hectáreas que posee la comunidad religiosa, 11 mil son reclamadas por los Sikuanis³⁴.

Ahora bien, las disposiciones de la Ley 160 de 1994 prohíben que un actor privado adquiera más de una Unidad Agrícola Familiar -UAF-. En el municipio de Puerto Gaitán esta extensión se ubica entre mil y 1340 hectáreas. Para evadir la disposición, los menonitas han adquirido los predios de manera individual “para la explotación familiar y no como comunidad”, según señala la abogada de la comunidad religiosa³⁵.

Sin embargo, los abogados que asesoran a las comunidades Sikuanis consideran que los menonitas sí están concentrando tierra, pues se comportan como una organización y no de manera individual. Este modus operandi termina siendo análogo al utilizado por grandes empresas de agroindustria para fraccionar la adquisición de tierras, como se ha mostrado en el presente informe de ponencia al describir el comportamiento de empresas como Cargill, Mónica Semillas y Poligrow. De hecho, los menonitas trabajan de manera conjunta para vender las cosechas, importan materiales y maquinaria como comunidad e invierten un porcentaje de las ganancias en infraestructura dentro de la colonia³⁶.

Así pues, la comunidad menonita siembra “enormes plantaciones de arroz, soya y maíz, que luego venden a algunas de las principales empresas colombianas”³⁷. Estas plantaciones se suman las tierras que poseen en México, Ecuador, Perú, Bolivia, Paraguay, Belice y Argentina.

Sobre el pasado de estos predios, el portal Rutas del Conflicto asegura que “algunos terrenos comprados tienen en su historia adjudicaciones irregulares y transacciones donde figuran narcotraficantes” y que “en otros casos, la Agencia Nacional de Tierras -ANT- y la Unidad de Restitución de Tierras iniciaron investigaciones de clarificación de baldíos”³⁸.

Por ejemplo, un sector de los predios denominado La Australia, inició el proceso de transacciones en 1979, momento para el cual “era considerado un solo predio y no siete como está actualmente”³⁹. Ese terreno fue transferido en el año 1992 a Rodrigo Vargas Cuéllar, “capturado en 2003 por lavar 165 millones de dólares procedentes del narcotráfico”⁴⁰. Además, el capturado fue socio de alias “Memo Fantasma” quien fue líder de las Autodefensas Unidas de Colombia y capturado en el año 2021 acusado de blanqueamiento de dinero de paramilitares.

Un segundo predio relacionado con el narcotráfico se denomina Florida 1, cuya extensión supera las 930 hectáreas. Este terreno fue adjudicado en 1993, vendido entre 2003 y 2007 hasta que llegó a ser propiedad de Carlos Gutiérrez Pachón, alias “Pitin”, quien se dedicaba al transporte de drogas hasta el año 2007 cuando fue capturado⁴¹.

Por si fuera poco, Rutas del Conflicto señala un tercer predio que “nunca salió formalmente de las manos del Estado y podría ser un baldío”. Se trata del predio Campo Alegre, ocupado en 6200 hectáreas por los menonitas y cuyo folio de matrícula constata que el predio no ha sido adjudicado.

El fraccionamiento de tierras ha sido el mecanismo que une el proceder de los menonitas y otros grupos interesados en la adquisición de grandes extensiones de tierra. En el caso de la comunidad religiosa, han sido señalados de quemar “al menos 135 hectáreas de bosque en la altillanura, lo que ha afectado la conexión entre los ecosistemas amazónicos y andinos”⁴².

5.3. La extranjerización de tierras en Latinoamérica y Colombia

Ante la inexistencia de un registro oficial y debido a que las estadísticas de ingreso de divisas de la IED en el país no detallan el lugar de destino, resulta inevitable compartir la conclusión efectuada por la Organización de las Naciones Unidas para

³² *Ibid*

³³ *Ibid*

³⁴ El avance de los menonitas en el llano colombiano. Maria F. Fitzgerald. Revista Cambio. Disponible en: <https://cambiocolombia.com/pais/el-avance-de-los-menonitas-en-el-llano-colombiano>

³⁵ Los menonitas acumulan en los Llanos una tierra con pasado turbio. 2021. Disponible en: <https://cerose-tenta.uniandes.edu.co/menonitas-tierra-llanos/>

³⁶ *Ibid*.

³⁷ El avance de los menonitas en el llano colombiano. Maria F. Fitzgerald. Revista Cambio. Disponible en: <https://cambiocolombia.com/pais/el-avance-de-los-menonitas-en-el-llano-colombiano>

³⁸ Los menonitas acumulan en los llanos una tierra con un pasado turbio. Rutas del Conflicto, Mongabay Latam y Liga Contra el Silencio. Disponible en: <https://rutasdelconflicto.com/notas/los-menonitas-acumulan-los-llanos-tierra-pasado-turbio>

³⁹ *Ibid*.

⁴⁰ *Ibid*.

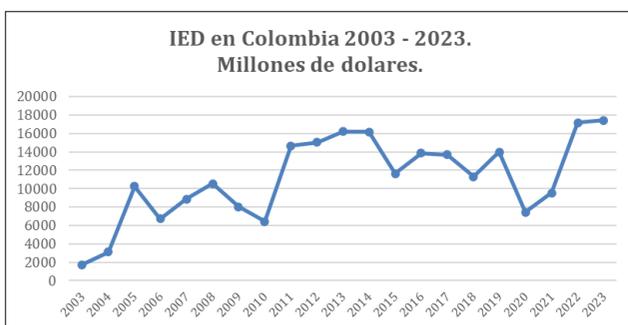
⁴¹ *Ibid*.

⁴² Menonitas deforestan un territorio ancestral en el Meta. Liga Contra el Silencio. Disponible en: <https://www.utadeo.edu.co/es/articulo/crossmedia-lab/277626/menonitas-deforestan-un-territorio-ancestral-en-el-meta#:~:text=En%20Colombia%20han%20quemado%20al,territorio%20reclamado%20por%20ind%C3%ADgenas%20sikuanis.>

la Alimentación y la Agricultura (FAO)⁴³, “(...) la identificación de los flujos de inversión extranjera directa (IED) en tierras rurales en Colombia es un ejercicio prácticamente imposible”.

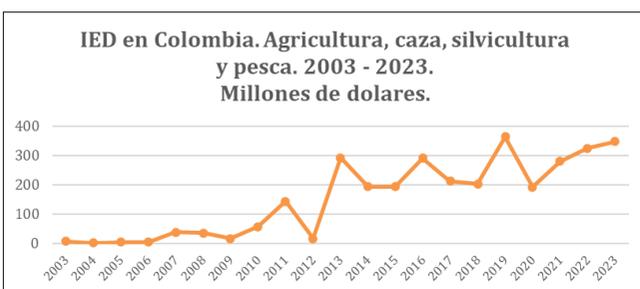
Sin embargo, considerando que resulta necesario disponer de algunas luces sobre las dinámicas de la IED total y de la IED en agricultura, caza, silvicultura y pesca, se procederá a detallar su comportamiento. Este análisis inicial, aunque insuficiente, indica un camino a seguir para profundizar en la comprensión del fenómeno de la extranjerización de tierras en Colombia, el cual se busca propiciar con las herramientas que ofrece el actual proyecto de ley.

Al observar la evolución de la IED en Colombia durante veinte años, entre 2003 y 2023, se puede observar en el siguiente gráfico un crecimiento sostenido a pesar de lo ocurrido durante los periodos 2008-2010 (crisis económica global) y 2020-2021 (pandemia de COVID-19).



Fuente: elaboración propia, con base en cifras del Banco de la República.

A su vez, la IED en agricultura, caza, silvicultura y pesca presenta una evolución similar a la IED general, con un crecimiento particularmente importante entre 2009 y 2011, de aproximadamente 650%, retomando con un aumento de casi el doble de 2012 a 2013 luego de una fuerte caída en 2011, así como periodos de crecimiento que se llevan a cabo por encima de los doscientos millones de dólares hasta alcanzar más de los trescientos cincuenta millones de dólares.



Fuente: elaboración propia, con base en cifras del Banco de la República.

⁴³ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. 2017. Concentración y extranjerización de tierras productivas en Colombia Marco conceptual, legal e institucional, contribución a la aplicación de las directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra. Disponible en: <https://www.fao.org/documents/card/en?details=f7029c7f-3b8b-4c38-87b4-f3ff8c03d895/>

Como se evidencia el registro y monitoreo precisos de la inversión extranjera y su destinación en Colombia resultan necesarios para obtener datos precisos sobre las tendencias de la extranjerización de tierras en el país y poder generar un marco regulatorio y de políticas públicas adecuados.

A pesar de lo anterior, organismos internacionales como la FAO han llevado a cabo ejercicios investigativos que han permitido llevar a cabo una aproximación más profunda sobre el fenómeno del acaparamiento y extranjerización de tierras en Latinoamérica y el Caribe⁴⁴. El alcance de las inversiones sustanciales en tierra realizadas recientemente es más amplio en términos geográficos de lo que se suponía anteriormente, ya que, si bien Brasil, Argentina y Paraguay han sido países reconocidos por efectuarse compras de tierras a gran escala, las cifras empíricas de los estudios de 17 países de la FAO demuestran que las compras de tierra a gran escala se efectúan en muchos más países. Uno de los mencionados países es Colombia, el cual se encuentra en la categoría de “elevada”, categoría utilizada por la FAO para agrupar los escenarios de acaparamiento de tierras más preocupantes. Adicionalmente, el referido estudio realizado por la FAO permite evidenciar que la inversión en extranjerización de tierras puede ocultarse a través de las personas naturales o jurídicas nacionales haciendo uso de diversas estrategias jurídicas, por ejemplo, a partir de la inyección de capital extranjero o acuerdos asociativos con compañías nacionales. Como puede evidenciarse en el siguiente cuadro elaborado por la FAO en su investigación “*Reflexiones sobre la concentración y extranjerización de la tierra en América Latina y el Caribe*”⁴⁵ existe evidencia que permite inferir un fenómeno de acaparamiento y extranjerización de tierras en Colombia, escenario que requiere mecanismos más rigurosos del orden nacional para cuantificar con mayor precisión su dimensión:

Evidencia de inversión sustancial en tierras recientemente			Evidencia de acaparamiento de tierras (capital nacional y extranjero)			Países con grandes inversionistas en tierras de otros países de la región
Elevada	Regular	De poca a ninguna	Elevada	Regular	De poca a ninguna	
Argentina Bolivia Brasil Chile Colombia Ecuador Paraguay Perú Uruguay México Nicaragua República Dominicana Guyana	Costa Rica Guatemala Panamá	Trinidad y Tobago	Argentina Bolivia Brasil Chile Colombia Ecuador Guatemala Paraguay Perú Uruguay	Panamá México Nicaragua	Costa Rica República Dominicana Guyana Trinidad y Tobago	Argentina Brasil Chile Colombia Panamá México Costa Rica

Fuente: Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. Cuadro número 5. Presencia de acaparamiento de tierras en los países seccionados de América Latina y el Caribe.

5.4. Objetivos de desarrollo sostenible

La iniciativa en cuestión fortalece la acción de Colombia con relación al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible, específicamente

⁴⁴ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. 2014. Reflexiones sobre la concentración y extranjerización de la tierra en América Latina y el Caribe. Disponible en: <https://www.fao.org/3/i3075s/i3075s.pdf>

⁴⁵ Ibidem.

en lo que se refiere a los Objetivos primero y segundo.

- **Objetivo 1 – Fin de la pobreza:** El primer objetivo consiste en erradicar la pobreza extrema para todas las personas en todo el mundo para el 2030.

Dentro de este objetivo vale la pena resaltar la meta 1.4 que propone para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los más vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías y los servicios económicos, incluida la micro-financiación⁴⁶.

- **Objetivo 2 – Hambre Cero:** Este objetivo apunta a crear un mundo libre de hambre para 2030, relacionando el problema global del hambre con la inseguridad alimentaria, identificando “una tendencia exacerbada por una combinación de factores que incluyen la pandemia, los conflictos, el cambio climático y la profundización de desigualdades”⁴⁷.

Dentro de este objetivo se destaca la meta 2.3, que busca: Para 2030, duplicar la productividad agrícola y los ingresos de los productores de alimentos en pequeña escala, en particular las mujeres, los pueblos indígenas, los agricultores familiares, los pastores y los pescadores, entre otras cosas mediante un acceso seguro y equitativo a las tierras, a otros recursos de producción e insumos, conocimientos, servicios financieros, mercados y oportunidades para la generación de valor añadido y empleos no agrícolas⁴⁸.

Sobre estos objetivos y las metas señaladas es preciso destacar, por un lado, la vocación de la agricultura campesina, familiar y comunitaria como el modo de producción produce mayor cantidad de la comida que alimenta a la población colombiana. En tal sentido es bien sabido que este modo de producción representa más del 70 % de la producción de alimentos y que para 2018 aportaba alrededor del 57 % del empleo rural, tal como ha destacado la FAO Colombia⁴⁹.

Por otra parte, mejorar los ingresos y la producción de este renglón de la economía rural pasa por disminuir los conflictos por acceso a tierra, así como por determinar con claridad los límites alrededor de la tenencia de tierras por parte de actores extranjeros. De igual forma, es claro que contar con más tierras cuya producción será destinada mayoritariamente al consumo interno favorece la seguridad alimentaria, mientras que la posesión de grandes extensiones

por parte de actores que la dedican a su exportación puede contribuir a su debilitamiento, especialmente cuando se da en contextos en los cuales hay disputas por la tenencia y sobre el proceso de adquisición de la misma.

En tal sentido, además de la evidencia empírica presentada previamente, es preciso señalar cómo diversas investigaciones han señalado que el acaparamiento de tierras por parte de grandes empresas para invertir en tierras y en sector agroalimentario, incluyendo la producción de biocombustibles son procesos que se dan “*en detrimento de la utilización de tierras para fines propiamente alimentarios*”, además “*estos acaparamientos se suelen caracterizar por el bajo nivel de transparencia, la vulneración del consentimiento libre y previo de las comunidades afectadas y la ignorancia de las repercusiones sociales y ambientales sobre el territorio del Estado de acogida*”⁵⁰.

Finalmente, es claro que lo anterior guarda relación con las recomendaciones que la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) hizo al país a través del documento *Concentración y Extranjerización de tierras productivas en Colombia: marco conceptual, legal e institucional, contribución a la aplicación de las directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra*. En tal documento, se señala que “*las dinámicas de la concentración y extranjerización de tierras a nivel global, sus repercusiones a nivel local, su contexto histórico y actual en el caso colombiano, evidencian la necesidad de abordar estos fenómenos como parte de los mecanismos de ordenamiento del territorio rural en el país*”, lo cual genera la necesidad de “*reducir las afectaciones en términos de derechos, acceso a la tenencia, seguridad alimentaria y sostenibilidad socioambiental articulada al uso eficiente de la tierra*”⁵¹.

5.5. Plan Nacional de Desarrollo

En las bases del Plan Nacional de Desarrollo *Colombia Potencia Mundial de la Vida 2022 – 2026* la importancia de la seguridad alimentaria, así como del acceso a tierras por parte de los campesinos y campesinas, lo cual concuerda con parte de las motivaciones y preocupaciones que busca atender el presente proyecto de ley.

Las bases del Plan Nacional de Desarrollo establecen seis *catalizadores* para “*lograr metas en ordenamiento territorial y materializar el enfoque y alcances de esta transformación*”⁵².

⁴⁶ Objetivos de Desarrollo Sostenible. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/hunger/>

⁴⁷ *Ibid*

⁴⁸ *Ibid*

⁴⁹ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. 2018. De cara al Decenio de la Agricultura Familiar Campesina, retos y perspectivas para América Latina. 2018. Disponible en: <https://www.fao.org/colombia/noticias/detail-events/es/c/1169478/>

⁵⁰ El Acaparamiento de tierras por empresas multinacionales y la seguridad alimentaria. Adriana Fillol Mazo. 2018.

⁵¹ Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. 2017. Bogotá. Concentración y Extranjerización de tierras productivas en Colombia: marco conceptual, legal e institucional, contribución a la aplicación de las directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra.

⁵² Plan Nacional de Desarrollo Colombia Potencia Mundial de la Vida 2022-2026.

En el marco del análisis del proyecto de ley es pertinente destacar el cuarto y el sexto catalizador. El cuarto se refiere a las capacidades de los gobiernos locales y las comunidades para la toma de decisiones de ordenamiento y planificación territorial y el sexto a la tenencia de la tierra en las zonas rural, urbana y suburbana formalizada, adjudicada y regularizada.

En cuanto al cuarto catalizador, es claro que la regulación alrededor de la tenencia de tierras por parte personas extranjeras naturales o jurídicas aumenta la capacidad de los gobiernos locales para ordenar el territorio sobre la base de reglas claras, al tiempo que otorga herramientas a las autoridades para vigilar que la tenencia de tierras por parte de extranjeros se ajuste al marco legal.

Adicionalmente, en relación con este catalizador se destaca un elemento del presente proyecto de ley: el artículo que crea el Sistema de Información de Propietarios, Poseedores y Tenedores Extranjeros (SIPTE). Tal artículo faculta al gobierno nacional para crear en el término de un año el SIPTE, incluyendo la información de todos los negocios jurídicos que incluyan a personas extranjeras. Esta disposición es clave a la hora de generar información relativa a la tenencia de la tierra en el territorio nacional, contribuyendo enormemente a cubrir un vacío de información que ha sido detectado tanto por investigadores en la materia como por las autoridades nacionales.

Ahora bien, en cuanto al sexto catalizador, es claro que regular la tenencia de la tierra por parte de personas extranjeras implica generar condiciones favorables para el acceso a tierra por parte de los campesinos y campesinas, reduciendo los vacíos

legales que propician tanto el acaparamiento como la extranjerización de predios.

En tal sentido, también se favorece la resolución de conflictos por el uso y disponibilidad de la tierra y el agua, asunto que también es destacado dentro del Plan Nacional de Desarrollo. En concreto, el proyecto genera elementos que, en relación con las disposiciones del DNP, aportan a la necesidad de: optimizar el ordenamiento con justicia social y ambiental, controlar la colonización de baldíos y la apropiación ilegal de tierras, todos estos problemas que han sido detectados y enunciados en el marco de la extranjerización de tierras en nuestro país⁵⁴.

5.6. Consideraciones finales

El proyecto de ley en cuestión ofrece mecanismos coherentes con el ordenamiento jurídico nacional e internacional que permiten regular la propiedad, posesión y/o tenencia de tierras rurales, con el fin de evitar la concentración de predios rurales por parte de capitales extranjeros, promoviendo la soberanía alimentaria, el derecho a la tierra y el territorio y el derecho a la alimentación. Adicionalmente, la presente iniciativa resulta coherente con el compromiso del país de avanzar en el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible como con las bases del Plan Nacional de Desarrollo, que hacen parte integral de la hoja de ruta del país aprobada por el honorable Congreso de la República. Lo anterior, permite concluir la pertinencia del proyecto de ley en cuestión.

6. PLIEGO DE MODIFICACIONES

Para el debate en la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, se proponen las siguientes modificaciones respecto del texto radicado por los autores.

PLIEGO DE MODIFICACIONES		
Texto propuesto en el proyecto de ley radicado.	Texto propuesto para primer debate en Comisión Quinta de Cámara de Representantes	Anotación
<p>Artículo 1°. Objeto y ámbito de aplicación. La presente ley tiene por objeto proteger la soberanía nacional y alimentaria, estableciendo límites a la propiedad, posesión y/o tenencia de tierras rurales, con el fin de evitar la concentración de predios rurales por parte de capitales extranjeros.</p>	<p>Artículo 1°. Objeto y ámbito de aplicación. La presente ley tiene por objeto proteger la soberanía nacional y alimentaria, estableciendo límites a regulando la propiedad, posesión y/o tenencia de tierras rurales, con el fin de evitar la concentración de predios rurales por parte de capitales extranjeros.</p>	<p>Se realizan cambios en la redacción del articulado sin modificar el fondo del mismo.</p>
<p>Artículo 2°. Definiciones. Para efectos de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p>Extranjerización de la tierra. Se entiende por extranjerización de la tierra el proceso mediante el cual la tierra o su producción queda en dominio, dirigida o controlada, total o parcialmente, por capitales extranjeros, estatales o privados, en nombre propio o a través de terceros. Este fenómeno puede tener como finalidad la explotación económica de la tierra o de los bienes y servicios ecosistémicos asociados, o la especulación y captación de rentas.</p> <p>Soberanía alimentaria. La soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos de definir su propio sistema alimentario, sus políticas y estrategias sostenibles de producción, distribución y consumo de alimentos nutritivos, culturalmente adecuados y accesibles. Que estos sean producidos de forma sostenible y ecológica, que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, que esté basado en la pequeña y mediana producción y que respete sus pro-</p>	<p>Artículo 2°. Definiciones. Para efectos de la presente ley, se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:</p> <p>Extranjerización de la tierra. Se entiende por extranjerización de la tierra el proceso mediante el cual la tierra o su producción queda en dominio, dirigida o controlada, total o parcialmente, por capitales extranjeros, estatales o privados, en nombre propio o a través de terceros. Este fenómeno puede tener como finalidad la explotación económica de la tierra o de los bienes y servicios ecosistémicos asociados, o la especulación y captación de rentas.</p> <p>Soberanía alimentaria. La soberanía alimentaria es el derecho de los pueblos de definir su propio sistema alimentario, sus políticas y estrategias sostenibles de producción, distribución y consumo de alimentos nutritivos, culturalmente adecuados y accesibles. Que estos sean producidos de forma sostenible y ecológica, que garanticen el derecho a la alimentación para toda la población, que esté basado en la pequeña y mediana producción y que respete sus pro-</p>	

⁵³ El Plan Nacional de Desarrollo – Colombia Potencia Mundial de la Vida 2022-2026 señala que: “La transformación debe avanzar hacia la resolución de conflictos por el uso y disponibilidad de la tierra y del agua, y en la restauración de los ecosistemas estratégicos. Este proceso contribuiría a optimizar el ordenamiento alrededor del agua para transformar el campo, incrementando la productividad, con Justicia Social y Ambiental. El orden territorial permite controlar la expansión indiscriminada de la frontera agrícola, la colonización de baldíos y la apropiación ilegal de tierras con prácticas que deforestan y maltratan los ecosistemas”.

PLIEGO DE MODIFICACIONES		
Texto propuesto en el proyecto de ley radicado.	Texto propuesto para primer debate en Comisión Quinta de Cámara de Representantes	Anotación
<p>pias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e indígenas de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales.</p> <p>Frontera Agrícola. Es el límite del suelo rural que separa las áreas donde las actividades agropecuarias están permitidas, de las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas, en virtud de la ley.</p> <p>Titularidad extranjera. Para efectos de la presente ley se entenderá como titularidad extranjera el ejercicio del derecho de dominio, la posesión o la tenencia sobre tierras rurales, cualquiera sea el modo de su adquisición, forma o denominación, ejercido por:</p> <p>a) Personas naturales de nacionalidad extranjera, tengan o no su domicilio en el territorio nacional, salvo las excepciones establecidas en el artículo 8° de la presente ley.</p> <p>b) Personas jurídicas, de conformidad con lo establecido en el artículo 633 del Código Civil, constituidas conforme a las leyes civiles o comerciales colombianas o del extranjero, cuyo capital social sea de titularidad de personas naturales o jurídicas de nacionalidad extranjera en proporción superior al cincuenta punto un por ciento (50.1%), o en proporción necesaria para formar voluntad social mayoritaria independientemente del porcentaje accionario. De igual manera, quedan incluidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las personas jurídicas, cualquiera sea su tipicidad social, que se encuentren subordinadas por cualquier forma societaria o cooperativa extranjera que ejerza como matriz o controlante, en un porcentaje mayor al veinticinco por ciento (25%), o en proporción necesaria para formar voluntad social mayoritaria independientemente del porcentaje accionario. • Las sociedades que hayan emitido bonos convertibles en acciones que permitan a su beneficiario acceder a una porción accionaria superior al veinticinco por ciento (25%), o en proporción necesaria para formar voluntad social mayoritaria, independientemente del porcentaje accionario, y se trate de personas naturales o jurídicas extranjeras, de conformidad con lo establecido en la presente ley. • Cuando se transfiera la propiedad, bajo cualquiera de las formas previstas en las leyes vigentes, en virtud de un contrato de fideicomiso y cuyos beneficiarios sean personas naturales o jurídicas extranjeras en porcentaje mayor al veinticinco por ciento (25%). • Los consorcios y uniones temporales, cuando en ellas participen personas naturales o jurídicas extranjeras en porcentaje mayor al cincuenta punto un por ciento (50.1%). <p>c) Personas jurídicas de derecho público de nacionalidad extranjera.</p> <p>Sociedades de hecho, de conformidad con lo establecido en el artículo 498 y siguientes del Código de Comercio, en iguales condiciones respecto de su capital social a las previstas en el literal b) de este artículo.</p>	<p>pias culturas y la diversidad de los modos campesinos, pesqueros e, indígenas y demás comunidades rurales de producción agropecuaria, de comercialización y de gestión de los espacios rurales.</p> <p>Frontera Agrícola. Es el límite del suelo rural que separa las áreas donde las actividades agropecuarias están permitidas, de las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas, en virtud de la ley.</p> <p>Titularidad extranjera. Para efectos de la presente ley se entenderá como titularidad extranjera el ejercicio del derecho de dominio, la posesión o la tenencia sobre tierras rurales, cualquiera sea el modo de su adquisición, forma o denominación, ejercido por:</p> <p>a) Personas naturales de nacionalidad extranjera, tengan o no su domicilio en el territorio nacional, salvo las excepciones establecidas en el artículo 8° de la presente ley.</p> <p>b) Personas jurídicas, de conformidad con lo establecido en el artículo 633 del Código Civil, constituidas conforme a las leyes civiles o comerciales colombianas o del extranjero, cuyo capital social sea de titularidad de personas naturales o jurídicas de nacionalidad extranjera en proporción superior al cincuenta punto un punto un por ciento (50.1%), o en proporción necesaria para formar voluntad social mayoritaria independientemente del porcentaje accionario. De igual manera, quedan incluidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Las personas jurídicas, cualquiera sea su tipicidad social forma societaria, que se encuentren subordinadas por cualquier forma societaria o cooperativa extranjera que ejerza como matriz o controlante, en un porcentaje mayor al veinticinco por ciento (25%), o en proporción necesaria para formar voluntad social mayoritaria independientemente del porcentaje accionario. • Las sociedades que hayan emitido bonos convertibles en acciones que permitan a su beneficiario acceder a una porción accionaria superior al veinticinco por ciento (25%), o en proporción necesaria para formar voluntad social mayoritaria, independientemente del porcentaje accionario, y se trate de personas naturales o jurídicas extranjeras, de conformidad con lo establecido en la presente ley. • Cuando se transfiera la propiedad, bajo cualquiera de las formas previstas en las leyes vigentes, en virtud de un contrato de fideicomiso y cuyos beneficiarios sean personas naturales o jurídicas extranjeras en porcentaje mayor al veinticinco por ciento (25%). • Los consorcios y uniones temporales, cuando en ellas participen personas naturales o jurídicas extranjeras en porcentaje mayor al cincuenta punto un punto un por ciento (50.1%). <p>c) Personas jurídicas de derecho público de nacionalidad extranjera.</p> <p>Sociedades de hecho, de conformidad con lo establecido en el artículo 498 y siguientes del Código de Comercio, en iguales condiciones respecto de su capital social a las previstas en el literal b) de este artículo.</p>	<p>En la definición de Soberanía Alimentaria se agregan las demás comunidades rurales.</p> <p>Se modifica el porcentaje de capital social extranjero requerido de 50.1% a 50% y se ajusta la redacción.</p> <p>Se reubica a los consorcios y uniones temporales como una categoría autónoma, diferente a la destinada a las personas jurídicas.</p>
<p>Artículo 3°. <i>Límites a la propiedad, posesión y/o tenencia sobre predios rurales por parte de extranjeros.</i> La propiedad, posesión y/o tenencia de tierras rurales dentro de la frontera agrícola del país, por parte de personas naturales o jurídicas extranjeras de conformidad con lo establecido en la presente ley, no podrá exceder del quince por ciento (15%) de la totalidad del suelo rural de la frontera agrícola del municipio en que se encuentre.</p> <p>En ningún caso, la propiedad, posesión y/o tenencia en cabeza de una persona natural o jurídica extranjera podrá superar una Unidad Agrícola Familiar (UAF) de que trata la Ley 160 de 1994, o las leyes que la modifiquen, adicionen o sustituyan.</p> <p>Así mismo, se prohíbe a las personas naturales y jurídicas extranjeras la propiedad, posesión</p> <p>y/o tenencia sobre:</p> <p>a) Los predios con suelos rurales de vocación agropecuaria de clasificación agrológica I, II y III.</p> <p>b) Predios baldíos y reservas territoriales del Estado.</p>	<p>Artículo 3°. <i>Límites a la propiedad, posesión y/o tenencia sobre predios rurales por parte de extranjeros.</i> La propiedad, posesión y/o tenencia de tierras rurales dentro de la frontera agrícola del país, por parte de personas naturales o jurídicas extranjeras de conformidad con lo establecido en la presente ley, no podrá exceder del quince por ciento (15%) de la totalidad del suelo rural de la frontera agrícola del municipio en que se encuentre.</p> <p>En ningún caso, la propiedad, posesión y/o tenencia en cabeza de una persona natural o jurídica extranjera podrá superar una Unidad Agrícola Familiar (UAF) de que trata la Ley 160 de 1994, o las leyes que la modifiquen, adicionen o sustituyan.</p> <p>Así mismo, se prohíbe a las personas naturales y jurídicas extranjeras la propiedad, posesión</p> <p>y/o tenencia sobre:</p> <p>a) Los predios con suelos rurales de vocación agropecuaria de clasificación agrológica I, II y III.</p> <p>b) Predios baldíos y reservas territoriales del Estado.</p>	<p>No se presentan modificaciones.</p>

PLIEGO DE MODIFICACIONES		
Texto propuesto en el proyecto de ley radicado.	Texto propuesto para primer debate en Comisión Quinta de Cámara de Representantes	Anotación
<p>c) Predios privados que inicialmente fueron adjudicados como baldíos bajo la Ley 160 de 1994.</p> <p>d) Predios que fueron adjudicados a sujetos de reforma agraria adquiridos mediante subsidio de tierras o de compra directa.</p> <p>e) Predios y terrenos rurales por fuera de la frontera agrícola nacional.</p> <p>f) Áreas forestales públicas destinadas a la producción sostenible.</p> <p>g) Predios cubiertos con bosques nativos, ubicados en áreas protegidas.</p> <p>h) Predios que contengan o se extiendan sobre fuentes de aguas superficiales o subterráneas o aquellos en donde surjan aquellas.</p> <p>Predios rurales dentro de los cincuenta (50) kilómetros de las zonas de frontera.</p>	<p>c) Predios privados que inicialmente fueron adjudicados como baldíos bajo la Ley 160 de 1994.</p> <p>d) Predios que fueron adjudicados a sujetos de reforma agraria adquiridos mediante subsidio de tierras o de compra directa.</p> <p>e) Predios y terrenos rurales por fuera de la frontera agrícola nacional.</p> <p>f) Áreas forestales públicas destinadas a la producción sostenible.</p> <p>g) Predios cubiertos con bosques nativos, ubicados en áreas protegidas.</p> <p>h) Predios que contengan o se extiendan sobre fuentes de aguas superficiales o subterráneas o aquellos en donde surjan aquellas.</p> <p>i) Predios rurales dentro de los cincuenta (50) kilómetros de las zonas de frontera.</p> <p>Las áreas de especial protección de alimentos de que habla el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y las que la que la modifiquen.</p>	
<p>Artículo 4°. Primacía de la realidad sobre las formas jurídicas. Las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán valerse del fraccionamiento de tierras, la propiedad en común y proindiviso, la constitución de patrimonios autónomos, los contratos de arrendamiento a largos plazos o a perpetuidad, ni ninguna otra figura jurídica para controlar extensiones de tierras que superen la UAF y los demás límites establecidos en la presente ley. En todo caso, primará la realidad en el control de la tierra por sobre cualquier figura jurídica utilizada para sobrepasar lo dispuesto en la presente ley.</p> <p>En consecuencia, las autoridades judiciales o administrativas que deban examinar los actos o contratos de que trata el presente artículo, lo harán conforme a su naturaleza real, sin sujetarse a la denominación que le asignen las partes.</p>	<p>Artículo 4°. Primacía de la realidad sobre las formas jurídicas. Las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán valerse del fraccionamiento de tierras, la propiedad en común y proindiviso, la constitución de patrimonios autónomos, los contratos de arrendamiento a largos plazos o a perpetuidad, ni ninguna otra figura jurídica para controlar extensiones de tierras que superen la UAF y los demás límites establecidos en la presente ley. En todo caso, primará la realidad en el control de la tierra por sobre cualquier figura jurídica utilizada para sobrepasar lo dispuesto en la presente ley.</p> <p>En consecuencia, las autoridades judiciales o administrativas que deban examinar los actos o contratos de que trata el presente artículo, lo harán conforme a su naturaleza real, sin sujetarse a la denominación que le asignen las partes.</p>	Se ajusta la redacción.
<p>Artículo 5°. Nulidad de los actos o contratos. Serán nulos los actos y contratos celebrados con posterioridad a la expedición de la presente ley en virtud de los cuales se consolide la titularidad extranjera sobre tierras rurales en violación a lo aquí establecido.</p> <p>Parágrafo. Los negocios jurídicos de tenencia y/o posesión celebrados por personas extranjeras y no sujetos a registro deberán ser elevados a escritura pública ante el respectivo notario. El incumplimiento de esta obligación tendrá como consecuencia la nulidad de los actos o contratos celebrados.</p>	<p>Artículo 5°. Nulidad Ineficacia de los actos o contratos. Serán nulos ineficaces los actos y contratos celebrados con posterioridad a la expedición de la presente ley en virtud de los cuales se consolide la titularidad extranjera sobre tierras rurales en violación a lo aquí establecido.</p> <p>Igualmente, serán ineficaces los actos jurídicos en los que se utilice, colabore o coopere con personas naturales o jurídicas colombianas con personas naturales o jurídicas extranjeras para infringir o afectar los límites y restricciones establecidas en la presente ley.</p> <p>Parágrafo. Los negocios jurídicos de tenencia y/o posesión celebrados por personas extranjeras y no sujetos a registro deberán ser elevados a escritura pública ante el respectivo notario. El incumplimiento de esta obligación tendrá como consecuencia la nulidad de los actos o contratos celebrados.</p>	Se modifica la palabra nulidad por la ineficacia para generar mayor claridad sobre los efectos jurídicos. Igualmente se integra la disposición contenida en el artículo 7 del texto original.
<p>Artículo 6°. Funciones de las autoridades competentes. La Agencia Nacional de Tierras (ANT) estará legitimada por activa para promover las acciones judiciales tendientes a declarar la nulidad de los actos o contratos cuando se presuma la vulneración de lo dispuesto en la presente ley.</p> <p>Parágrafo 1°. Cuando se constate que el acto jurídico de propiedad, posesión y/o tenencia vulnera lo dispuesto en la presente ley, los notarios se abstendrán de tramitar dicho negocio jurídico con la respectiva motivación. De igual manera, las oficinas de registro de instrumentos públicos se abstendrán de proceder con el registro. Tanto los notarios como las oficinas de registro de instrumentos públicos deberán remitir la información de la situación a la Agencia Nacional de Tierras</p> <p>Parágrafo 2°. La Superintendencia de Sociedades, Superintendencia de Notariado y Registro, así como todas las entidades que, de acuerdo con sus funciones, se relacionen con lo establecido en la presente ley, deberán ejercer funciones de inspección, vigilancia y control.</p>	<p>Artículo 6°. Funciones de las autoridades competentes. La Agencia Nacional de Tierras (ANT) y demás entidades designadas por el Ministerio de Agricultura, así como el Ministerio Público estarán legitimadas por activa para promover las acciones judiciales tendientes a declarar la nulidad de los actos o contratos cuando se presuma la vulneración de lo dispuesto en la presente ley.</p> <p>Parágrafo 1°. Cuando se constate que el acto jurídico de propiedad, posesión y/o tenencia vulnera lo dispuesto en la presente ley, los notarios se abstendrán de tramitar dicho negocio jurídico con la respectiva motivación. De igual manera, las oficinas de registro de instrumentos públicos se abstendrán de proceder con el registro. Tanto los notarios como las oficinas de registro de instrumentos públicos deberán remitir la información de la situación a la Agencia Nacional de Tierras.</p> <p>El incumplimiento de lo aquí dispuesto constituirá falta grave para el servidor público, de conformidad con la Ley 1952 de 2019 y las que le modifiquen.</p> <p>Parágrafo 2°. La Superintendencia de Sociedades, Superintendencia de Notariado y Registro, así como todas las entidades que, de acuerdo con sus funciones, se relacionen con lo establecido en la presente ley, deberán ejercer funciones de inspección, vigilancia y control.</p>	<p>Se incluye al Ministerio Público y la posibilidad de que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural pueda designar a otras entidades para promover acciones judiciales cuando se verifique la posible vulneración de los límites establecidos en la presente disposición, con el objetivo de evitar un represamiento que impida la correcta aplicación de lo aquí dispuesto.</p> <p>Se considera que el no cumplimiento de lo aquí dispuesto genera falta disciplinaria grave para el servidor público.</p>

PLIEGO DE MODIFICACIONES		
Texto propuesto en el proyecto de ley radicado.	Texto propuesto para primer debate en Comisión Quinta de Cámara de Representantes	Anotación
<p>Artículo 7°. Prohibición. Queda prohibida toda utilización, colaboración o cooperación de personas naturales o jurídicas colombianas con personas naturales o jurídicas extranjeras para infringir o afectar los límites y restricciones establecidas en la presente ley.</p>	<p>Artículo 7°. Prohibición. Queda prohibida toda utilización, colaboración o cooperación de personas naturales o jurídicas colombianas con personas naturales o jurídicas extranjeras para infringir o afectar los límites y restricciones establecidas en la presente ley.</p>	Se elimina el artículo debido a que su objeto se encontraría regulado en el artículo 5
<p>Artículo 8°. Excepciones. Lo contemplado en la presente ley no será aplicable a las personas naturales de nacionalidad extranjera en los siguientes casos:</p> <p>a) Cuando acrediten quince (15) años de residencia continua en el país, con antelación a la adquisición, tenencia y/o posesión de inmuebles rurales.</p> <p>b) Cuando tengan cónyuge o compañera o compañero permanente por un periodo superior a diez (10) años previos a la adquisición, tenencia y/o posesión y que cuenten con residencia continua y permanente comprobada en el territorio por un periodo igual.</p> <p>Cuando tengan hijos colombianos y demuestren una residencia permanente en el país superior a diez (10) años.</p>	<p>Artículo 8° 7°. Excepciones. Lo contemplado en la presente ley no será aplicable a las personas naturales de nacionalidad extranjera en los siguientes casos:</p> <p>a) Cuando acrediten quince (15) años de residencia continua en el país, con antelación a la adquisición, tenencia y/o posesión de inmuebles rurales.</p> <p>b) Cuando tengan cónyuge o compañera o compañero permanente por un periodo superior a diez (10) años previos a la adquisición, tenencia y/o posesión y que cuenten con residencia continua y permanente comprobada en el territorio por un periodo igual.</p> <p>Cuando tengan hijos colombianos y demuestren una residencia permanente en el país superior a diez (10) años.</p>	Se ajusta la numeración. Se elimina una causal de excepción de aplicación en la Ley al considerar que podría generar dudas con respecto al régimen de las sociedades conyugales y sociedades patrimoniales de hecho.
<p>Artículo 9°. Sistema de información de propietarios, poseedores y tenedores extranjeros.</p> <p>Créese el Sistema de información de Propietarios, Poseedores y/o Tenedores Extranjeros (SIPTE). El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el término de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley, implementará el SIPTE, el cual, como mínimo, deberá contener la siguiente información:</p> <p>a) Registro de todos los negocios jurídicos en los que hagan parte personas extranjeras, sujetos a registro que versen sobre predios rurales.</p> <p>b) Registro de todos los negocios jurídicos en los que hagan parte personas extranjeras, no sujetos a registro y que impliquen un cambio en la tenencia sobre predios rurales.</p> <p>La información correspondiente se deberá estructurar y disponer estandarizada en el modelo de datos del Sistema de Administración del Territorio (SAT).</p> <p>Parágrafo 1°. Para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo, todas las notarías del país, así como las oficinas de registro de instrumentos públicos, deberán reportar periódicamente en el SIPTE, los actos de propiedad, tenencia y/o posesión que involucren personas naturales o jurídicas extranjeras y que versen sobre predios rurales.</p> <p>Parágrafo 2°. El SIPTE estará sujeto al Marco de Gasto de Mediano Plazo y Marco Fiscal de Mediano Plazo.</p>	<p>Artículo 9° 8°. Sistema de información de propietarios, poseedores y tenedores extranjeros.</p> <p>Créese el Sistema de información de Propietarios, Poseedores y/o Tenedores Extranjeros (SIPTE). El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el término de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley, implementará el SIPTE, el cual, como mínimo, deberá contener la siguiente información:</p> <p>a) Registro de todos los negocios jurídicos en los que hagan parte personas extranjeras, sujetos a registro que versen sobre predios rurales.</p> <p>b) Registro de todos los negocios jurídicos en los que hagan parte personas extranjeras, no sujetos a registro y que impliquen un cambio en la tenencia sobre predios rurales.</p> <p>La información correspondiente se deberá estructurar y disponer estandarizada en el modelo de datos del Sistema de Administración del Territorio (SAT).</p> <p>Parágrafo 1°. Para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo, todas las notarías del país, así como las oficinas de registro de instrumentos públicos, deberán reportar periódicamente en el SIPTE, los actos de propiedad, tenencia y/o posesión que involucren personas naturales o jurídicas extranjeras y que versen sobre predios rurales.</p> <p>Parágrafo 2°. El SIPTE estará sujeto al Marco de Gasto de Mediano Plazo y Marco Fiscal de Mediano Plazo.</p>	Se ajusta la numeración.
<p>Artículo 10. Lineamientos y requisitos notariales y de registro. La Superintendencia de Notariado y Registro deberá expedir, en un término no mayor a un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley, los lineamientos y requisitos que deberán acoger y exigir todas las notarías y oficinas de registro de instrumentos públicos del país, a las personas naturales y jurídicas extranjeras, al momento de la protocolización, inscripción y registro de actos jurídicos relacionados con tierras rurales, conforme a lo establecido en la presente ley.</p>	<p>Artículo 10 9°. Lineamientos y requisitos notariales y de registro. La Superintendencia de Notariado y Registro deberá expedir, en un término no mayor a un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley, los lineamientos y requisitos que deberán acoger y exigir todas las notarías y oficinas de registro de instrumentos públicos del país, a las personas naturales y jurídicas extranjeras, al momento de la protocolización, inscripción y registro de actos jurídicos relacionados con tierras rurales, conforme a lo establecido en la presente ley.</p>	Se ajusta la numeración.
<p>Artículo 11. Derechos adquiridos. La presente ley no afecta los derechos adquiridos conforme a la Ley por personas naturales o jurídicas extranjeras sobre predios cuyo dominio tenga origen distinto a la adjudicación de baldíos. No obstante, solamente se podrán realizar actos de disposición que impliquen la disminución total o progresiva de la extensión de las tierras concentradas. Una vez llegado al límite establecido en la presente ley, se deberá ceñir a lo aquí dispuesto.</p> <p>Parágrafo. En el evento que una persona natural o jurídica extranjera, de conformidad con los derechos adquiridos, tenga en propiedad tierras dentro de la frontera agrícola con una extensión superior a una Unidad Agrícola Familiar, y decida enajenar parte o la totalidad de dichas tierras, la Agencia Nacional de Tierras tendrá la primera opción de compra, quien tendrá 30 días desde la notificación del vendedor de la oferta de venta para aceptar el negocio jurídico. Transcurrido el término sin respuesta, se entenderá rechazada la oferta y el vendedor podrá enajenar la tierra a un particular.</p>	<p>Artículo 11 10. Derechos adquiridos. La presente ley no afecta los derechos adquiridos conforme a las Leyes anteriores a la entrada en vigencia de la presente ley por personas naturales o jurídicas extranjeras sobre predios dentro de la frontera agrícola cuyo dominio tenga origen distinto a la adjudicación de baldíos. No obstante, solamente se podrán realizar actos de disposición que impliquen la disminución total o progresiva de la extensión de las tierras concentradas. Una vez llegado al límite establecido en la presente ley, se deberá ceñir a lo aquí dispuesto.</p> <p>Parágrafo. En el evento que una persona natural o jurídica extranjera, de conformidad con los derechos adquiridos, tenga en propiedad tierras dentro de la frontera agrícola con una extensión superior a una Unidad Agrícola Familiar, y decida enajenar parte o la totalidad de dichas tierras, la Agencia Nacional de Tierras tendrá la primera opción de compra, quien tendrá 30 días desde la notificación del vendedor de la oferta de venta para aceptar el negocio jurídico. Transcurrido el término sin respuesta, se entenderá rechazada la oferta y el vendedor podrá enajenar la tierra a un particular.</p>	Se ajusta la numeración. Se corrige la redacción para dar certeza sobre la protección de los derechos adquiridos, y se ajusta la numeración.

PLIEGO DE MODIFICACIONES		
Texto propuesto en el proyecto de ley radicado.	Texto propuesto para primer debate en Comisión Quinta de Cámara de Representantes	Anotación
<p>Artículo 12. Acumulación de tierras por parte de extranjeros. Los titulares extranjeros que con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley y a partir de la promulgación de la Ley 160 de 1994 hayan adquirido bienes inmuebles rurales cuyo dominio privado tenga origen en adjudicación de baldíos y su extensión exceda la Unidad Agrícola Familiar infringiendo lo establecido en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994, podrán proponer la enajenación voluntaria a la Agencia Nacional de Tierras hasta antes que se le notifique el auto admisorio de la demanda que pretenda la nulidad del acto o contrato.</p> <p>Cuando el titular hubiera expresado su voluntad de enajenar o en aquellos casos en que la Agencia Nacional de Tierras considere que las tierras rurales inicialmente adjudicadas como baldíos y sobre las cuales se concentra la titularidad extranjera, reúnen las condiciones técnicas para promover programas de reforma agraria, presentará oferta de compra al titular invocando motivos de utilidad pública e interés social.</p> <p>Parágrafo: En caso de haberse promovido acción judicial por parte de la Agencia Nacional de Tierras y una vez perfeccionada la adquisición por parte de esta, solicitará al juez que conozca del proceso judicial la terminación anormal del proceso por desistimiento de las pretensiones, conforme lo dispuesto por el Código General del Proceso.</p>	<p>Artículo 12 11. Acumulación de tierras por parte de extranjeros. Los titulares extranjeros que con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley y a partir de la promulgación de la Ley 160 de 1994 hayan adquirido bienes inmuebles rurales cuyo dominio privado tenga origen en adjudicación de baldíos y su extensión exceda la Unidad Agrícola Familiar infringiendo lo establecido en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994, podrán proponer la enajenación voluntaria a la Agencia Nacional de Tierras hasta antes que se le notifique el auto admisorio de la demanda que pretenda la nulidad del acto o contrato.</p> <p>Cuando el titular hubiera expresado su voluntad de enajenar o en aquellos casos en que la Agencia Nacional de Tierras considere que las tierras rurales inicialmente adjudicadas como baldíos y sobre las cuales se concentra la titularidad extranjera, reúnen las condiciones técnicas para promover programas de reforma agraria, presentará oferta de compra al titular invocando motivos de utilidad pública e interés social.</p> <p>Parágrafo: En caso de haberse promovido acción judicial por parte de la Agencia Nacional de Tierras y una vez perfeccionada la adquisición por parte de esta, solicitará quedará habilitada para solicitar al juez que conozca del proceso judicial la terminación anormal del proceso por desistimiento de las pretensiones, conforme lo dispuesto por el Código General del Proceso.</p>	<p>Se ajusta la redacción y numeración.</p>
<p>Artículo 13. Conformidad con las obligaciones internacionales en materia de comercio y Tratados Bilaterales de Inversión. Para los fines establecidos por la presente ley, así como para las obligaciones internacionales comerciales y los Tratados Bilaterales de Inversión ratificados por el Estado colombiano, no se entenderán como inversiones extranjeras las que versen sobre tierras rurales dentro de la frontera agrícola al tratarse estas de recursos naturales no renovables.</p>	<p>Artículo 13 12. Conformidad con las obligaciones internacionales en materia de comercio y Tratados Bilaterales de Inversión. Para los fines establecidos por la presente ley, así como para las obligaciones internacionales comerciales y los Tratados Bilaterales de Inversión ratificados por el Estado colombiano, no se entenderán como inversiones extranjeras las que versen sobre tierras rurales dentro de la frontera agrícola al tratarse estas de recursos naturales no renovables.</p>	<p>Se ajusta la numeración.</p>
<p>Artículo 14. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación en todo el territorio nacional y deroga las normas que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 14 13. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación en todo el territorio nacional y deroga las normas que le sean contrarias.</p>	<p>Se ajusta la numeración.</p>

7. CONFLICTOS DE INTERÉS

Teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, se procede a realizar las consideraciones que describan circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa a los Congresistas de la República, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1º de la Ley 2003 de 2019, que reza:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil (...).”*

Sobre este asunto la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, con ponencia del Consejero de Estado Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

“No cualquier interés configura la causal de desinversión en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

Se estima que la discusión y aprobación del presente proyecto de Ley podría derivar en conflictos de interés en razón de beneficios particulares, actuales y directos a favor de un congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente o pariente dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil, conforme a lo dispuesto en la ley, que tenga participación en las actividades relacionadas con la regulación de la propiedad, posesión y/o tenencia de tierras rurales de personas naturales y jurídicas extranjeras.

Sin embargo, es importante resaltar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente Proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime a los congresistas de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

8. IMPACTO FISCAL

El artículo 7º de la Ley 819 de 2003, *“Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y Transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”*, establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 7º. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LAS NORMAS. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.

No obstante, debe retomarse lo dispuesto por la Honorable Corte Constitucional en Sentencia C-911 de 2007, con ponencia del Magistrado Jaime Araujo Rentería, en la cual se consideró que el estudio del impacto fiscal para un proyecto de ley no puede considerarse como un obstáculo insuperable para la actividad legislativa, ya que el Ministerio de Hacienda, debe fungir como entidad de apoyo considerando su competencia y las herramientas suficientes con las que cuenta para adelantar este tipo de estudios,

complementando así las exposiciones de motivos de las iniciativas legislativas:

“Precisamente, los obstáculos casi insuperables que se generarían para la actividad legislativa del Congreso de la República conducirían a concederle una forma de poder de veto al ministro de Hacienda sobre las iniciativas de ley en el Parlamento. El Ministerio de Hacienda es quien cuenta con los elementos necesarios para poder efectuar estimativos de los costos fiscales, para establecer de dónde pueden surgir los recursos necesarios para asumir los costos de un proyecto y para determinar la compatibilidad de los proyectos con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. A él tendrían que acudir los congresistas o las bancadas que quieren presentar un proyecto de ley que implique gastos. De esta manera, el Ministerio decidiría qué peticiones atiende y el orden de prioridad para hacerlo. Con ello adquiriría el poder de determinar la agenda legislativa, en desmedro de la autonomía del Congreso”.

En este sentido la Corte Constitucional en Sentencia C-866 de 2010, con ponencia del Magistrado Jorge Ignacio Pretelt Chaljub, ha trazado las siguientes subreglas respecto al análisis del impacto fiscal de las iniciativas legislativas, de la siguiente forma:

<<En hilo de lo expuesto, es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7º de la Ley 819 de 2003: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica; (ii) el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7º de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que “es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los congresistas tramiten un proyecto incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto”; (iii) en caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omite conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto no lo vicia de inconstitucionalidad, puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el Legislador ejerza su función legislativa, lo cual “se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”; y (iv) el informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición, sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Sólo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica>>.

Finalmente, en la reciente Sentencia C-520 de 2019 emitida por la Corte Constitucional, con ponencia de la Magistrada Cristina Pardo Schlesinger, se retomaron las siguientes subreglas:

“(i.) Verificar si la norma examinada ordena un gasto o establece un beneficio tributario, o si simplemente autoriza al Gobierno nacional a incluir un gasto, pues en este último caso no se hace exigible lo dispuesto en la Ley Orgánica de Presupuesto;

(ii.) Comprobar si efectivamente, en las exposiciones de motivos de los proyectos y en las ponencias para debate se incluyeron expresamente informes y análisis sobre los efectos fiscales de las medidas y se previó, al menos someramente, la fuente de ingreso adicional para cubrir los mencionados costos;

(iii.) Establecer si el Ministerio de Hacienda rindió concepto acerca de los costos fiscales que se han estimado para cada una de las iniciativas legislativas bajo el entendido de que la no presentación del concepto no constituye un veto a la actividad del legislador;

(iv.) En caso de que el Ministerio de Hacienda haya rendido concepto, revisar que el mismo haya sido valorado y analizado en el Congreso de la República, aunque no necesariamente acogido.

(v.) Analizar la proporcionalidad de la exigencia en cuanto a la evaluación del impacto fiscal de las medidas, tomando en consideración el objeto regulado y la naturaleza de la norma, a fin de ponderar la racionalidad fiscal que implica la evaluación de impacto, frente al ámbito de configuración que tiene el legislador según se trate de cada medida en particular”.

En consecuencia, debe advertirse que en el presente proyecto de ley no se ordena a las entidades públicas erogaciones presupuestales o beneficios tributarios. En este orden de ideas se tiene que la iniciativa no acarrea la necesidad de presentar un análisis de impacto fiscal por parte de los autores, ni del Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

9. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos, y dando cumplimiento a los requisitos señalados por la Ley 5ª de 1992, se presenta ponencia positiva y, en consecuencia, se solicita a los miembros de la Comisión Quinta de la Honorable Cámara de Representantes dar trámite al debate del Proyecto de Ley número 309 de 2023 “Por medio de la cual se regula la propiedad, posesión y/o tenencia de tierras al interior de la frontera agrícola por parte de extranjeros”.

 ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Ponente Representante a la Cámara Coalición Pacto Histórico	CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO Ponente Representante a la Cámara Alianza Verde
---	---

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 309 DE 2023 CÁMARA

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

**El Congreso de Colombia
DECRETA:**

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

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

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

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

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

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

- a) Personas naturales de nacionalidad extranjera, tengan o no su domicilio en el territorio nacional, salvo las excepciones establecidas en el artículo 8 de la presente ley.
- b) Personas jurídicas, de conformidad con lo establecido en el artículo 633 del Código Civil, constituidas conforme a las leyes

civiles o comerciales colombianas o del extranjero, cuyo capital social sea de titularidad de personas naturales o jurídicas de nacionalidad extranjera en proporción superior al cincuenta por ciento (50%), o en proporción necesaria para formar voluntad social mayoritaria independientemente del porcentaje accionario. De igual manera, quedan incluidas:

- Las personas jurídicas, cualquiera sea su forma societaria, que se encuentren subordinadas por cualquier forma societaria o cooperativa extranjera que ejerza como matriz o controlante, en un porcentaje mayor al veinticinco por ciento (25%), o en proporción necesaria para formar voluntad social mayoritaria independientemente del porcentaje accionario.
- Las sociedades que hayan emitido bonos convertibles en acciones que permitan a su beneficiario acceder a una porción accionaria superior al veinticinco por ciento (25%), o en proporción necesaria para formar voluntad social mayoritaria, independientemente del porcentaje accionario, y se trate de personas naturales o jurídicas extranjeras, de conformidad con lo establecido en la presente ley.
- Cuando se transfiera la propiedad, bajo cualquiera de las formas previstas en las leyes vigentes, en virtud de un contrato de fideicomiso y cuyos beneficiarios sean personas naturales o jurídicas extranjeras en porcentaje mayor al veinticinco por ciento (25%).
- c) Los consorcios y uniones temporales, cuando en ellas participen personas naturales o jurídicas extranjeras en porcentaje mayor al cincuenta por ciento (50%).
- d) Personas jurídicas de derecho público de nacionalidad extranjera.
- e) Sociedades de hecho, de conformidad con lo establecido en el artículo 498 y siguientes del Código de Comercio, en iguales condiciones respecto de su capital social a las previstas en el literal b) de este artículo.

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

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

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

- a) Los predios con suelos rurales de vocación agropecuaria de clasificación agrológica I, II y III.
- b) Predios baldíos y reservas territoriales del Estado.
- c) Predios privados que inicialmente fueron adjudicados como baldíos bajo la Ley 160 de 1994.
- d) Predios que fueron adjudicados a sujetos de reforma agraria adquiridos mediante subsidio de tierras o de compra directa.
- e) Predios y terrenos rurales por fuera de la frontera agrícola nacional.
- f) Áreas forestales públicas destinadas a la producción sostenible.
- g) Predios cubiertos con bosques nativos, ubicados en áreas protegidas.
- h) Predios que contengan o se extiendan sobre fuentes de aguas superficiales o subterráneas o aquellos en donde surjan aquellas.
- i) Predios rurales dentro de los cincuenta (50) kilómetros de las zonas de frontera.

Las áreas de especial protección de alimentos de que habla el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 y las que la que la modifiquen.

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

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

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

Igualmente, serán ineficaces los actos jurídicos en los que se utilice, colabore o coopere con personas naturales o jurídicas colombianas con personas naturales o jurídicas extranjeras para infringir o afectar los límites y restricciones establecidas en la presente ley.

Parágrafo. Los negocios jurídicos de tenencia y/o posesión celebrados por personas extranjeras y

no sujetos a registro deberán ser elevados a escritura pública ante el respectivo notario. El incumplimiento de esta obligación tendrá como consecuencia la nulidad de los actos o contratos celebrados.

Artículo 6°. Funciones de las autoridades competentes. La Agencia Nacional de Tierras (ANT) y demás entidades designadas por el Ministerio de Agricultura, así como el Ministerio Público estarán legitimadas por activa para promover las acciones judiciales tendientes a declarar la nulidad de los actos o contratos cuando se presuma la vulneración de lo dispuesto en la presente ley.

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

El incumplimiento de lo aquí dispuesto constituirá falta grave para el servidor público, de conformidad con la Ley 1952 de 2019 y las que le modifiquen.

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

Artículo 7°. Excepciones. Lo contemplado en la presente ley no será aplicable a las personas naturales de nacionalidad extranjera en los siguientes casos:

- a) Cuando acrediten quince (15) años de residencia continua en el país, con antelación a la adquisición, tenencia y/o posesión de inmuebles rurales.
- b) Cuando tengan hijos colombianos y demuestren una residencia permanente en el país superior a diez (10) años.

Artículo 8°. Sistema de información de propietarios, poseedores y tenedores extranjeros.

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

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

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

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

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

Artículo 9°. Lineamientos y requisitos notariales y de registro. La Superintendencia de Notariado y Registro deberá expedir, en un término no mayor a un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley, los lineamientos y requisitos que deberán acoger y exigir todas las notarías y oficinas de registro de instrumentos públicos del país, a las personas naturales y jurídicas extranjeras, al momento de la protocolización, inscripción y registro de actos jurídicos relacionados con tierras rurales, conforme a lo establecido en la presente ley.

Artículo 10. Derechos adquiridos. La presente ley no afecta los derechos adquiridos conforme a las leyes anteriores a la entrada en vigencia de la presente ley por personas naturales o jurídicas extranjeras sobre predios dentro de la frontera agrícola. No obstante, solamente se podrán realizar actos de disposición que impliquen la disminución total o progresiva de la extensión de las tierras concentradas. Una vez llegado al límite establecido en la presente ley, se deberá ceñir a lo aquí dispuesto.

Parágrafo. En el evento que una persona natural o jurídica extranjera, de conformidad con los derechos adquiridos, tenga en propiedad tierras dentro de la frontera agrícola con una extensión superior a una Unidad Agrícola Familiar, y decida enajenar parte o la totalidad de dichas tierras, la Agencia Nacional de Tierras tendrá la primera opción de compra, quien tendrá 30 días desde la notificación del vendedor de la oferta de venta para aceptar el negocio jurídico. Transcurrido el término sin respuesta, se entenderá rechazada la oferta y el vendedor podrá enajenar la tierra a un particular.

Artículo 11. Acumulación de tierras por parte de extranjeros. Los titulares extranjeros que con anterioridad a la entrada en vigor de esta Ley y a partir de la promulgación de la Ley 160 de 1994 hayan adquirido bienes inmuebles rurales cuyo dominio privado tenga origen en adjudicación de baldíos y su extensión exceda la Unidad Agrícola Familiar infringiendo lo establecido en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994, podrán proponer la enajenación voluntaria a la Agencia Nacional de Tierras hasta antes que se le notifique el auto admisorio de la demanda que pretenda la nulidad del acto o contrato.

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

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

Artículo 12. Conformidad con las obligaciones internacionales en materia de comercio y Tratados Bilaterales de Inversión. Para los fines establecidos por la presente ley, así como para las obligaciones internacionales comerciales y los Tratados Bilaterales de Inversión ratificados por el Estado colombiano, no se entenderán como inversiones extranjeras las que versen sobre tierras rurales dentro de la frontera agrícola al tratarse estas de recursos naturales no renovables.

Artículo 13. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación en todo el territorio nacional y deroga las normas que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,

 ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO Ponente Representante a la Cámara Coalición Pacto Histórico	 CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO Ponente Representante a la Cámara Alianza Verde
---	--

* * *

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 250 DE 2023 CÁMARA, 69 DE 2022 SENADO

por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar el acceso a la educación superior y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 7 de mayo de 2024

Honorable Representante

JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO

Presidente

Comisión Sexta Cámara de Representantes

Ciudad

Asunto: Informe de Ponencia para Segundo Debate al Proyecto de Ley número 250 de 2023 Cámara, 69 de 2022 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar el acceso a la educación superior y se dictan otras disposiciones.

Respetado señor presidente:

En cumplimiento de la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Sexta Constitucional de la Cámara de Representantes y

de conformidad con las disposiciones establecidas en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir **Informe de Ponencia Positiva para Segundo Debate en Cámara, al Proyecto de Ley número 250 de 2023 Cámara, 69 de 2022 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar el acceso a la educación superior y se dictan otras disposiciones.**

El presente informe de ponencia está compuesto por.

- I. Trámite de la iniciativa
- II. Objeto
- III. Antecedentes.
- IV. Marco Jurídico
- V. Impacto fiscal
- VI. Conflictos de interés.
- VII. Texto aprobado en primer debate
- VIII. Proposición.
- IX. Texto propuesto para segundo debate.

Atentamente,



CIRO ANTONIO RODRÍGUEZ PINZÓN
Representante a la Cámara

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 250 DE 2023 CÁMARA, 69 DE 2022 SENADO

por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar el acceso a la educación superior y se dictan otras disposiciones.

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El proyecto de Ley número 250 de 2023 Cámara, 69 de 2022 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar el acceso a la educación superior y se dictan otras disposiciones., fue presentado por el Senador Marcos Daniel Pineda y el Representante Wadith Manzur Imbett el 27 de julio 2022 y publicado en la **Gaceta del Congreso** 889 de 2022.

El 9 de agosto de 2022, el proyecto fue enviado a la Comisión Sexta Constitucional Permanente del Senado, bajo el radicado PL 069 de 2022 Senado, siendo designada como ponente para primer y segundo debate a la Senadora Soledad Tamayo Tamayo. El proyecto fue aprobado por la Comisión Sexta del Senado de la República el día 27 de septiembre de 2022. Posteriormente, fue aprobado por la Plenaria del Senado de la República el 6 de septiembre de 2023, remitido a la Cámara de Representantes, y por reparto fue enviado a la Comisión sexta, donde la Mesa Directiva me designó como ponente para su primer debate.

La ponencia para Primer Debate en la Comisión Sexta Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes fue publicada en la *Gaceta del Congreso* 385 de 2024, discutida y aprobada en sesión del pasado 17 de abril de 2024, según acta 036 de 2024.

Finalmente, por decisión de la mesa directiva de esta célula legislativa, se designó como ponente para segundo debate, al Representante a la Cámara **Ciro Antonio Rodríguez Pinzón**, de acuerdo con la nota interna C.S.C.P 3.6. – 263/2014 del 23 de abril de 2024.

II. OBJETO

La presente ley tiene por objeto, garantizar el acceso a la educación superior, limitando el cobro de algunos de los derechos pecuniarios de inscripción a las universidades públicas, para aquellas personas que no cuentan con recursos económicos para sufragarlos.

III. ANTECEDENTES

En Colombia, el acceso a la educación superior ha experimentado mejoras significativas en las últimas décadas, sin embargo enfrenta desafíos en términos de equidad y calidad.

Colombia cuenta con un sistema diverso de instituciones de educación superior, que incluyen universidades públicas y privadas, instituciones técnicas y tecnológicas, así como colegios universitarios. Las universidades públicas son generalmente financiadas por el Estado, mientras que las privadas dependen en gran medida de las matrículas y donaciones.

A pesar de los esfuerzos del gobierno colombiano para mejorar la equidad en el acceso a la educación superior, todavía existen disparidades significativas. Las áreas rurales y las comunidades marginadas enfrentan desafíos adicionales en términos de acceso y permanencia en un programa de educación superior de calidad.

Es por ello que, la iniciativa parlamentaria, que contiene una serie de medidas que permitan garantizar el acceso a la educación superior por parte de grupos en situación de pobreza; propendiendo por la eliminación del cobro de derechos pecuniarios de inscripción en las universidades de educación superior públicas para las poblaciones que no puedan sufragarlos.

El precio de los pines universitarios, parece ser un tema de poca importancia, pero puede llegar a impactar el ingreso mensual de los hogares más pobres en el país. De acuerdo con la información suministrada, encontramos que el promedio de pines universitarios en el país oscila en 100.000 pesos colombianos. Al respecto debe tenerse en cuenta que el 70% de la población colombiana sigue viviendo con menos de un salario mínimo al mes. De acuerdo a la cifra del DANE para el 2021 el 39,30% de los habitantes vivía en situación de pobreza monetaria, es decir, con menos de \$354.031 en promedio cada mes. Esto implica que el cobro del pin puede

representar hasta el 30% de los ingresos corrientes mensuales del padre de familia o del estudiante.

Promedio del Costo del PIN de acceso a las universidades públicas 2019-2022.

Gráfico No.1
Costo del PIN en Universidades Públicas

Universidades	Año			
	2022	2021	2020	2019
Universidad Nacional de Bogotá	\$100.000	\$90.000	\$117.000	\$110.000
Universidad de Córdoba	\$100.000	\$90.853	\$98.066	\$78.124
Universidad de Cartagena	\$138.364	N/A	N/A	N/A
Universidad de Antioquia	\$ 65.000	N/A	N/A	N/A
Universidad del Valle	\$120.000	\$109.050	\$105.300	\$99.400

Al respecto, es fundamental tener en cuenta el fallo de la Corte Constitucional en sentencia C-654 de 2007 en el cual se analiza la exequibilidad de algunos apartes del artículo 122 de la ley 30 de 1992, con relación al pago de derechos pecuniarios. Dentro de las consideraciones tenidas en cuenta por la corte se tiene en cuenta lo dispuesto en el artículo 67 constitucional en el que se menciona que “la educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos”.

De ahí que de acuerdo al análisis realizado por la Corte Constitucional la intención del constituyente era consagrar la regla general de educación gratuita en todos los establecimientos públicos, aunque autoriza que aquellas personas que tengan capacidad económica puedan sufragarlos. En ese orden de ideas establece es claro que la regla general es la gratuidad a favor de las personas que no pueden asumir este costo.

Asimismo, en diferentes instrumentos internacionales se consagra la obligación de acceso gratuito a la educación universitaria estatal. Tal es el caso del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (Aprobado por Colombia por medio de la Ley 74 del 26 de diciembre de 1968) en su artículo 13, numeral 2, literal c) dispone que: “La enseñanza superior debe hacerse igualmente accesible a todos, sobre la base de la capacidad de cada uno, por cuantos medios sean apropiados, y en particular por la implantación progresiva de la enseñanza gratuita”.

Ahora bien, si se contrastan los datos suministrados en el gráfico 2 con relación al número de estudiantes que pagan el PIN- con la del gráfico 3 (número de inscritos), es evidente que a pesar del gran número de estudiantes que pagan el PIN pocos realmente logran ingresar al programa de educación superior. Al respecto se menciona en la motivación de acuerdo a las cifras “en todas Universidades objeto de análisis la relación entre estudiantes admitidos se encuentra por debajo del 20% de los estudiantes inscritos, cifras realmente alarmantes”.

Si bien, la iniciativa no necesariamente amplía los cupos de las universidades públicas si elimina obstáculos de carácter económico en poblaciones en condición de vulnerabilidad económica en el acceso a educación superior. En muchos casos estos estudiantes podrán presentarse a más de un programa

de su preferencia, a varias universidades públicas al mismo tiempo, teniendo más probabilidades de acceder a un cupo en el sistema de educación pública.

• Promedio de estudiantes inscritos a algunas instituciones de educación superior

Gráfico No. 2

LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR 2019-2021			
Universidades	Año		
	2021	2020	2019
Universidad Nacional de Bogotá	78.683	102.377	115.648
Universidad de Córdoba	16.640	12.575	12.435
Universidad Cartagena	10.306	14.319	17.396
Universidad de Antioquia	53.691	41.743	75.393
Universidad del Valle	20.996	18.968	22.489

*Información tomada de la respuesta a los derechos de petición enviados a las

• Promedio de estudiantes admitidos a algunas instituciones de educación superior

Gráfico No. 3

LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR 2019-2021			
Universidades	Año		
	2021	2020	2019
Universidad Nacional de Bogotá	12.812	12.971	13.132
U de Cartagena	2.438	2.076	2.036
Universidad de Antioquia	8.618	4.868	9.776

La iniciativa utiliza el SISBEN para establecer cuál es la situación económica del estudiante con la finalidad de determinar si se encuentra en capacidad de realizar o no el pago de derechos de inscripción para el pago del examen de admisión. En ese sentido, se encuentra que de acuerdo a la metodología vigente de SISBEN IV, la población potencial del proyecto se centraría en las categorías de pobreza extrema, pobreza moderada y población vulnerable, en la actualidad categorías A, B y C. No obstante teniendo en cuenta que la ley debe exponer un marco general que atienda a los cambios propios del ajuste de la metodología del SISBEN en el tiempo se sugiere establecer en el articulado de acuerdo a la metodología vigente para este tipo de poblaciones (pobreza extrema, pobreza moderada, población vulnerable) Al respecto se tiene que en el Sisbén IV existen cuatro grupos 2: Grupo A: pobreza extrema (población con menor capacidad de generación de ingresos) Grupo B: pobreza moderada (población con mayor capacidad de generar ingresos que los del grupo A) Grupo C: vulnerable (población en riesgo de caer en pobreza) Grupo D: población no pobre, no vulnerable. Cada grupo está compuesto por subgrupos, identificados por una letra y un número que permiten clasificar más detalladamente a las personas: Grupo A: conformado por 5 subgrupos (desde A1 hasta A5) Grupo B: conformado por 7 subgrupos (desde B1 hasta B7) Grupo C: conformado por 18 subgrupos (desde C1 hasta C18) Grupo D: conformado por 21 subgrupos (desde D1 hasta D21).



De igual manera, se adjunta tabla citada por el autor de la iniciativa, obtenida como respuesta a petición que fue realizada ante el Departamento Nacional de Planeación con número de radicado 20223100455121, en la cual se discriminan los potenciales beneficios de la iniciativa.

• Población del Sisbén 2021 grupos A, B y C.

Gráfico No. 4

Grupo	Nivel	Total	16-23 años
A	1	1.452.514	174.421
A	2	2.092.934	288.987
A	3	2.102.087	298.555
A	4	2.304.149	332.141
A	5	1.989.152	290.827
B	1	2.008.354	295.189
B	2	1.899.366	279.678
B	3	1.819.264	271.557
B	4	1.505.549	226.702
B	5	1.368.126	209.866
B	6	1.166.047	176.970
B	7	1.085.073	161.577
C	1	873.172	128.586
C	2	769.184	113.793
C	3	669.601	97.504
C	4	603.221	87.100
C	5	518.823	73.242
C	6	492.374	68.972
C	7	434.171	60.390
C	8	385.729	52.309
C	9	344.302	46.527
C	10	334.241	44.474
C	11	322.291	42.579
C	12	298.783	38.886
C	13	263.985	33.929
C	14	233.021	30.028
C	15	234.721	29.388
C	16	207.462	25.595
C	17	195.236	24.350
C	18	196.699	24.175

Nota DP. DNP Nro. 20223100455121.

La Autonomía Universitaria no es ilimitada

En las disertaciones constitucionales ha quedado sentado que, tratándose de los entes de educación superior, la fijación de derechos académicos corresponde al ámbito de la autonomía que les da la Constitución (art 69), que los faculta, entre otros aspectos importantes, para expedir libremente sus propios estatutos y adoptar su régimen interno, determinando al efecto las obligaciones surgidas entre educadores y educandos.

Sin embargo, es importante destacar que la jurisprudencia constitucional también ha precisado, que dicha autonomía no es absoluta, tiene limitaciones fundadas en el marco del estado social de derecho y de los derechos fundamentales protegidos, en especial de aquellos que aspiran a ingresar al respectivo claustro universitario, “sino porque el legislador regula su actuación y está

facultado constitucionalmente para establecer las condiciones para la creación y gestión de dichos entes educativos (art. 68 C.P.), para dictar las disposiciones con arreglo a las cuales se darán sus directivas y sus estatutos (art. 69 C.P.) y para dictar su régimen especial”.

IV. MARCO JURÍDICO NACIONAL

Constitución Política. Artículo 67: La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura. La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente. El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años de edad y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica. La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo. La Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley.

Ley 30 de 1992 “por la cual se organiza el servicio público de educación superior”, en el artículo 122 desarrolla lo concerniente a los derechos pecuniarios que pueden exigir las instituciones de educación superior, entre los que se encuentran los derechos de inscripción.

Sentencia C-654 de 2007- MAGISTRADO PONENTE: Doctor NILSON PINILLA PINILLA.

En la cual la corte analiza la exequibilidad del artículo 122 de la ley 30 de 1992, en la cual establece con relación a la autonomía de las universidades que: Tratándose de entes de educación superior, la Corte entiende que la fijación de derechos académicos corresponde al ámbito de autonomía que les reconoce la Carta Política (art. 69 Const.), que los faculta, entre otros aspectos importantes, para expedir libremente sus propios estatutos y adoptar su régimen interno, determinando al efecto las obligaciones surgidas entre educadores y educandos. Autonomía que, como lo ha precisado la jurisprudencia, es relativa. Valga observar que, dentro de la autonomía instituida y como tales recursos permiten que las universidades puedan financiar el servicio educativo y así alcanzar sus objetivos propuestos, el Estado no puede inmiscuirse en su manejo. En suma, no

es cierto que esté prohibido constitucionalmente a las universidades el cobro de derechos académicos, ni que estos deban ser gratuitos, pues la Carta permite que aún en el sector público se pueda exigir pago, pero solamente a quienes tienen capacidad económica.

Agenda de ODS 4. EDUCACIÓN DE CALIDAD: Este objetivo busca “garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos”. En el cual se destacan las siguientes dos metas:

- 4.4 Para 2030, aumentar sustancialmente el número de jóvenes y adultos que tienen las competencias necesarias, en particular técnicas y profesionales, para acceder al empleo, el trabajo decente y el emprendimiento.
- 4.5 Para 2030, eliminar las disparidades de género en la educación y garantizar el acceso en condiciones de igualdad de las personas vulnerables, incluidas las personas con discapacidad, los pueblos indígenas y los niños en situaciones de vulnerabilidad, a todos los niveles de la enseñanza y la formación profesional.

V. IMPACTO FISCAL

De conformidad con lo que establece el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el presente proyecto de ley no genera impacto fiscal, toda vez que su implementación no demanda recursos diferentes a los que están contemplados en los distintos presupuestos de las entidades responsables, como quiera que se trata de articular instrumentos de gestión pública.

VI. CONFLICTO DE INTERÉS

Teniendo en cuenta el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, “Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992”, y de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, el cual establece que:

“Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones. Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

- a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*
- b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y*

existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.

- c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*
(...)"

Igualmente, El Consejo de Estado en su sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, determinó:

“No cualquier interés configura la causal de desinvertidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquel del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles...”

Bajo este marco, se considera que la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley, a pesar de su carácter general y de interés común en la materia que trata, podría por ejemplo crear conflictos de interés en tanto al congresista o pariente dentro de los grados de ley respectivos que sean propietarios o beneficiarios reales de sociedades que operen o construyan redes de telecomunicaciones o TICs. En todo caso, es importante subrayar que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación de la iniciativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar inmerso.

VII. TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 250 DE 2023 CÁMARA, 69 DE 2022 SENADO

por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar el acceso a la educación superior y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como objetivo principal promover el acceso a la educación superior, otorgando la gratuidad del derecho de inscripción a las instituciones de educación superior públicas para quienes no puedan asumir su costo dada su situación de pobreza.

Artículo 2º. De la progresividad. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional garantizará de manera gradual, la financiación necesaria para asegurar la gratuidad en el valor de los derechos de inscripción de los jóvenes colombianos que se inscriban para cursar un programa de pregrado en una de las instituciones de educación superior públicas, priorizando los pertenecientes a los grupos poblacionales

más vulnerables de acuerdo con la focalización socioeconómica Sisbén IV o el instrumento que haga sus veces definido por el Departamento de Planeación Nacional.

Parágrafo. El joven que obtenga el beneficio tendrá derecho a que le sean reconocidos hasta tres (3) derechos de inscripción, los cuales podrá utilizar en forma simultánea o en cualquier momento, en todo caso sin superar el tope establecido.

Una vez el joven se encuentre matriculado en un programa académico no podrá recibir el beneficio nuevamente.

Artículo 3º. Financiación. El pago de los derechos de inscripción se realizará de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo del Gobierno nacional.

Los recursos de financiación de la presente ley estarán a cargo del Presupuesto General de la Nación.

Parágrafo 1º. En ningún caso lo aquí dispuesto podrá afectar los presupuestos anuales, ni las transferencias que por ley se realizan a las instituciones de educación superior y su financiación será exclusivamente proveniente de recursos adicionales dispuestos por el Gobierno nacional para dar cumplimiento a esta ley.

Parágrafo 2º. Los municipios, distritos y departamentos quedan facultados para disponer recursos o cofinanciar el pago de los derechos de inscripción de la población objeto de la iniciativa, según lo disponga cada ente territorial.

Artículo 4º. Reglamentación. El Gobierno nacional reglamentará la presente ley en un plazo no superior de seis (6) meses a partir de su expedición.

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

VIII. PROPOSICIÓN

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a los miembros de la Honorable Cámara de Representantes dar **segundo debate al Proyecto de Ley número 250 de 2023 Cámara, 69 de 2022 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar el acceso a la educación superior y se dictan otras disposiciones**, conforme al texto que se propone a continuación.

Atentamente,



CIRO ANTONIO RODRÍGUEZ PINZÓN
Representante a la Cámara
Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO
DEBATE**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 250 DE 2023
CÁMARA, 69 DE 2022 SENADO**

por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar el acceso a la educación superior y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como objetivo principal promover el acceso a la educación superior, otorgando la gratuidad del derecho de inscripción a las instituciones de educación superior públicas para quienes no puedan asumir su costo dada su situación de pobreza.

Artículo 2º. De la progresividad. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional garantizará de manera gradual, la financiación necesaria para asegurar la gratuidad en el valor de los derechos de inscripción de los jóvenes colombianos que se inscriban para cursar un programa de pregrado en una de las instituciones de educación superior públicas, priorizando los pertenecientes a los grupos poblacionales más vulnerables de acuerdo con la focalización socioeconómica Sisbén IV o el instrumento que haga sus veces definido por el Departamento de Planeación Nacional.

Parágrafo. El joven que obtenga el beneficio tendrá derecho a que le sean reconocidos hasta tres (3) derechos de inscripción, los cuales podrá utilizar en forma simultánea o en cualquier momento, en todo caso sin superar el tope establecido.

Una vez el joven se encuentre matriculado en un programa académico no podrá recibir el beneficio nuevamente.

Artículo 3º. Financiación. El pago de los derechos de inscripción se realizará de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo del Gobierno nacional.

Los recursos de financiación de la presente ley estarán a cargo del Presupuesto General de la Nación.

Parágrafo 1º. En ningún caso lo aquí dispuesto podrá afectar los presupuestos anuales, ni las transferencias que por ley se realizan a las instituciones de educación superior y su financiación será exclusivamente proveniente de recursos adicionales dispuestos por el Gobierno nacional para dar cumplimiento a esta ley.

Parágrafo 2º. Los municipios, distritos y departamentos quedan facultados para disponer recursos o cofinanciar el pago de los derechos de inscripción de la población objeto de la iniciativa, según lo disponga cada ente territorial.

Artículo 4º. Reglamentación. El Gobierno nacional reglamentará la presente ley en un plazo no superior de seis (6) meses a partir de su expedición.

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



CIRO ANTONIO RODRÍGUEZ PINZÓN
Representante a la Cámara
Ponente

**TEXTO APROBADO EN PRIMER
DEBATE POR LA COMISIÓN SEXTA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE
LA CÁMARA DE REPRESENTANTES EN
SESIÓN DEL DÍA, DIECISIETE (17) DE
ABRIL DE 2024, AL PROYECTO DE LEY
NUMERO 69 DE 2022 SENADO, 250 DE 2023
CÁMARA**

por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar el acceso a la educación superior y se dictan otras disposiciones.

**El Congreso de Colombia
DECRETA:**

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene como objetivo principal promover el acceso a la educación superior, otorgando la gratuidad del derecho de inscripción a las instituciones de educación superior públicas para quienes no puedan asumir su costo dada su situación de pobreza.

Artículo 2º. De la progresividad. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno Nacional garantizará de manera gradual, la financiación necesaria para asegurar la gratuidad en el valor de los derechos de inscripción de los jóvenes colombianos que se inscriban para cursar un programa de pregrado en una de las instituciones de educación superior públicas, priorizando los pertenecientes a los grupos poblacionales más vulnerables de acuerdo con la focalización socioeconómica Sisbén IV o el instrumento que haga sus veces definido por el Departamento de Planeación Nacional.

Parágrafo. El joven que obtenga el beneficio tendrá derecho a que le sean reconocidos hasta tres (3) derechos de inscripción, los cuales podrá utilizar en forma simultánea o en cualquier momento, en todo caso sin superar el tope establecido.

Una vez el joven se encuentre matriculado en un programa académico no podrá recibir el beneficio nuevamente.

Artículo 3º. Financiación. El pago de los derechos de inscripción se realizará de acuerdo con la disponibilidad presupuestal, el Marco Fiscal de

Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo del Gobierno nacional.

Los recursos de financiación de la presente ley estarán a cargo del Presupuesto General de la Nación.

Parágrafo 1º. En ningún caso lo aquí dispuesto podrá afectar los presupuestos anuales, ni las transferencias que por ley se realizan a las instituciones de educación superior y su financiación será exclusivamente proveniente de recursos adicionales dispuestos por el Gobierno nacional para dar cumplimiento a esta ley.

Parágrafo 2º. Los municipios, distritos y departamentos quedan facultados para disponer recursos o cofinanciar el pago de los derechos de inscripción de la población objeto de la iniciativa, según lo disponga cada ente territorial.

Artículo 4º. Reglamentación. El Gobierno Nacional reglamentará la presente ley en un plazo no superior de seis (6) meses a partir de su expedición.

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

CÁMARA DE REPRESENTANTES. -COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE. 17 de abril de 2024. -En sesión de la fecha, fué aprobado en primer debate, y en los términos anteriores el Proyecto de Ley 069 de 2022 Senado- 250 de 2023 CÁMARA "POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA FOMENTAR EL ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES" (Acta No. 036 de 2024) previo anuncio de su votación en sesión ordinaria del día 16 de abril de 2024, según Acta No. 035 en cumplimiento del artículo 8º del Acto Legislativo 01 de 2003.

Lo anterior con el fin de que en el citado proyecto siga su curso legal en segundo debate en la plenaria de la Cámara de Representantes,

JULIÁN DAVID LÓPEZ TENORIO
Presidente
RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN
Secretario General

CÁMARA DE REPRESENTANTES
COMISIÓN SEXTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SUSTANCIACIÓN
INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE

Bogotá, D.C., 07 de mayo de 2024

Autorizo la publicación del presente informe de ponencia para segundo debate, el texto aprobado en primer debate y el texto que se propone para segundo debate del Proyecto de Ley No. 250 de 2023 Cámara - 069 de 2022 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE ADOPTAN MEDIDAS PARA FOMENTAR EL ACCESO A LA EDUCACION SUPERIOR Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

La ponencia para segundo debate fue firmada por el Honorable Representante CIRO RODRÍGUEZ PINZÓN.

Mediante Nota Interna No. C.S.C.P. 3.6 - 315 / 7 de mayo de 2024, se solicita la publicación en la Gaceta del Congreso de la República.

RAÚL FERNANDO RODRÍGUEZ RINCÓN
Secretario

FE DE ERRATAS

FE DE ERRATA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 087 DE 2022 CÁMARA, 311 DE 2023 SENADO

Bogotá, D. C., a 10 de abril de 202

Señor:

IVÁN LEONIDAS NAME

Presidente

Senado de la República

Ciudad

Referencia: Fe de Errata al Proyecto de Ley número 087 de 2022 Cámara - 311 de 2023 Senado

Se realiza una **corrección de forma** en el artículo 2º del Proyecto de Ley número 087 de 2022 Cámara - 311 de 2023 Senado, en la abreviatura del término lista representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (**LRRPCI**) y se reemplaza por la abreviatura correcta que es (**LRPCI**).

El artículo 2º quedará así:

Artículo 2º. Exhórtese al Gobierno nacional a través del Ministerio de las Culturas, las Artes y los

Saberes que incluya el Festival Departamental de Bandas de Cundinamarca en la lista representativa de Patrimonio Cultural Inmaterial (**LRPCI**) del ámbito nacional, se apruebe y desarrolle el Plan Especial de Salvaguardia (PES) correspondiente.

Atentamente,

Soledad Tamayo Tamayo

SOLEDAD TAMAYO TAMAYO
Fe de errata al PL 087 de 2022
Cámara - 311 de 2023 Senado.
Senadora de la República de
Colombia
Partido Conservador

CONTENIDO

Gaceta número 550 - Miércoles, 8 de mayo de 2024

CÁMARA DE REPRESENTANTES

INFORMES DE CONCILIACIÓN Págs.

Informe de Conciliación y texto final para someter a conciliación del Proyecto de Ley número 139 de 2023 Senado, 242 de 2022 Cámara, por medio de la cual se reconoce y protege de forma integral la labor y los derechos de las mujeres buscadoras de Víctimas de desaparición forzada.....	1
--	---

PROYECTOS DE LEY

Proyecto de Ley número 429 de 2024 Cámara , por medio del cual se habilita el departamento de Nariño para la importación de cemento.....	13
--	----

PONENCIAS

Informe de ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de Ley número 309 de 2023 Cámara, por medio de la cual se regula la propiedad, posesión y/o tenencia de tierras al interior de la frontera agrícola por parte de extranjeros	20
---	----

Informe de ponencia positiva para segundo debate, texto aprobado en primer debate, texto propuesto para segundo debate y texto aprobado en primer debate por la Comisión Sexta al Proyecto de Ley número 250 de 2023 Cámara, 69 de 2022 Senado, por medio de la cual se adoptan medidas para fomentar el acceso a la educación superior y se dictan otras disposiciones.....	47
--	----

FE DE ERRATAS

Fe de Errata al Proyecto de Ley número 087 de 2022 Cámara, 311 de 2023 Senado	53
---	----