



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° 1453

Bogotá, D. C., martes, 17 de septiembre de 2024

EDICIÓN DE 37 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

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 149 DE 2024 CÁMARA

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

Bogotá, D. C, septiembre 13 del 2024.

Doctor

JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente.

Cámara de Representantes

Ciudad

Referencia. Informe de Ponencia para Primer Debate del Proyecto de Ley número 149 de 2024 Cámara, por medio de la cual se regula la propiedad, posesión y/o tenencia de tierras al interior de la frontera agrícola por parte de extranjeros.

Honorables Representantes:

En cumplimiento de la designación de la **Ponencia del Proyecto de Ley número 149 de 2024 Cámara, por medio de la cual se regula la propiedad, posesión y/o tenencia de tierras al interior de la frontera agrícola por parte de extranjeros**, nos permitimos rendir **Informe de Ponencia Positiva** para Primer Debate en la Comisión Quinta Constitucional de la honorable Cámara de Representantes, conforme a lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992.

De los honorables Representantes,

ERMES EVELIO PETE VIVAS
Coordinador Ponente

ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO
Ponente

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PROYECTO DE LEY NÚMERO 149 DE 2024 CÁMARA

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

I. ANTECEDENTES

En el Congreso de la República ya se han radicado iniciativas enfocadas en la regulación de la extranjerización de tierras, es así como en la Legislatura 2012-2013 se radicarón los Proyectos de Actos Legislativo (PAL) 04 de 2012 “por medio del cual se adiciona el artículo 58 de la Constitución Política.” por iniciativa del Partido Conservador Colombiano, mediante el cual se buscaba adicionar al artículo 58 de la Constitución una serie de párrafos enfocados en limitar el acceso a tierras agrícolas por parte de los extranjeros, estableciendo un límite de (2) Unidades Agrícolas Familiares que se podían adquirir, y excluyendo la posibilidad de adquirir bosques nativos, áreas protegidas, y tierras que se encontraran dentro de los 50 kilómetros de las zonas de frontera.

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

Durante la Legislatura 2013-2014 se radicó el Proyecto de Ley número 64 de 2012 Senado, *por medio del cual se dictan las medidas para garantizar*

la seguridad alimentaria mediante la protección y conservación nacional de la tierra. En este proyecto se establecía que al ser la tierra un recurso natural estratégico, escaso y esencial para el desarrollo de la supervivencia de la Nación las personas naturales y jurídicas extranjeras solo podrán tener derecho al uso y/o goce de propiedades rurales hasta el 15% de extensión de tierra rural de un municipio.

Finalmente, en la Legislatura 2023-2024 se radicó 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, el cual tenía como objetivo principal 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.

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

II. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

El día 6 de agosto de este año fue presentado el Proyecto de Ley número 149 de 2024 Cámara ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes, con su correspondiente exposición de motivos, por los honorables Senadores *Wilson Arias Castillo, Gloria Inés Flórez Schneider, Isabel Cristina Zuleta López, Catalina del Socorro Pérez Pérez, Inti Raúl Asprilla Reyes, Yuly Esmeralda Hernández Silva, Pablo Catatumbo Torres Victoria, Aída Yolanda Avella Esquivel, Robert Daza Guevara, Sandra Ramírez Lobo, Martha Isabel Peralta Epieyú, María José Pizarro Rodríguez, Julio César Estrada Cordero, Aída Marina Quilcué Vivas, Carlos Alberto Benavides Mora, Ómar de Jesús Restrepo Correa, Sandra Yaneth Jaimes Cruz y Julián Gallo Cubillos;* y los honorables Representantes a la Cámara *Teresa De Jesús Enríquez Rosero, Alfredo Mondragón Garzón, Cristian Danilo Avendaño Fino, Martha Lisbeth Alfonso Jurado, Leyla Marleny Rincón Trujillo, Gabriel Ernesto Parrado Durán, María Fernanda Carrascal Rojas, Jorge Andrés Cancimance López, Gilma Díaz Arias, Mary Anne Andrea Perdomo, Carlos Alberto Carreño Marín, Heráclito Landinez Suárez, Gabriel Becerra Yáñez, Etna Tamara Argote Calderón, Pedro José Suárez Vacca, Norman David Bañol Álvarez, David*

Alejandro Toro Ramírez y nosotros, Ermes Evelio Pete Vivas y Erick Adrián Velasco Burbano.

El proyecto de ley y su exposición de motivos fueron publicados en la *Gaceta del Congreso* número 1204 de 2024 y enviados a la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

El 28 de agosto, la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional de la Cámara de Representantes designó nos designó como ponentes para Primer Debate de este proyecto, por la presidencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

III. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley busca (i) regular la propiedad, posesión y/o tenencia de tierras dentro de la frontera agrícola por parte de personas naturales y jurídicas extranjeras, respetando el núcleo esencial del derecho a la propiedad privada y limitando su acceso a una Unidad Agrícola Familiar por persona (natural y jurídica extranjera); así como, (ii) limitar el total de tierras dentro de la frontera agrícola, que pueden controlar la totalidad de estos sujetos, al 15% del total de tierras dentro de la frontera agrícola de cada municipio.

Lo anterior, considerando que la tierra con vocación agrícola es un recurso natural finito, necesario para asegurar la soberanía alimentaria, la soberanía nacional, la efectividad de los derechos de la población campesina y rural colombiana y el cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo.

IV. CONTENIDO DEL PROYECTO.

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 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 (SIPTTE) 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.

V. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

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

- a) Su construcción técnica
- b) Un análisis sobre el fenómeno de la extranjerización de tierras
- c) Un análisis comparado sobre la limitación de adquisición de tierras
- d) Los aspectos críticos de la regulación a la inversión extranjera en tierras
- e) La concentración y extranjerización de tierras en Colombia
- f) 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 número 26.737. Esta ley establece un límite máximo nacional: los extranjeros no pueden poseer más del 15 por ciento de la tierra agrícola del país. También establece que los inversionistas extranjeros y las compañías de cualquier país no pueden tener más de un 30 por ciento de ese monto, mientras que las compañías o inversionistas individuales no pueden poseer más de 1.000 hectáreas cada uno. Los extranjeros no pueden poseer tierras dentro de las zonas de seguridad al interior de las fronteras del país, o a lo largo de los grandes cuerpos permanentes de agua. Además, estipula que, bajo los acuerdos bilaterales de inversión, de los cuales Argentina es parte, la adquisición de tierras rurales no puede ser considerada una inversión, debido a que la tierra es un recurso natural no renovable proporcionado por el país anfitrión. Sin embargo, en 2016 se modificó a través del Decreto número 820 de 2016, la Ley de Tierras Rurales número 26.737 de 2011 flexibilizando las restricciones para la venta de inmuebles rurales a extranjeros, y fue considerado el primer paso hacia una ley sin topes ni restricciones a la compra de predios rurales por parte de extranjeros. Esta disposición gubernamental fue considerada como impulsora de la extranjerización de tierras en la Argentina, y, por tanto, bastante cuestionada por diferentes sectores de la sociedad civil.
- **Bolivia:** Los extranjeros en Bolivia no pueden adquirir tierras estatales, pero sí pueden adquirir tierras privadas. Se requiere la residencia local y los derechos sobre las tierras están protegidos por tratados de inversión internacional (donde estos han sido firmados entre Bolivia y un país extranjero determinado).
- **Brasil:** En agosto de 2010, el fiscal general de Brasil promulgó la reinterpretación de una ley de 1971, que no se ha aplicado, y que limitaría las ventas de tierras agrícolas a los extranjeros a “50 módulos”, 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 solo ejemplo de extranjerización de tierras en Colombia, está el caso de la multinacional Cargill (estadounidense) que entre los años 2010 y 2012 adquirió a través de 36 subsidiarias creadas para ese fin una serie de predios en los municipios de Santa Rosalía, Cumaribo y La Primavera, departamento de Vichada, por una extensión casi de 55 mil hectáreas (equivalente aproximadamente a un tercio de la superficie de Bogotá). Para ello el grupo empresarial de Cargill realizó una inversión que rondó los 40 millones de dólares. De los certificados de tradición y libertad de cada uno de estos inmuebles se desprende que todos ellos habían sido adjudicados a beneficiarios de Reforma Agraria, es decir, tienen antecedentes de baldíos. Por esta razón, cada uno de los predios tiene una extensión máxima que se corresponde con la Unidad Agrícola Familiar en esa zona. Todos los predios adquiridos son vecinos entre sí, es decir, todos estos inmuebles juntos conforman una extensión de tierra continua.

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

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

La adjudicación de baldíos tiene como finalidad precaver la 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 gocen 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 esta conforme al interés público social, y es una manifestación del deber del Estado de “promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos” (C-536, 1997).

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 Zelandia

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, frijol, 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 19g96:

“(…) 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. Solo de esta manera puede lograrse el respeto de una moral internacional mínima que mejore la convivencia y el entendimiento y que garantice el futuro inexorablemente común e interdependiente de la humanidad”.

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

VI. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

VI.I. 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.

VI.I.I. 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 2º, 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 2º 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 número 1º 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 distinguen 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 diferenciables.

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, si no 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.

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 requirieron 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 estas (...). 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 considerando en una política de tierras que enfrente los flagelos de la desigualdad, la exclusión y la improductividad en el sector rural.

VI.II. Derecho a la alimentación

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

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.

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 este 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 ha 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”.*

VI.II. 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.

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

² Unas 30 empresas extranjeras son dueñas de más de 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 *Ibidem.*

⁴ *Ibidem.*

⁵ *Ibidem.*

⁶ *Ibidem.*

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 brasilero 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, Agrocaxias, 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 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”,

⁷ *Ibidem*.

⁸ *Ibidem*.

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-articulo-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/>

¹⁴ *Ibidem*.

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 baldíos 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.

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 que originalmente fueron entregadas por el Estado a campesinos pobres del departamento

¹⁷ *Ibidem.*

¹⁸ *Ibidem.*

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

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-poligrowplanea-acaparar-mas-tierras-bajo-el-esquema-de-pequenos-productores>

¹⁵ *Ibidem.*

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

de Vichada, información publicada en prensa por medios como BBC²¹.

Según OXFAM en su informe *Divide y Comprará, 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 Manhattan²³. 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 4ª 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 9º 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.

²⁶ *Ibidem*.

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 *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*.

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://cerosetenta.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 Comprará, una nueva forma de concentrar tierras baldías en Colombia. OXFAM. 2013.

²³ *Ibidem*.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*.

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

VI.III. 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,

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*.

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://cerosetenta.uniandes.edu.co/menonitas-tierra-llanos/>

³⁶ *Ibidem*.

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-losllanos-tierra-pasado-turbio>

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ *Ibidem*.

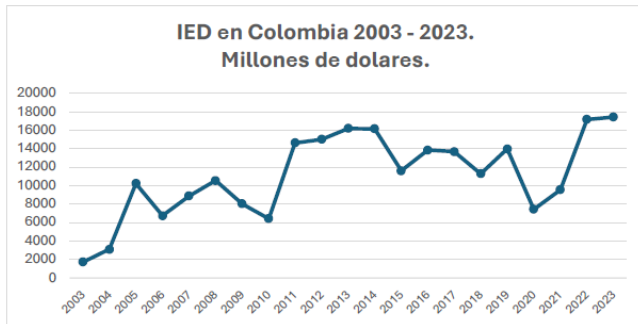
⁴¹ *Ibidem*.

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.>

resulta inevitable compartir la conclusión efectuada por la Organización de las Naciones Unidas para 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”.

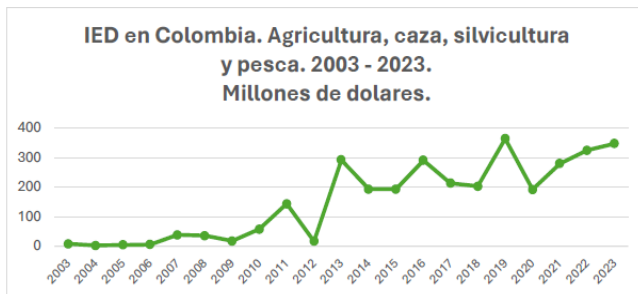
Sin embargo, considerando que resulta necesario disponer de algunas luces sobre las dinámicas de la IED total y de la IED en agricultura, caza, silvicultura y pesca, se procederá a detallar su comportamiento. Este análisis inicial, aunque insuficiente, indica un camino a seguir para profundizar en la 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.

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 Caribe ⁴⁴. 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 Guyana Trinidad y Tobago	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.

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/>

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*.

VI.IV. Objetivos de desarrollo sostenible

La iniciativa en cuestión fortalece la acción de Colombia con relación al cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible, específicamente 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 financiación ⁴⁶.

- **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 agrícolas ⁴⁸.

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 Colombia ⁴⁹.

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.

VI.V. 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

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

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ *Ibidem*.

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.

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.

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 (SIPE). Tal artículo faculta al Gobierno nacional para crear en el término de un año el SIPE, 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 país⁵³.

VII. CONVENIENCIA DEL PROYECTO

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.

VIII. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

Articulado Propuesta por los Autores P.L 149 DE 2024	Modificaciones por parte de los Ponentes	Observaciones
“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 medio de la cual se regula la propiedad, posesión y/o tenencia de tierras al interior de la frontera agrícola por parte de extranjeros”	QUEDA IGUAL
Artículo 1º. 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.	Artículo 1º. 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.	Se realizan cambios en la redacción del articulado sin modificar el fondo del mismo.
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	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	En la definición de Soberanía Alimentaria se agregan las demás comunidades rurales. Se adiciona la definición de Unidad Agrícola Familiar. Se adiciona la disposición del artículo 469 del Código de Comercio.

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

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”.

Articulado Propuesta por los Autores P.L 149 DE 2024	Modificaciones por parte de los Ponentes	Observaciones
<p>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 propias 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%),</p>	<p>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 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.</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><u>Unidad Agrícola Familiar (UAF). Es la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, cuya extensión permite a las familias campesinas beneficiarias recibir remuneración por su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que ayude a la formación de su patrimonio. Lo anterior, de acuerdo con las condiciones agroecológicas de la zona y con la aplicación de tecnología adecuada.</u></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 los artículos 633 del Código Civil y 469 del Código de Comercio, 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%),</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>

Articulado Propuesta por los Autores P.L 149 DE 2024	Modificaciones por parte de los Ponentes	Observaciones
<p>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. d) Sociedades de hecho, de conformidad con lo establecido en el artículo 498 y siguientes del Código de Comercio, en iguales condiciones respecto de su capital social a las previstas en el literal b) de este artículo.</p>	<p>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 (50.4%). <p>d) Personas jurídicas de derecho público de nacionalidad extranjera. 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>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.</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 y/o tenencia sobre:</p>	<p>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.</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 y/o tenencia sobre:</p>	<p>QUEDA IGUAL</p>

Articulado Propuesta por los Autores P.L 149 DE 2024	Modificaciones por parte de los Ponentes	Observaciones
<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>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>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>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>Artículo 4º. 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.</p>	<p>Artículo 4º. 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.</p>	Se ajusta la redacción.
<p>Artículo 5º. 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 5º. Nulidad de los actos o contratos. Serán nulos <u>de pleno derecho</u> 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><u>Igualmente, serán nulos 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.</u></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 integra la disposición contenida en el artículo 7º del texto original.

Articulado Propuesta por los Autores P.L 149 DE 2024	Modificaciones por parte de los Ponentes	Observaciones
<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 vulnere 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 vulnere 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><u>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.</u></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>
<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>	<p>Se elimina el artículo debido a que su objeto se encontraría regulado en el artículo 5°</p>
<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>c) 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>b) Cuando tengan hijos colombianos y demuestren una residencia permanente en el país superior a diez (10) años.</p>	<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>
<p>Artículo 9°. Sistema de información de propietarios, poseedores y tenedores extranjeros. Créese el Sistema de información de Propietarios, Poseedores y/o Tenedores Extranjeros (SIPTE). El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el término de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente Ley, implementará el SIPTE, el cual, como mínimo, deberá contener la siguiente información:</p>	<p>Artículo 9° 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:</p>	<p>Se ajusta numeración</p>

Articulado Propuesta por los Autores P.L 149 DE 2024	Modificaciones por parte de los Ponentes	Observaciones
<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. La información correspondiente se deberá estructurar y disponer estandarizada en el modelo de datos del Sistema de Administración del Territorio (SAT).</p> <p>Parágrafo 1º. 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 2º. El SIPTE estará sujeto al Marco de Gasto de Mediano Plazo y Marco Fiscal de Mediano Plazo.</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. La información correspondiente se deberá estructurar y disponer estandarizada en el modelo de datos del Sistema de Administración del Territorio (SAT).</p> <p>Parágrafo 1º. 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 2º. El SIPTE estará sujeto al Marco de Gasto de Mediano Plazo y Marco Fiscal de Mediano Plazo.</p>	
<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 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 <u>leyes existentes a la entrada en vigor de la presente disposición</u> por personas naturales o jurídicas extranjeras sobre predios <u>dentro de la frontera agrícola cuyo dominio tenga origen distinto a la adjudicación de baldíos</u>. 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.

Articulado Propuesta por los Autores P.L 149 DE 2024	Modificaciones por parte de los Ponentes	Observaciones
<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. Cuando el titular hubiera expresado su voluntad de enajenar o en aquellos casos en que la Agencia Nacional de Tierras considere que las tierras rurales inicialmente adjudicadas como baldíos y sobre las cuales se concentra la titularidad extranjera, reúnen las condiciones técnicas para promover programas de Reforma Agraria, presentará oferta de compra al titular invocando motivos de utilidad pública e interés social. Parágrafo: En caso de haberse promovido acción judicial por parte de la Agencia Nacional de Tierras y una vez perfeccionada la adquisición por parte de esta, solicitará al juez que conozca del proceso judicial la terminación anormal del proceso por desistimiento de las pretensiones, conforme lo dispuesto por el Código General del Proceso.</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. Cuando el titular hubiera expresado su voluntad de enajenar o en aquellos casos en que la Agencia Nacional de Tierras considere que las tierras rurales inicialmente adjudicadas como baldíos y sobre las cuales se concentra la titularidad extranjera, reúnen las condiciones técnicas para promover programas de Reforma Agraria, presentará oferta de compra al titular invocando motivos de utilidad pública e interés social. Parágrafo: En caso de haberse promovido acción judicial por parte de la Agencia Nacional de Tierras y una vez perfeccionada la adquisición por parte de esta, solicitará quedará 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 la 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 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 numeración</p>

IX. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA COMPETENCIA DEL CONGRESO PARA REGULAR LA MATERIA.

a) Legal:

LEY 3ª de 1992 “por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones”.

“...Artículo 2º Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar Primer Debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.

Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:

(...).

Comisión Quinta.

Compuesta de trece (13) miembros en el Senado y diecinueve (19) miembros en la Cámara de Representantes, conocerá de: régimen agropecuario; ecología; medio ambiente y recursos naturales; adjudicación y recuperación de tierras; recursos ictiológicos y asuntos del mar; minas y energía; corporaciones autónomas regionales.

X. RELACIÓN DE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

Sobre el conflicto de interés, la jurisprudencia del Consejo de Estado en múltiples Sentencias ha establecido que:

(...) *el conflicto de intereses surge cuando el Congresista tiene interés directo*⁵⁴ *en la decisión correspondiente, porque lo afecta de alguna manera, o afecta a su cónyuge o compañero o compañera permanente o a sus parientes, o a sus socios. Cuando lo advierte, está en el deber de declarar su impedimento. (Expediente PI-2009-00043-00, 11 de mayo de 2009, consejero ponente doctor Alfonso Vargas Rincón).*

Además, el Consejo de Estado ha señalado:

*“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura 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. Por ende, sólo si el interés que rodea al legislador satisface los prenotados calificativos, podrá imputársele un auténtico e inexcusable deber jurídico de separarse del conocimiento del asunto vía impedimento, so pena de defraudar la expectativa normativa que gobierna el actuar congresional y abrir paso a su desinvestidura.*

(...). *Una situación de tráfico de influencias se estructura cuando una (o un) Congresista, en ejercicio abusivo de su investidura, actúa motivado por la posibilidad o la pretensión de obtener, por cuenta de un funcionario público un beneficio indebido para sí o para un tercero, lo que significa la exposición irregular de la influencia derivada de su dignidad congresional en la toma de decisiones o cualquiera otra actuación que se ubique dentro del espectro competencial del funcionario público receptor de ese proceder” (Negrita fuera del texto) (Expediente número 11001-03-15-000-2016-02279-00 del Consejo de Estado - Sala Plena Contenciosa Administrativa, de 6 de junio de 2017).*

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.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

XI. IMPACTO FISCAL

El artículo 7° 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 7°. 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, deberán 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

⁵⁴ Existe un interés directo, cuando el provecho que se obtenga por el parlamentario, sus familiares o socios en los términos previstos en la ley, no requiera para su demostración de actos, hechos o desarrollos posteriores que lo conviertan en hipotético o aleatorio (Corte Constitucional. Sentencia 19 de octubre de 2005)

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 7° de la Ley 819 de 2003: (i) las obligaciones previstas en el artículo 7° 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 7° 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.

XII. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos, nos servimos presentar Ponencia Positiva y solicitamos a los honorables Representantes que integran la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes dar **Primer Debate al Proyecto de Ley número 149 de 2024 Cámara**, por medio de la cual se regula la propiedad, posesión y/o tenencia de tierras al interior de la frontera agrícola por parte de extranjeros, junto con el pliego de modificaciones y el texto definitivo que se propone para Primer Debate adjuntos.

XIII. FIRMAS

De los honorables Representantes,


ERMES EVELIO PETE VIVAS
Coordinador Ponente


ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO
Ponente

TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER
DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 149
DE 2024 CÁMARA

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

**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, 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.

Unidad Agrícola Familiar (UAF). Es la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, cuya extensión permite a las familias campesinas beneficiarias recibir remuneración por su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que ayude a la formación de su patrimonio. Lo anterior, de acuerdo con las condiciones agroecológicas de la zona y con la aplicación de tecnología adecuada.

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 8º de la presente ley.
- b) Personas jurídicas, de conformidad con lo establecido en los artículos 633 del Código Civil y 469 del Código de Comercio, 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 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%).
- 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.

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 largo plazo o a perpetuidad, ni ninguna otra figura jurídica para controlar extensiones de tierras que superen la UAF y los demás límites establecidos en la presente ley. En todo caso, primará la realidad en el control de la tierra por sobre cualquier figura jurídica utilizada para sobrepasar lo dispuesto en la presente ley.

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

Artículo 5°. Nulidad de los actos o contratos. Serán nulos de pleno derecho 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 nulos 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 vulnere 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 (SIPTTE). 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 SIPTTE, 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 SIPTTE, los actos de propiedad, tenencia y/o posesión que involucren personas naturales o jurídicas extranjeras y que versen sobre predios rurales.

Parágrafo 2°. El SIPTTE 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 existentes a la entrada en vigor de la presente disposición 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.

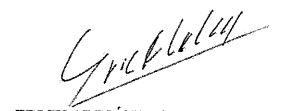
Parágrafo. En caso de haberse promovido acción judicial por parte de la Agencia Nacional de Tierras y una vez perfeccionada la adquisición por parte de esta, quedará al juez que conozca del proceso judicial la terminación anormal del proceso por desistimiento de las pretensiones, conforme lo dispuesto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


ERMES EVELIO PÉTE VIVAS
Coordinador Ponente


ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO
Ponente

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA DEL
PROYECTO DE LEY NÚMERO 177 DE 2024
DE CÁMARA**

por medio del cual la Nación se vincula a la conmemoración de los 70 años de existencia de la Universidad Pedagógica Nacional y los 100 años del Instituto Pedagógico Nacional y rinde homenaje a la comunidad universitaria y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C, septiembre 12 del 2024

Doctor

Juan Carlos Rivera Peña

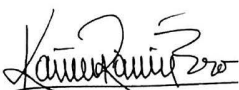
Secretario Comisión Segunda

Cámara de Representantes

Referencia: Informe de Ponencia del Proyecto de Ley número 177 de 2024 de Cámara

Con el objetivo de dar cumplimiento a lo ordenado por la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes, de acuerdo a los oficios allegados y conforme a las disposiciones contenidas en la Ley 5ª de 1992, presentamos **Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley número 177 de 2024 Cámara**, *por medio del cual la Nación se vincula a la conmemoración de los 70 años de existencia de la Universidad Pedagógica Nacional y los 100 años del Instituto Pedagógico Nacional y rinde homenaje a la comunidad universitaria y se dictan otras disposiciones.*

Cordialmente,



CARMEN FELISA RAMÍREZ BOSCÁN
Representante a la Cámara
Circunscripción Internacional 2022 – 2026



ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA
PRIMER DEBATE**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 177 DE 2024
CÁMARA**

por medio del cual la Nación se vincula a la conmemoración de los 70 años de existencia de la Universidad Pedagógica Nacional y los 100 años del Instituto Pedagógico Nacional y rinde homenaje a la comunidad universitaria y se dictan otras disposiciones.

ÍNDICE

- I. Trámite de la iniciativa.
- II. Objeto del proyecto de Ley
- III. Contenido de la iniciativa legislativa
- IV. Justificación del proyecto de ley
- V. Consideraciones de los ponentes.
- VI. Impacto fiscal

VII. Análisis sobre posibles conflictos de interés

VIII. Proposición

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

Esta iniciativa fue presentada el 13 de agosto del 2024 por los honorables Senadores *Julián Gallo Cubides, Robert Daza Guevara, Isabel Cristina Zuleta, Sandra Ramírez Lobo, Aída Avella Esquivel, Soledad Tamayo Tamayo* y los honorables Representantes *Gabriel Becerra Yáñez, Pedro José Suárez Vacca, Gabriel Ernesto Parrado, Eduard Sarmiento Hidalgo, Erick Velasco, Jennifer Pedraza, Carmen Ramírez Boscán, Alirio Uribe Muñoz, Alfredo Mondragón Garzón, Leider Alexander Vázquez, David Alejandro Toro, Luis Alberto Albán, Cristóbal Caicedo Angulo, Norman David Bañol, Etna Tamara Argote, Ermes Evelio Pete, Andrés Cancimance, Gildardo Silva y Martha Alfonso Jurado* y fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1210 de 2024.

En su trámite legislativo, la Mesa Directiva de la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes designó el día 29 de agosto de 2024 a los honorables Representantes *Carmen Felisa Ramírez Boscán* (Coordinadora) y *Andrés David Calle Aguas* (ponente) como ponentes para Primer Debate en la Cámara de Representantes, mediante oficio CSCP - 3.2.02.088/2024(IS), para el Proyecto de Ley número 177 de 2024 Cámara.

De acuerdo con lo anterior, con fundamento en los artículos 150, 153, 154 y 156 de la Ley 5ª de 1992 se procede a rendir **Ponencia Positiva** respecto al Proyecto de Ley 177 de 2024 C, ante la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

Este proyecto de ley tiene como propósito la vinculación a la celebración de los 70 años de fundación de la Universidad Pedagógica Nacional y los 100 años del Instituto Pedagógico Nacional y que como parte de su homenaje se autorice al Gobierno nacional la incorporación de las partidas presupuestales necesarias para la financiación de proyectos de alto impacto de las instituciones como una apuesta al desarrollo académico y social del país.

**III. CONTENIDO DE LA INICIATIVA
LEGISLATIVA**

Esta iniciativa legislativa, tal como fue presentada en la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes cuenta con seis (6) artículos, incluida la vigencia:

El **Artículo 1º**. Vincula a la Nación a la conmemoración y homenaje público a la Universidad Pedagógica Nacional y al Instituto Pedagógico Nacional.

El **Artículo 2º**. Dispone el reconocimiento que debe hacer la Nación a las directivas, profesores, estudiantes, egresados y, en general, a la comunidad

académica de la Universidad Pedagógica Nacional y del Instituto Pedagógico Nacional.

El **Artículo 3º**. Autoriza al Gobierno nacional para que incorpore dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales necesarias para financiar proyectos misionales articulados a los ejes estratégicos de desarrollo de la Universidad Pedagógica Nacional y del Instituto Pedagógico Nacional.

El **Artículo 4º**. Autoriza al Gobierno nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento de esta ley.

El **Artículo 5º**. Faculta al Gobierno nacional y al Congreso de la República para que expidan los reconocimientos documentales que exalten el onomástico de la Universidad Pedagógica Nacional y del Instituto Pedagógico Nacional.

El **Artículo 6º**. se establece la vigencia.

IV. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

A continuación, expondremos sucintamente los argumentos que dan sustento a esta iniciativa legislativa, según la exposición de motivos presentada en el texto del proyecto de ley original, así:

1. Marco Constitucional y Legal

La Constitución Política de Colombia, norma fundamental del ordenamiento jurídico colombiano contempla disposiciones sobre la educación superior como un derecho y asimismo el deber de garantizarla realizando todos los esfuerzos necesarios para fortalecerla. Las normas Constitucionales a lugar son:

“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.

(...).

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.” (Subrayado propio).

“Artículo 69. (...). El Estado fortalecerá la investigación científica en las Universidades oficiales y privadas y ofrecerá las condiciones especiales para su desarrollo.

El Estado facilitará mecanismos financieros que hagan posible el acceso de todas las personas aptas a la educación superior.” (Subrayado propio).

“Artículo 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.” (Subrayado propio).

Además de establecer la garantía del derecho a la educación, la Constitución Política de Colombia también establece que el Congreso de la República podrá, en ejercicio de sus funciones, dictar leyes que decreten honores. Así las cosas, el artículo 150 de la Carta Magna señala:

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones (...)

15. Decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria.

En ampliación de esta consideración, la Corte Constitucional ha señalado que las denominadas “leyes de honores” son cuerpos cuyas disposiciones exaltan valores humanos, representaciones y prácticas institucionales que han aportado al desarrollo de la humanidad, la ciencia, el arte, el deporte, etc.

2. Antecedentes de la Universidad Pedagógica Nacional y del Instituto Pedagógico Nacional.

De acuerdo con lo señalado por el autor del proyecto en la exposición de motivos, la Universidad Pedagógica Nacional (UPN) se creó formalmente en el año de 1955, pero muchos sucesos debieron converger para llegar a la insigne institución que tenemos en la actualidad. El origen de la UPN se puede rastrear en 1917, en el marco del Primer Congreso Pedagógico Nacional, cuando el Gobierno ordenó la construcción del Instituto Pedagógico Nacional para Señoritas. Dicha institución entraría a funcionar desde 1927 a 1951, cuando en un proceso de desmonte del proyecto liberal de la Escuela Normal Superior, el Instituto hereda la facción femenina de la Escuela Normal. Su emergencia en la educación superior y su aporte logró sintetizar la tradición pedagógica alemana representada en el Instituto Pedagógico Nacional (IPN) para Señoritas (1927), la tradición pedagógica francesa-cuya expresión fue la creación de la Escuela Normal Superior en 1936 y la tradición estadounidense, que se extendió después de la Segunda Guerra Mundial, lo cual la convierte en la institución universitaria con

mayor trayectoria en formación e investigación en educación pedagógica del país.

En 1927 se inauguró la sede actual de la Avenida Chile en Bogotá, en ese entonces como Instituto Pedagógico Nacional para Señoritas, conocido como “El Palacio de la Avenida Chile”. Entonces, para 1955 la institución toma el nombre de Universidad Pedagógica Nacional Femenina, compuesta por el Instituto Pedagógico Nacional, las Facultades Universitarias, el Instituto de Bachillerato y las Escuelas Anexas gracias a las gestiones de Franzisca Radke.

Desde 1962, cambió su denominación a la vigente Universidad Pedagógica Nacional convirtiéndose en un claustro mixto. En este año inició la capacitación de maestros a partir del bachillerato por vía de cursos intensivos. El Instituto de Capacitación y Perfeccionamiento del Magisterio en Servicio y la Escuela de Educación Física toman el carácter de Facultad al integrarse a la Universidad. Hasta la década de 1970, junto con la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, asumieron la totalidad de la formación para educadores, cuando comenzaron a fundarse otras facultades de educación en diferentes zonas del país.

Por su parte el Instituto Pedagógico Nacional, “es un establecimiento educativo de carácter estatal con régimen especial. Ofrece a la sociedad enseñanza preescolar, básica, media, educación especial, de adultos, para el trabajo y el desarrollo humano, con carácter innovador”¹, declarado “Patrimonio Histórico y Cultural de la Nación al Instituto Pedagógico Nacional (IPN), Escuela Laboratorio y Centro de Práctica de la Universidad Pedagógica Nacional, en el Distrito Capital” por la Ley 1890 de 2018, en la cual se conmemoraron los 90 años de su fundación y se indicó que la declaratoria como patrimonio histórico y cultural de la Nación se relaciona con la enseñanza que la Institución ha desarrollado en la formación musical, la educación física, la formación en valores para la convivencia pacífica y las formas alternativas de práctica docente, que se utilizan para la formación inicial de maestros.

Corresponde al Instituto Pedagógico Nacional, según su misión “liderar los procesos educativos de niños, jóvenes y adultos, teniendo en cuenta su diversidad (económica, social, cognitiva, cultural, étnica, sexual, ética, comunicativa y afectiva). Por ello es el centro de innovación, investigación y formación de maestros de la Universidad Pedagógica Nacional, con el fin de construir sujetos críticos, autónomos, ético-políticos, diversos, con sentido social, que contribuyan a la comprensión y transformación de la realidad (desde la dimensión humana, artística y científica), y a la consolidación de una comunidad en Paz.”, y según su visión “ser un espacio de innovación permanente, en el que la reflexión sobre las políticas educativas a partir del saber pedagógico

de sus docentes Proyecto Educativo Institucional y en unión con la UPN contribuyan a la formación de niños, jóvenes, adultos y maestros que propendan por la construcción de una sociedad democrática, pluralista y en Paz. Este carácter innovador es el que le permite ser un referente para la Universidad en la tarea formadora de maestros.”²

La coexistencia IPN-UPN, un colegio y una institución de educación superior, representa una importante sinergia en la trayectoria de la pedagogía colombiana y la educación pública, que continúa trabajando para consolidar, aportar y fortalecer el proyecto educativo de Nación.

En consecuencia, la Universidad Pedagógica Nacional institución que por su aporte al desarrollo de la pedagogía en nuestro país ha sido denominada con cariño “Educativa de Educadores”, siendo esta una labor loable, necesaria y absolutamente trascendental para una sociedad como la colombiana, con diferentes necesidades, sujeta a disrupciones, tensiones y contingencias, exige de la Universidad mayor poder de acción e impacto en la garantía de derechos, para lo cual se requieren nuevas fuentes de ingresos que la fortalezcan como escenario académico para el desarrollo de capacidades, la consolidación de democracia y la construcción de Paz, en diversas formas de pedagogía, como la Pedagogía de la Memoria³, en escenarios para enfrentar problemáticas actuales, como el espacio de la Cátedra Ambiental⁴ y en estrategias concretas para favorecer la permanencia y disminuir la desertión, lo anterior enfocado especialmente, para que los más vulnerables encuentren opciones de proyecto de vida, y que este haga parte del proyecto de la Nación, que debe trascender en el mundo, como una contribución a la apropiación de conocimientos pertinentes para la compleja realidad que se presenta con retos constantes.

V. CONSIDERACIONES DE LOS PONENTES

Para los ponentes del presente proyecto de ley es menester rendir homenaje y reconocer la labor desarrollada por la Universidad y el Instituto Pedagógico Nacional a través de los años como importantes centros de desarrollo de las capacidades educativas, pedagógicas y didácticas de la docencia a nivel nacional, así como instituciones constructoras del proyecto educativo y pedagógico de la Nación, conocida como una institución educadora de educadores y ocupando una función especial de cara a lograr un mejor sistema educativo nacional

² Proyecto educativo Institucional IPN, (2019) p. 21

³ Para ampliar esa información, se puede consultar el libro Ortega, p., Merchán, J., y Castro C. (2018) ¿Oiga Señor, y ese fusil para qué? Pedagogía de la memoria para el ¡Nunca más! Bogotá: Instituto Nacional de Investigación e Innovación Social.

⁴ La versión 15 de la Cátedra Ambiental de la UPN en 2024-2 tendrá por temática “Maestros constructores de una Colombia sustentable y en paz”. Consultado en: <https://www.upn.edu.co/wp-content/uploads/2024/07/catedra-ambienta-1-2024-2-web.pdf>

¹ Proyecto Educativo Institucional IPN, (2019) p. 15, el cual puede consultarse en: <https://www.ipn.edu.co/wp-content/uploads/2023/02/PEI-2019-21-08-20-1.pdf>

y por ende profesionales capaces de contribuir a la realidad social del país.

VI. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el ordenamiento jurídico y en relación con los fundamentos legales y jurisprudenciales de la Corte Constitucional y del Consejo de Estado, el Congreso de la República tiene iniciativa en materia de gasto público. En consecuencia, el legislativo se encuentra facultado para presentar y aprobar proyectos de ley que impliquen gasto, sin perjuicio que la inclusión de dicho gasto en las partidas presupuestales anuales sea iniciativa exclusiva del Gobierno.

La Corte Constitucional en Sentencias como la C-343 de 1995, C-360 de 1996, C-782 de 2001, C-015 de 2009, C-290 de 2009, entre otras, ha sostenido que las iniciativas parlamentarias en materia de gasto público sirven como un “título para posteriormente a iniciativa del Gobierno, se incluyan en la ley anual de presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos” (Sentencia C-343 de 1995) M. P. Vladimiro Naranjo Mesa, Corte Constitucional).

Al respecto, la Sentencia C-290 de 2009, se pronunció sobre la posibilidad de que el legislativo actúe sobre la ordenación de gasto Público o lo autorice dentro de las leyes que rinden honores, así:

“Siempre que el Congreso de la República haya incluido la autorización del gasto en una ley, el Gobierno tiene competencia para incorporar las partidas autorizadas en el proyecto de presupuesto, pero también puede abstenerse de hacerlo, pues le asiste un margen de decisión que le permite actuar en tal sentido y “de acuerdo con la disponibilidad de los recursos y las prioridades del Gobierno, siempre de la mano de los principios y objetivos generales señalados en el Plan Nacional de Desarrollo, en el estatuto orgánico del presupuesto y en las disposiciones que organizan el régimen territorial repartiendo las competencias entre la Nación y las entidades territoriales”.

Dicho impacto fiscal finalmente sería determinado por el Gobierno, puesto que el proyecto de ley tiene por objeto autorizar al Gobierno para que lo incorpore en el presupuesto y, en tal sentido, no es una orden imperativa hacia el Gobierno nacional, de manera que respeta las competencias de las ramas del poder público y, en este caso, en particular, las funciones propias del Gobierno nacional para considerar la

incorporación de las partidas autorizadas de acuerdo con la disponibilidad de recursos y con el marco fiscal de mediano plazo.

Además, el Ministerio de Hacienda, en el concepto allegado el 9 de octubre de 2023, indicó que en virtud de la autonomía presupuestal de cada entidad, así como la disponibilidad de recursos que se apropien en el Presupuesto General de la Nación para cada vigencia fiscal las obras y proyectos que se autorizan en esta iniciativa legislativa, con cargo al Presupuesto General de la Nación, dependerán de la priorización que de las mismas realice cada una de las entidades o sectores involucrados del nivel nacional. También, señaló que “el Congreso de la República tiene la facultad de autorizar gasto público, sin embargo, es el Gobierno nacional quien debe definir, según las prioridades que se hayan establecido en el Plan Nacional de Desarrollo, qué partidas se deben incluir en el Presupuesto General de la Nación”.

En conclusión, este proyecto no hace una asignación directa de recursos, ni quebranta competencias del Gobierno nacional, sino que lo autoriza para que pueda asignar recursos, y respeta la libertad para asociarse con la entidad territorial correspondiente, en consecuencia, no se configura un impacto fiscal y en el momento determinado de hacer uso de los recursos la decisión estará en cabeza de los organismos técnicos indicados.

VII. ANÁLISIS SOBRE POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS

Teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrán generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento.

Frente al presente proyecto, se considera que no genera conflictos de interés, puesto que no generaría beneficios particulares, actuales ni directos, conforme a lo dispuesto en la ley, respecto a la condición de Congresista.

VIII. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY	MODIFICACIÓN QUE SE PROPONE	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
Título: <i>“Por medio del cual la Nación se vincula a la conmemoración de los 70 años de existencia de la Universidad Pedagógica Nacional y los 100 años del instituto pedagógico nacional y rinde homenaje a la comunidad universitaria y se dictan otras disposiciones”</i>	Sin modificaciones	Título: <i>“Por medio del cual la Nación se vincula a la conmemoración de los 70 años de existencia de la Universidad Pedagógica Nacional y los 100 años del instituto pedagógico nacional y rinde homenaje a la comunidad universitaria y se dictan otras disposiciones”</i>

TEXTO DEL PROYECTO DE LEY	MODIFICACIÓN QUE SE PROPONE	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE
Artículo 1°. La Nación se vincula a la conmemoración y homenaje público a la Universidad Pedagógica Nacional, con motivo de la celebración de sus setenta (70) años de existencia y a los cien (100) años del Instituto Pedagógico Nacional.	Sin modificación	Artículo 1°. La Nación se vincula a la conmemoración y homenaje público a la Universidad Pedagógica Nacional, con motivo de la celebración de sus setenta (70) años de existencia y a los cien (100) años del Instituto Pedagógico Nacional.
Artículo 2°. La Nación hace un reconocimiento a la Universidad Pedagógica Nacional, al Instituto Pedagógico Nacional; a los integrantes de su comunidad educativa, y exalta su destacada trayectoria en la educación y aporte invaluable al desarrollo de lo académico, pedagógico, investigativo, cultural, social, comunitario, económico, histórico, patrimonial, y a la construcción de Paz en el país.	Sin modificación	Artículo 2°. La Nación hace un reconocimiento a la Universidad Pedagógica Nacional, al Instituto Pedagógico Nacional; a los integrantes de su comunidad educativa, y exalta su destacada trayectoria en la educación y aporte invaluable al desarrollo de lo académico, pedagógico, investigativo, cultural, social, comunitario, económico, histórico, patrimonial, y a la construcción de Paz en el país.
Artículo 3°. A partir de la promulgación de la presente ley, autorízase al Gobierno nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales necesarias para financiar proyectos misionales articulados a los ejes estratégicos de desarrollo de la Universidad Pedagógica Nacional y del Instituto Pedagógico Nacional, que permitan fortalecer las capacidades institucionales, priorizando la atención de necesidades en infraestructura física y dotacional, sistemas de información, investigación, innovación, bienestar, extensión, e internacionalización.	Artículo 3°. A partir de la promulgación de la presente ley, autorízase autorícese al Gobierno nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales necesarias para financiar proyectos misionales articulados a los ejes estratégicos de desarrollo de la Universidad Pedagógica Nacional y del Instituto Pedagógico Nacional, que permitan fortalecer las capacidades institucionales, priorizando la atención de necesidades en infraestructura física y dotacional, sistemas de información, investigación, innovación, bienestar, extensión, e internacionalización.	Artículo 3°. A partir de la promulgación de la presente ley, autorícese al Gobierno nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales necesarias para financiar proyectos misionales articulados a los ejes estratégicos de desarrollo de la Universidad Pedagógica Nacional y del Instituto Pedagógico Nacional, que permitan fortalecer las capacidades institucionales, priorizando la atención de necesidades en infraestructura física y dotacional, sistemas de información, investigación, innovación, bienestar, extensión, e internacionalización.
Artículo 4°. Autorízase al Gobierno nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento de la presente ley.	Artículo 4°. Autorízase Autorícese al Gobierno nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento de la presente ley.	Artículo 4°. Autorícese al Gobierno nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento de la presente ley.
Artículo 5°. Facúltese al Gobierno nacional y al Congreso de la República para expedir los reconocimientos documentales y simbólicos que exalten los onomásticos de la Universidad Pedagógica Nacional y del Instituto Pedagógico Nacional.	Sin modificación	Artículo 5°. Facúltese al Gobierno nacional y al Congreso de la República para expedir los reconocimientos documentales y simbólicos que exalten los onomásticos de la Universidad Pedagógica Nacional y del Instituto Pedagógico Nacional.
Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.	Sin modificación	Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

IX. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992 se presenta ponencia favorable y, en consecuencia, proponemos a la Comisión Segunda de la Cámara de Representantes dar **Primer Debate** al Proyecto de Ley número 177 de 2024 Cámara, *por medio del cual la Nación se vincula a la conmemoración de los 70 años de existencia de la Universidad Pedagógica Nacional y los 100 años del Instituto Pedagógico Nacional y rinde homenaje a la comunidad universitaria y se dictan otras disposiciones*

Cordialmente,


CARMEN FELISA RAMÍREZ BOSCAN
 Representante a la Cámara
 Circunscripción Internacional 2022 – 2026


ANDRES DAVID CALLE AGUAS
 Representante a la Cámara
 Departamento de Córdoba

IX. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 177 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual la Nación se vincula a la conmemoración de los 70 años de existencia de la Universidad Pedagógica Nacional y los 100 años del Instituto Pedagógico Nacional y rinde homenaje a la comunidad universitaria y se dictan otras disposiciones.

**El Congreso de Colombia
 DECRETA**

Artículo 1°. La Nación se vincula a la conmemoración y homenaje público a la Universidad Pedagógica Nacional, con motivo de la celebración de sus setenta (70) años de existencia y a los cien (100) años del Instituto Pedagógico Nacional.

Artículo 2°. La Nación hace un reconocimiento a la Universidad Pedagógica Nacional, al Instituto Pedagógico Nacional; a los integrantes de su comunidad educativa, y exalta su destacada trayectoria en la educación y aporte invaluable al desarrollo del académico, pedagógico, investigativo, cultural, social, comunitario, económico, histórico, patrimonial, y a la construcción de Paz en el país.

Artículo 3°. A partir de la promulgación de la presente ley, autorícese al Gobierno nacional para incorporar dentro del Presupuesto General de la Nación, las partidas presupuestales necesarias para financiar proyectos misionales articulados a los ejes estratégicos de desarrollo de la Universidad Pedagógica Nacional y del Instituto Pedagógico Nacional, que permitan fortalecer las capacidades institucionales, priorizando la atención de necesidades en infraestructura física y dotacional, sistemas de información, investigación, innovación, bienestar, extensión, e internacionalización.

Artículo 4°. Autorícese al Gobierno nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias para el cumplimiento de la presente ley.

Artículo 5°. Facúltese al Gobierno nacional y al Congreso de la República para expedir los reconocimientos documentales y simbólicos que exalten los onomásticos de la Universidad Pedagógica Nacional y del Instituto Pedagógico Nacional.

Artículo 6°. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

CARMEN FELISA RAMÍREZ BOSCÁN
Representante a la Cámara
Circunscripción Internacional 2022 – 2026

ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
Representante a la Cámara
Departamento de Córdoba

CONTENIDO

Gaceta número 1453 - Martes, 17 de septiembre de 2024

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia positiva para primer debate , pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de Ley número 149 de 2024 Cámara, por medio de la cual se regula la propiedad, posesión y/o tenencia de tierras al interior de la frontera agrícola por parte de extranjeros.....	1
Informe de ponencia positiva para primer debate, pliego de modificaciones y texto propuesto del Proyecto de Ley número 177 de 2024 de Cámara, por medio del cual la Nación se vincula a la conmemoración de los 70 años de existencia de la Universidad Pedagógica Nacional y los 100 años del Instituto Pedagógico Nacional y rinde homenaje a la comunidad universitaria y se dictan otras disposiciones.....	32