

309/23



Bogotá, D. C., 15 de noviembre de 2023

Señor  
**GREGORIO ELJACH PACHECO**  
Secretario  
Senado de la República  
Ciudad

**Referencia: Radicación del Proyecto de Ley No. \_\_\_\_ de 2023 “Por medio de la cual se regula la propiedad, posesión y/o tenencia de tierras al interior de la frontera agrícola por parte de extranjeros”.**

Respetado Secretario,

Radicamos ante su despacho el presente Proyecto de Ley No. \_\_\_\_ de 2023 *“Por medio de la cual se regula la propiedad, posesión y/o tenencia de tierras al interior de la frontera agrícola por parte de extranjeros”*, el cual tiene como 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.

En este sentido, se presenta a consideración del Senado de la República el presente Proyecto de Ley, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la Ley y la Constitución.

De los y las congresistas,

 <p><b>WILSON NEBER ARIAS CASTILLO</b> Senador de la República Coalición Pacto Histórico</p>	 <p><b>OLGA BEATRIZ GONZALEZ</b> Representante a la Cámara Partido Liberal</p>
---	--



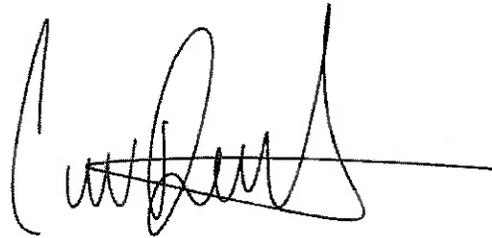
**AIDA AVELLA ESQUIVEL**  
Senadora de la República  
Pacto Histórico-Unión Patriótica



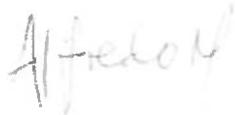
**JULIO ROBERTO SALAZAR**  
Representante a la Cámara  
Partido Conservador



**MARTHA PERALTA EPIEYU**  
Senadora de la República  
Pacto Histórico - Mais



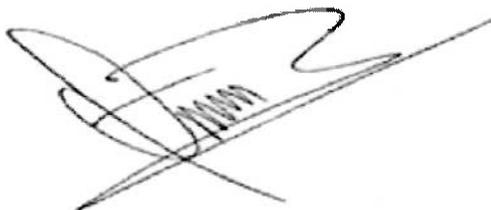
**CRISTIAN DANILO AVENDAÑO**  
Representante a la Cámara por  
Santander - Partido Verde



**ALFREDO MONDRAGÓN GARZÓN**  
Representante a la Cámara  
Pacto Histórico



**ROBERT DAZA GUEVARA**  
Senador de la República  
Polo Democrático - Pacto Histórico



**GILMA DÍAZ ARIAS**  
Representante a la Cámara  
Partido Liberal



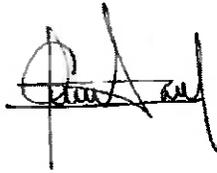
**MARTHA LISBETH ALFONSO**  
Representante a la Cámara- Tolima  
Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico



**TERESA ENRÍQUEZ ROSERO**  
Representante a la Cámara Nariño  
Partido de la U



**ISABEL CRISTINA ZULETA**  
Senadora de la República  
Pacto Histórico - Colombia Humana



**ANDRÉS CANCELMANCE LÓPEZ**  
Representante a la Cámara - Putumayo  
Pacto Histórico



**PABLO CATATUMBO TORRES**  
Senador de la República  
Partido Comunes-Pacto Histórico



**ERMES EVELIO PETE VIVAS**  
Representante a la Cámara - Cauca  
Pacto Histórico



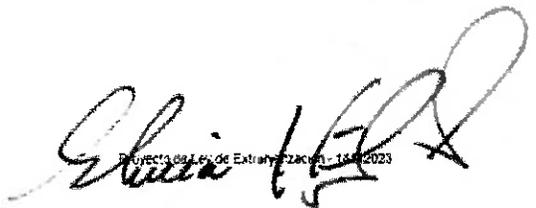
**CARLOS ALBERTO CARREÑO**  
Representante a la Cámara - Bogotá  
Partido Comunes - Pacto Histórico



**JULIO CÉSAR ESTRADA**  
Senador de la República  
Pacto Histórico

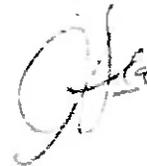


**ERICK ADRIÁN VELASCO**  
Cámara de Representantes  
Coalición Pacto Histórico

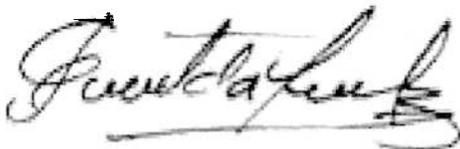


Proyecto de Ley de Extrajeros - 18 de 2023

**GLORIA INÉS FLÓREZ SCHEIDER**  
Senadora de la República  
Pacto Histórico - Colombia Humana



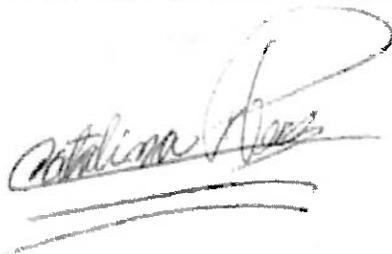
**AIDA MARINA QUILCUE VIVAS**  
Senadora de la República  
Circunscripción Especial Indígena



**ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA**  
Senadora de la República  
Pacto Histórico



**GABRIEL ERNESTO PARRADO**  
Representante por el Meta  
Pacto Histórico



**CATALINA PÉREZ PÉREZ**  
Senadora de la República  
Pacto Histórico - Colombia Humana



**LEYLA MARLENY RINCÓN**  
Representante a la Cámara - Huila  
Pacto Histórico



**SANDRA RAMÍREZ LOBO SILVA**  
Senadora de la República  
Partido Comunes



**MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS**  
Representante a la Cámara por Bogotá



Rpte. Efraim Surminto Huelago



Alejandro Carlos Chacón  
Revisor,



Proyecto de Ley No. \_\_\_\_\_ de 2023

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

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

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

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

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

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

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

- a) Personas naturales de nacionalidad extranjera, tengan o no su domicilio en el territorio nacional, salvo las excepciones establecidas en el artículo 8 de la presente Ley.
- b) Personas jurídicas, de conformidad con lo establecido en el artículo 633 del Código Civil, constituidas conforme a las leyes civiles o comerciales colombianas o del extranjero, cuyo capital social sea de titularidad de personas naturales o jurídicas de nacionalidad extranjera en proporción superior al cincuenta punto un por ciento (50.1%), 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%).
  - 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%).
- 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.

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

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

**Artículo 5. 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.



**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) 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.

**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

**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. 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.

**Artículo 8. 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 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.
- c) Cuando tengan hijos colombianos y demuestren una residencia permanente en el país superior a diez (10) años.



**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:

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

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

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

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

**Artículo 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.

**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.



**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 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.

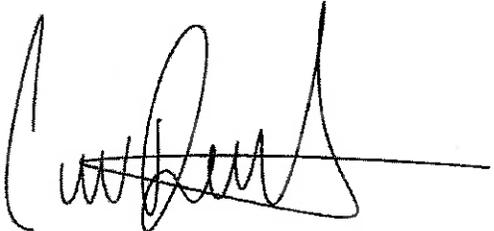
Cuando el titular hubiera expresado su voluntad de enajenar o en aquellos casos en que la Agencia Nacional de Tierras considere que las tierras rurales inicialmente adjudicadas como baldíos y sobre las cuales se concentra la titularidad extranjera, reúnen las condiciones técnicas para promover programas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

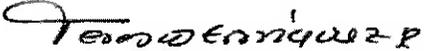
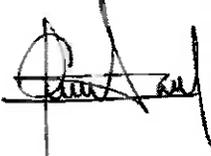
**Parágrafo:** En caso de haberse promovido acción judicial por parte de la Agencia Nacional de Tierras y una vez perfeccionada la adquisición por parte de esta, solicitará al juez que conozca del proceso judicial la terminación anormal del proceso por desistimiento de las pretensiones, conforme lo dispuesto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

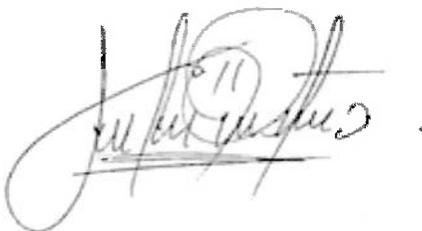
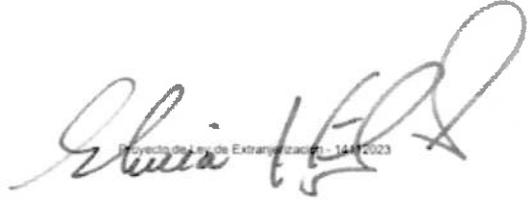
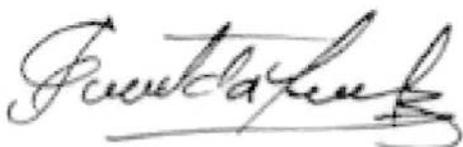
**Artículo 13. Conformidad con las obligaciones internacionales en materia de comercio y Tratados Bilaterales de Inversión.** Para los fines establecidos por la presente Ley, así como para las obligaciones internacionales comerciales y los Tratados Bilaterales de Inversión ratificados por el Estado colombiano, 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.

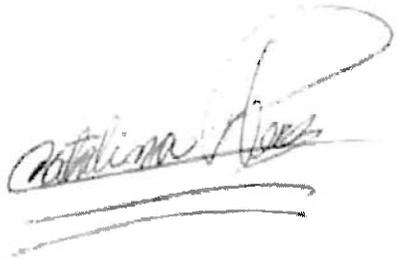
**Artículo 14. Vigencia.** La presente Ley rige a partir de su promulgación en todo el territorio nacional y deroga las normas que le sean contrarias.

De los y las congresistas,

 <p><b>WILSON NEBER ARIAS CASTILLO</b> Senador de la República Coalición Pacto Histórico</p>	 <p><b>OLGA BEATRIZ GONZALEZ</b> Representante a la Cámara Partido Liberal</p>
 <p><b>AIDA AVELLA ESQUIVEL</b> Senadora de la República Pacto Histórico-Unión Patriótica</p>	 <p><b>JULIO ROBERTO SALAZAR</b> Representante a la Cámara Partido Conservador</p>
 <p><b>MARTHA PERALTA EPIEYU</b> Senadora de la República Pacto Histórico - Mais</p>	 <p><b>CRISTIAN DANILO AVENDAÑO</b> Representante a la Cámara por Santander - Partido Verde</p>

 <p><b>ALFREDO MONDRAGÓN GARZÓN</b> Representante a la Cámara Pacto Histórico</p>	 <p><b>ROBERT DAZA GUEVARA</b> Senador de la República Polo Democrático - Pacto Histórico</p>
 <p><b>GILMA DIAZ ARIAS</b> Representante a la Cámara Partido Liberal</p>	 <p><b>MARTHA LISBETH ALFONSO</b> Representante a la Cámara- Tolima Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico</p>
 <p><b>TERESA ENRÍQUEZ ROSERO</b> Representante a la Cámara Nariño Partido de la U</p>	 <p><b>ISABEL CRISTINA ZULETA</b> Senadora de la República Pacto Histórico - Colombia Humana</p>
 <p><b>ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ</b> Representante a la Cámara - Putumayo Pacto Histórico</p>	 <p><b>PABLO CATATUMBO TORRES</b> Senador de la República Partido Comunes-Pacto Histórico</p>

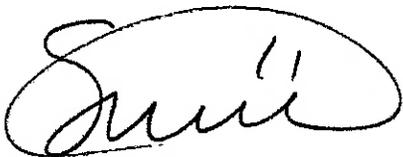
 <p><b>ERMES EVELIO PETE VIVAS</b> Representante a la Cámara - Cauca Pacto Histórico</p>	 <p><b>CARLOS ALBERTO CARREÑO</b> Representante a la Cámara –Bogotá Partido Comunes - Pacto Histórico</p>
 <p><b>JULIO CÉSAR ESTRADA</b> Senador de la República Pacto Histórico</p>	 <p><b>ERICK ADRIÁN VELASCO</b> Cámara de Representantes Coalición Pacto Histórico</p>
 <p><b>GLORIA INÉS FLÓREZ SCHEIDER</b> Senadora de la República Pacto Histórico - Colombia Humana</p>	 <p><b>AIDA MARINA QUILCUE VIVAS</b> Senadora de la república Circunscripción Especial Indígena</p>
 <p><b>ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA</b> Senadora de la república Pacto Histórico</p>	 <p><b>GABRIEL ERNESTO PARRADO</b> Representante por el Meta Pacto Histórico</p>



**CATALINA PÉREZ PÉREZ**  
Senadora de la República  
Pacto Histórico - Colombia Humana



**LEYLA MARLENY RINCÓN**  
Representante a la Cámara - Huila  
Pacto Histórico



**SANDRA RAMÍREZ LOBO SILVA**  
Senadora de la República  
Partido Comunes



**MARÍA FERNANDA CARRASCAL  
ROJAS**  
Representante a la Cámara por Bogotá



Rte. Edward Samirto Hecolgo





**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO DE LEY NÚMERO \_\_ DE \_\_**  
**“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 radicaron 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 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.

Finalmente, durante la legislatura 2013-2014 se radicó el Proyecto de Ley 064 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 sólo podrán tener derecho al uso y/o goce de propiedades rurales hasta el 15% de extensión de tierra rural de un municipio.

Estas tres 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. OBJETO DEL PROYECTO**

El presente Proyecto de Ley busca, en ejercicio de las facultades establecidas en el artículo 100 de la Constitución Política, y 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. Determinar el ejercicio del derecho a la propiedad privada de tierras dentro de la frontera agrícola por parte de personas naturales y jurídicas extranjeras a condiciones especiales, respetando el núcleo esencial del derecho a la propiedad privada y limitando el acceso a tierras dentro de la frontera agrícola a una Unidad Agrícola Familiar por persona natural y jurídica extranjera. Así como, limitar el total de tierras dentro de la frontera agrícola que puede controlar el total de personas naturales y jurídicas extranjeras al 15% del total de tierras dentro de la frontera agrícola de cada municipio.

## **III. CONSTRUCCIÓN TÉCNICA DE LA INICIATIVA.**

Para la estructuración del Proyecto de Ley y junto con la asesoría técnica del Ministerio de Agricultura se realizaron 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). Esto, con el fin de recabar y cruzar información que sirviera tanto de soporte de esta iniciativa, como de parámetro para el diseño del articulado. Con motivo de dichas mesas de trabajo, se identificó de manera general una ausencia de datos en cuanto a la tenencia y formalización de tierras, y en específico, una ausencia de información con relación a la extranjerización de tierras en el territorio nacional. Es de recordar que, por ejemplo, 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. Por lo tanto, una evidencia en el marco de la construcción de este Proyecto de Ley es que hay desactualización de información, la información del registro no coincide con la del catastro y, en el caso de la UPRA, el rezago en la información es de por lo menos cinco años para la mayoría de los departamentos. Precisamente por estas situaciones, junto con las proyecciones y dinámicas de extranjerización en distintos países de América Latina y de África, se considera de especial importancia regular este fenómeno en Colombia, a fin de asegurar la soberanía alimentaria, soberanía nacional y el acceso a tierras para la población campesina colombiana.

Las compras de tierras o establecimiento de negocios jurídicos no traslaticios de dominio sobre tierra agrícola a gran escala, han estado relacionadas con el desconocimiento de los derechos de comunidades ancestrales y campesinas, al mismo tiempo con una dinámica que impacta de gran forma el medio ambiente. Es en los países en vías de desarrollo donde esta *fiebre por la tierra* ha tenido su epicentro. En 2011 por ejemplo, una sola empresa británica adquirió 900 mil hectáreas en Malí, Guinea y Senegal en el África subsahariana; para 2017 se conoció que China cultivaba 10 millones de hectáreas en el exterior, particularmente en Tanzania, Senegal, Sierra Leona, Zambia, Argentina, Brasil, Ucrania, Australia y Nueva Zelanda, esto para satisfacer con alimentos a su población que representa más del 20% de la población mundial; Arabia Saudita por su parte también posee tierras en Argentina, y los ejemplos siguen.

Por lo anterior, 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. Según la UPRA la frontera agrícola<sup>1</sup> del país abarca 43 millones de hectáreas, es decir el 37,8% del territorio nacional.

No es exagerado decir que la extranjerización de la tierra guarda estrecha relación con el concepto de soberanía nacional, lo anterior 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

---

<sup>1</sup> Se define como el límite del suelo rural que separa las áreas donde se desarrollan las actividades agropecuarias, las condicionadas y las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de la ley.

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<sup>2</sup> “la idea de soberanía nacional no puede ser entendida hoy bajo los estrictos y precisos límites concebidos por la teoría constitucional clásica. La interconexión económica y cultural, el surgimiento de problemas nacionales cuya solución sólo es posible en el ámbito planetario y la consolidación de una axiología internacional, han puesto en evidencia la imposibilidad de hacer practicable la idea decimonónica de soberanía nacional. En su lugar, ha sido necesario adoptar una concepción más flexible y más adecuada a los tiempos que corren, que proteja el núcleo de libertad estatal propio de la autodeterminación, sin que ello implique un desconocimiento de reglas y de principios de aceptación universal. Sólo de esta manera puede lograrse el respeto de una moral internacional mínima que mejore la convivencia y el entendimiento y que garantice el futuro inexorablemente común e interdependiente de la humanidad”.

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

No es acorde con los principios y valores de la actual constitución seguir tolerando una creciente extranjerización de nuestras tierras sin una regulación adecuada.

#### **IV. EXTRANJERIZACIÓN DE TIERRAS**

La concentración de tierras por parte de actores extranjeros o extranjerización de tierras, es un tema que actualmente causa preocupación, pues la tendencia mundial hacia la inversión

---

<sup>2</sup> Sentencia C-187/96



en el mercado agrícola y el de tierras está afectando los medios de subsistencia humana. 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 puede definirse 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 su parte, la extranjerización de tierras es definida por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)<sup>3</sup> 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.

Así, el término extranjerización refiere a desnacionalización y está vinculado con la soberanía que los Estados ejercen sobre los servicios ecosistémicos relacionados con una noción geopolítica de lo que es la tierra como componente integral de la territorialidad de los Estados Nación. Los capitales o inversionistas extranjeros pueden ser residentes en el país o no, empresas, gobiernos o inversiones, con distintos propósitos, incluyendo las adquisiciones de propiedades relativamente pequeñas para recreo o descanso en zonas próximas a los centros urbanos.

Este término 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<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup>FAO, 2017. Concentración y extranjerización de tierras productivas en Colombia [WWW Document]. URL <https://www.fao.org/policy-support/tools-and-publications/resources-details/es/c/1153805/> (accessed 7.3.23).

<sup>4</sup> Bijos, L.M.D.J., Dayrell, C. de C., 2017. A aquisição de terras por estrangeiros e soberania: aportes para uma proteção normativa / The acquisition of lands by foreigners and sovereignty: contributions to normative protection. *Revista de Direito da Cidade* 9, 1766–1783. <https://doi.org/10.12957/rdc.2017.29209>



Cabe la pena añadir que los actores no tienen necesariamente un vínculo con un gobierno, pues también pueden ser empresas e individuos extranjeros que actúan por su cuenta. Existiendo diversos propósitos de la compra de tierras, como lo son la producción agrícola, el uso para objetivos como minería, biocombustibles, e incluso la reforestación, conservación y el uso personal. A este cuadro se deben agregar mecanismos de negociación no del todo transparentes o fraudulentos y una institucionalidad pública relativamente débil o proclive a la extranjerización en los países donde se venden las tierras.

En este contexto, 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 actuación de los gobiernos de países donde se da la concentración y extranjerización de tierras ha sido favorable para los intereses de quienes acumulan el recurso, su papel como promotores del mercado de tierras a gran escala ha hecho parte de una estrategia de desarrollo que busca la inversión de capitales financieros extranjeros en su economía, esto bajo las recomendaciones de organizaciones financieras internacionales que presionan a los países a seguir sus pautas de desarrollo a nivel mundial. Dicha iniciativa gubernamental no solo se ha presentado en los Planes de Desarrollo, también se han manifestado en los intentos de cambio de regulación que faciliten la expansión del mercado de tierras<sup>5</sup>.

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,

---

<sup>5</sup> Santana, F., Peixoto, M., Ribeiro, J., 2012. Aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: uma avaliação jurídica e econômica (No. 1795), Texto para Discussão. IPEA, Rio de Janeiro.



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

La extranjerización de la tierra obedece, en buena medida a ciertos factores que han sido reconocidos por la FAO, quien ha señalado 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 socio-ambientales e incremento de la desigualdad en la distribución.

Con relación al impacto ambiental de este modelo de “aprovechamiento de tierras” la captura masiva de recursos en economías extractivas viene configurado varios impactos. En el proceso de adquisición de tierras se consideran los imperativos ambientales (es decir, todas los argumentos, técnicos, ecológicos, económicos y políticos por los cuales se implementan políticas enfocadas en la sostenibilidad ambiental y la conservación de la biodiversidad), que pueden ser instrumentados para particulares nacionales y extranjeros bajo el argumento de la protección del medio ambiente y la biodiversidad.

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.

Para el caso particular colombiano, las condiciones favorables de la inversión extranjera sin protección de los recursos, ni de la economía nacional, se ha alzado como un factor de extranjerización de tierra en el territorio. El Decreto 2080 de 2000, por el cual se expide el Régimen General de Inversiones de Capital del Exterior en Colombia y de Capital Colombiano en el Exterior, hoy incorporado al Decreto Único Reglamentario 1068 de 2015, establece que se consideran inversiones internacionales aquellas inversiones de capital exterior en el territorio colombiano incluidas las zonas francas colombianas, por parte de personas no residentes en Colombia, así como las inversiones realizadas por un residente del país en el extranjero o en zona franca colombiana (art. 1). Adicionalmente, se considera inversionista de capital del exterior a toda persona natural o jurídica, o patrimonio autónomo, titular de una inversión extranjera directa o de portafolio (art. 4).

La mencionada norma consagra el principio de igualdad de trato como principio general del régimen de inversiones de capital del exterior en Colombia, por lo que no es posible establecer condiciones o tratamientos discriminatorios frente a los inversionistas residentes nacionales (art. 2). Se considera inversión extranjera directa, por ejemplo, la adquisición de inmuebles, directamente o mediante la celebración de negocios fiduciarios, o como resultado de un proceso de titularización inmobiliaria de un inmueble o de proyectos de construcción (art. 3 (a) (iii)).

Otras condiciones favorables encontradas en Colombia por la Corporación Financiera Internacional (CFI) en 2014, tienen que ver con beneficios tributarios, particularmente en cuanto a inversiones en silvicultura para las que existen exenciones al impuesto de la renta por 10 años<sup>6</sup>. Según la Ley 934 de 2004, se considera exenta la renta líquida generada por el aprovechamiento de nuevos cultivos de tardío rendimiento en cacao, caucho, palma de aceite, cítricos, y frutales (art. 1 y 2), “los contribuyentes podrán descontar de sus impuestos hasta el 30% de la inversión en reforestación sin superar el 20% del monto de sus impuestos”<sup>7</sup>.

Según información de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), algunos de los incentivos a la inversión extranjera que existen localmente tienen que ver con la

---

<sup>6</sup> Anderson, J., De Smet, D., Ghossein, T., Penfold, M., Puget, S., Primiani, T., & De La Medina Soto, C. (2014). Regulación de la inversión extranjera directa en América Latina. Regulaciones y opciones para reformas al clima de inversión. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva, 14.

<sup>7</sup> Ministerio de Agricultura. (2013, septiembre 22). Registro de cultivos de tardío rendimiento para exención tributaria. Consultado el junio 21, 2016, sur <https://www.minagricultura.gov.co/tramites-servicios/otros/Paginas/Registro-decultivos-de-tardio-rendimiento-para-exenci%C3%B3n-tributaria-v2.aspx>



suscripción de tratados de libre comercio con varios países, la simplificación de trámites y procedimientos administrativos relacionados con inversiones financieras, la creación de contratos de estabilidad jurídica conforme a la ley 963 de 2005 (derogada por el artículo 166 de la Ley 1607 de 2012), y el impulso de ciertos sectores, por ejemplo por medio del “Programa de Transformación Productiva” del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo<sup>8</sup>, por el cual se benefician, entre otros, sectores en la agroindustria como aceites y grasas vegetales, biocombustibles, horti-fruticultura, carne bovina y lácteos<sup>9</sup>.

El Decreto 1068 de 2015 en su artículo 2.17.2.2.3.3 dispone que la inversión extranjera deberá registrarse ante el Banco de la República, procedimiento que a diferencia de lo que sucede en otros países, en Colombia “este registro es un proceso ágil, de un solo día, que ofrece a la compañía extranjera derechos, como la repatriación del capital en divisas de libre conversión, la reinversión de utilidades e, incluso, la posibilidad de mantener utilidades no distribuidas pendientes de pago en una cuenta de superávit”.

En cuanto a trámites y procedimientos para el comercio internacional, la CFI también trae ejemplos de condiciones favorables para estos en Colombia:

En Brasil, el registro ante el Sistema de Seguimiento e Intervención de la Aduana Brasileña (RADAR) puede tomar hasta 30 días, mientras que en Colombia el requisito de registro como exportador colombiano se hace ante el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, por medio del Registro Nacional de Exportadores de Bienes y Servicios (Forma 001) y toma solo tres días. México se ubica más o menos en una posición intermedia, pues el registro ante el Padrón General de Importadores toma 7 días más que el proceso general.

Las condiciones favorables para la inversión extranjera se han visto reflejadas en impactos y resultados consolidados por Procolombia, quien registró que nueve firmas extranjeras en el año 2014 invirtieron 199 millones de dólares en el sector agropecuario, mientras que en 2010 esa cifra llegaba a tan solo 58 millones. Se identificó que las inversiones estuvieron dirigidas principalmente a frutales, generación de energía y maderables, teniendo como principales actores a empresas de Estado Unidos, Israel, España, Canadá, México, Suiza y Reino Unido. En 2015, la empresa Poligrow invirtió USD \$54 millones en 6.000 hectáreas de cultivos de palma de aceite en el municipio de Mapiripán, departamento del Meta, bajo el modelo de Zona Franca uniempresarial (o especial).

---

<sup>8</sup> ANDI. (2013). Inversión Extranjera. Consultado el junio 21, 2016, sur <http://www.andi.com.co/es/GAI/Guilnv/ActExt/InvExt/Paginas/Inc.aspx>

<sup>9</sup> Productiva, P. d. (2016). Consultado el junio 16, 2016, sur <https://www.ptp.com.co/portal/default.aspx>



Algunas de las normas que apuntan a la creación de estímulos jurídicos para la inversión son el Decreto Ley 444 de 1967, Plan Vallejo de Servicios, la Ley 48 de 1983 que crea los Certificado de Reembolso Tributario (CERT); la Ley 1004 de 2005, régimen especial para estimular la inversión; la Ley 1111 de 2006. Por la cual se modifica el estatuto tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales; y demás normas incorporadas al Decreto 1068 de 2015 Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público. En el Estatuto Tributario, Decreto 624 de 1989, se contempla en los artículos 83, 173 y 253 presunciones y deducciones en favor de las plantaciones de reforestación; en el artículo 157 deducciones para nuevas plantaciones de reforestación, de coco, de palmas productoras de aceites, de caucho, de olivo, de cacao, de árboles frutales, de obras de riego y avenamiento, de pozos profundos y silos para tratamiento y beneficio primario de los productos agrícolas. En el artículo 424 se enlistan los bienes cuya venta no causa impuesto de IVA. En Colombia incluso existe un sistema de Ventanilla Única Forestal para la centralización y automatización de trámites relacionados con la cadena productiva forestal.

Adicionalmente, existen programas creados con fondos del Estado que tienen como fin el desarrollo de sectores económicos como el agroindustrial, entre otros, entre los que se cuentan el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) y Plan Colombia Siembra; el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG); el Certificado de Incentivo Forestal (CIF); Incentivo al Seguro Agropecuario (ISA); programas de fomento con acceso a créditos y líneas especiales de crédito (Agrocupo Cielo Corto, Crédito Subastas Ganaderas); el Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (PRAN); Programa Desarrollo Rural con Equidad (reemplazó a Agroingreso Seguro); el Fondo de Solidaridad Agropecuario (FONSA); Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDAs); Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo; Programa de Reforestación Comercial; fondo de estabilización de precios; incentivo para la compra de opciones Put europeas (auxilio económico de protección frente a la volatilidad de la tasa de cambio)<sup>10</sup>.

Otro de los factores de extranjerización de tierra en Colombia, es el conflicto armado ya que se comprende la tierra como un recurso en disputa, uno de sus focos principales es que ha estado ligado a procesos de control territorial por medio del uso de la violencia, violaciones de derechos humanos e infracciones al Derecho Internacional Humanitario por parte de diferentes actores. En segundo lugar, se reconoce el control sobre la tierra como factor productivo relacionado con la consolidación de actividades económicas de aprovechamiento no solo del suelo, sino de otros servicios ambientales, o como instrumento de especulación con una incidencia directa en la provisión de alimentos.

---

<sup>10</sup> FINAGRO. (2016). Productos y servicios. Incentivos y subsidios para 2016. (F. p. Agropecuario, Éditeur) Consultado el junio 21, 2016, sur <https://www.finagro.com.co/productos-y-servicios/incentivos-y-subsidios>

La extranjerización de tierras plantea múltiples consecuencias sobre las que existe poca información no solo en los derechos de propiedad, sino también en los usos y en las relaciones sociales con respecto al recurso. Pueden existir nuevas inversiones que no impliquen desplazamientos de poblaciones, ya sea por el uso de mecanismos de arrendamiento o derechos de uso de la tierra, o bien porque la transformación en el uso se da en áreas que ya estaban concentradas – tales como las de ganadería extensiva. Por ejemplo, podría ser que esas áreas hubieran sido objeto de desposesiones anteriores, o que los sistemas de ganadería extensiva se desplazaran hacia la frontera agropecuaria, generando nuevas desposesiones o impactos socio-ambientales importantes. Así mismo, si la re-concentración se refleja en un aumento de los precios de la tierra.

Otro aspecto importante es el de las relaciones sobre la tierra ligadas al control territorial en dinámicas de producción agropecuaria y distribución de la renta, y también al poder económico, político, institucional, cultural y ambiental. Según los autores citados, el control territorial se asocia frecuentemente con el concepto de acaparamiento. Sin embargo, su observación se dificulta por la diversidad de expresiones empíricas que puede tener. En términos de impactos de las inversiones en la reconfiguración de la tenencia y distribución de la tierra, señalan que podrían darse casos de redistribución, distribución, no redistribución o re-concentración. A lo que se suman posibilidades como la desposesión, relocalización, control de la tierra sin desposesión (esquemas de arriendos, contratos o salarizaciones), con distintos arreglos institucionales y privados.

Los impactos de las inversiones a gran escala sobre tierras, en un contexto de concentración y extranjerización, dependen en gran medida de las complementariedades que se construyan entre las distintas visiones en torno al aprovechamiento de la tierra, tales como los modelos agroindustriales y los de agricultura familiar. La formulación de políticas debe evaluar alternativas viables bajo un enfoque de derechos que priorice el bienestar social, la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza. Así mismo, el enfoque debe tener en cuenta los riesgos distributivos, las inequidades y asimetrías estructurales que históricamente han afectado a los productores a pequeña escala. El uso social óptimo de la tierra está en el centro de las reflexiones, y requiere reconocer que la agricultura familiar está estrechamente ligada a la equidad y la productividad, considerando, por ejemplo, que los sistemas de economía campesina han demostrado su capacidad productiva, de generación de empleo rural y de rentabilidad. Igualmente, la agricultura familiar es resultado de desarrollos, innovaciones, y evoluciones intergeneracionales de prácticas productivas y culturales. Partiendo de ese reconocimiento, la agricultura familiar y la agroindustria podrían coexistir, por ejemplo, mediante la combinación de mecanismos regulatorios que incluyan segmentaciones de



mercados, restricciones en el mercado de tierras, regulación de la extranjerización, consideraciones de aspectos socioambientales y servicios ecosistémicos, esquemas de agricultura por contrato que incluya herramientas de corrección de asimetrías y costos de transacción, establecimiento de cooperativas, canalización de la inversión rural pública hacia la agricultura familiar más allá del asistencialismo.

## V. EXPERIENCIA INTERNACIONAL SOBRE LIMITACIÓN A LA ADQUISICIÓN DE TIERRAS RURALES POR PARTE DE EXTRANJEROS

A continuación se presenta un balance informativo, sobre las experiencias alcanzadas por otros países, en relación a la prohibición o definición de límites a la compra de tierras por parte de extranjeros (Buranello, 2021):

- **Argentina:** En diciembre de 2011, una gran mayoría del congreso adoptó La Ley Nacional No. 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 820 de 2016, la Ley de Tierras Rurales No. 26.737 de 2011 flexibilizando las restricciones para la venta de inmuebles rurales a extranjeros, y fue considerado el primer paso hacia una ley sin topes ni restricciones a la compra de predios rurales por parte de extranjeros. Esta disposición gubernamental fue considerada como impulsora de la extranjerización de tierras en la Argentina, y por tanto, bastante cuestionada por diferentes sectores de la sociedad civil.
- **Bolivia:** Los extranjeros en Bolivia no pueden adquirir tierras estatales, pero sí pueden adquirir tierras privadas. Se requiere la residencia local y los derechos sobre las tierras están protegidos por tratados de inversión internacional (donde éstos han sido firmados entre Bolivia y un país extranjero determinado).

- **Brasil:** En agosto de 2010, el fiscal general de Brasil promulgó la reinterpretación de una ley de 1971, que no se ha aplicado, y que limitaría las ventas de tierras agrícolas a los extranjeros a “50 módulos”, aproximadamente 5.000 hectáreas. La decisión pedía el estricto cumplimiento de la ley, indicando que los extranjeros no pueden poseer más de 25% del territorio de cualquier municipio, y no más del 10% de este territorio podría ser de propiedad de extranjeros de la misma nacionalidad y las mismas reglas debieran ser aplicadas a las compañías agrícolas brasileñas con más del 50 por ciento de capital extranjero. El gobierno brasileño también publicó un conjunto de directivas que requiere que los extranjeros o compañías extranjeras deben entregar documentación justificando la cantidad de tierra que quieren comprar, para así mejorar los registros nacionales. Además de estos límites máximos, las áreas de frontera (una franja de 50 km al interior de las fronteras nacionales de Brasil) son zonas declaradas de interés y seguridad nacional, es decir que están fuera del alcance de inversionistas extranjeros que deseen adquirir tierras. No obstante en 2019 se presentó el Proyecto de Ley 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.

## VI. REGULACIÓN A LA COMPRA Y USO DE TIERRAS POR PARTE DE EXTRANJEROS

En los últimos 20 años, gobiernos, legisladores y élites políticas de diversos países han estado tratando de abordar el debate sobre el acaparamiento y extranjerización de tierras estableciendo límites y regulación legal a la Inversión Extranjera Directa (IED) en tierras. Algunos líderes y grupos políticos reaccionan de manera específica frente a un número creciente de adquisiciones de tierras a gran escala donde, por una razón u otra, los extranjeros son vistos sólo como un problema particular. Otros están tratando de abordar un rango más amplio de problemas relacionados con la tierra, (no solamente el acaparamiento de tierras, sino la concentración de tierras, los problemas de uso de la tierra, los sistemas de registro y avalúo de propiedades), a través de leyes de tierras con visión más integral y holística para el sector rural<sup>11</sup>.

Sin embargo, es necesario tener en consideración los siguientes aspectos críticos de las restricciones a la inversión extranjera en tierras<sup>12</sup>:

- **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

<sup>11</sup> FAO, 2017. Concentración y extranjerización de tierras productivas en Colombia [WWW Document]. URL <https://www.fao.org/policy-support/tools-and-publications/resources-details/es/c/1153805/> (accessed 7.3.23).

<sup>12</sup> Freitas, R., 2019. A problemática jurídica da aquisição de terras brasileiras por estrangeiros. Revista de Doutrina Jurídica 111, 24.

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 extranjeros, 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.

## VII. ELEMENTOS PARA PROPONER UNA REGULACIÓN A LA COMPRA DE TIERRAS POR PARTE DE EXTRANJEROS

Con base en los aspectos desarrollados y discutidos anteriormente se proponen a continuación, algunos elementos relevantes para ser tenidos en cuenta, a la hora de estructurar un Proyecto de Ley que busque la regulación de la adquisición y compra de inmuebles rurales por parte de personas naturales o jurídicas extranjeras y que han sido considerados para la construcción de la presente iniciativa:



- Para efectos de la Ley que busque regular la adquisición y compra de inmuebles rurales por parte de personas naturales o jurídicas extranjeras, se entenderá como titularidad extranjera sobre la propiedad o posesión de tierras rurales, toda adquisición, transferencia, cesión de derecho de posesión, cualquiera sea la forma, denominación que le impongan las partes, y extensión temporal de los mismos, a favor de: i) personas naturales de nacionalidad extranjera, tengan o no su domicilio real en el territorio colombiano; ii) personas jurídicas, constituidas conforme las leyes societarias de Colombia o del extranjero, cuyo capital social, en proporción superior al cincuenta y uno por ciento (51%), o en proporción necesaria para formar voluntad social mayoritaria independiente del porcentaje accionario, sea de titularidad de personas naturales o jurídicas, de nacionalidad extranjera; iii) personas jurídicas de derecho público de nacionalidad extranjera; y iv) simples asociaciones o sociedades de hecho, en iguales condiciones respecto de su capital social, a las mencionadas en el numeral ii).
- Los inmuebles rurales adquiridos por sociedades extranjeras en Colombia deberán obedecer a los principios de función social de la propiedad previstos en la Constitución Política, como el aprovechamiento racional y la utilización adecuada de los recursos naturales disponibles y la preservación del medio ambiente y no estarán dentro de la frontera agrícola del país que principalmente es para garantizar la soberanía nacional de los connacionales.
- Las empresas colombianas que adquieran inmuebles rurales y sean constituidas o controladas por personas privadas, físicas o jurídicas extranjeras, también deberán sujetarse al cumplimiento de la función social de la propiedad previsto en la Constitución Política.
- La suma de las áreas rurales pertenecientes y/o arrendadas a personas naturales y/o jurídicas de otros países no podrá superar el 15% (quince por ciento) de la frontera agrícola de la superficie en los municipios donde se sitúen. Las personas naturales y/o jurídicas de la misma nacionalidad no podrán ser propietarias, en cada municipio, de más del 30% (treinta por ciento) del límite fijado anteriormente.
- La adquisición de inmuebles rurales por parte de extranjeros deberá ser obligatoriamente a través de escritura pública, y las notarías deberán mantener un registro especial, en libros auxiliares, de las adquisiciones de inmuebles rurales por parte de personas naturales y jurídicas extranjeras, en los cuales deberá constar: i) documento de identidad de las partes contratantes, o de sus respectivos actos de constitución, si fuere el caso de personas jurídicas; ii) un memorial descriptivo del inmueble, con área total,



características, límites físicos, etc.; iii) transcripción de la autorización del órgano competente, cuando fuere el caso.

- En la escritura pública relativa a la adquisición de inmuebles rurales por personas naturales extranjeras deberá constar obligatoriamente: i) documento de identidad del adquirente, ii) prueba de residencia en el territorio nacional, iii) si fuere el caso, autorización del órgano competente. Tratándose de personas jurídicas extranjeras, deberán constar obligatoriamente en la escritura pública, la transcripción del acto que concedió autorización para la adquisición del inmueble rural, así como los documentos comprobatorios de su constitución y de la licencia para su funcionamiento en Colombia.
- La adquisición de inmuebles rurales o de cualquier modalidad de posesión, cuando las personas jurídicas fuesen organizaciones no gubernamentales, fondos soberanos, fundaciones y otras personas jurídicas con sede en el exterior, estará sujeta a previa autorización de la Agencia Nacional de Tierras (ANT).
- También deberán solicitar autorización a la ANT, las personas jurídicas colombianas constituidas o controladas directa o indirectamente por personas, físicas, o jurídicas extranjeras, cuando el inmueble rural se sitúe fuera de la frontera agrícola
- Queda prohibido a personas naturales y/o jurídicas extranjeras, cualquier modalidad de posesión por tiempo indeterminado, arrendamiento o subarrendamiento parcial o total, por tiempo indeterminado y la posibilidad de concesión de áreas forestales públicas destinadas a la producción sustentable.
- También es prohibido a los extranjeros la adquisición de inmuebles rurales situados en áreas de frontera e indispensables para la seguridad nacional. Así como aquellas áreas rurales que contengan o sean ribereñas de cuerpos de agua de envergadura y permanentes.
- Los recursos financieros o monetarios introducidos a Colombia por personas naturales y/o jurídicas extranjeras, o cuando el objeto de la reinversión sea para aplicación en actividades económicas que involucren la adquisición y/o el arrendamiento de áreas rurales en territorio nacional, deberán estar sujetos a la legislación que regula la adquisición y compra de inmuebles rurales por personas naturales y/o jurídicas extranjeras.

- Quedan sujetas al régimen establecido por la ley que regula la adquisición y compra de inmuebles rurales por personas naturales o jurídicas extranjeras, las personas jurídicas colombianas de las cuales participen, de cualquier forma, personas extranjeras físicas o jurídicas que tengan la mayoría de su capital social (51%), y que residan o tengan sede en el exterior.
- La adquisición de inmueble rural por persona natural extranjera no podrá exceder de (1) una Unidad Agrícola Familiar (UAF), en área continua o discontinua.
- Las personas jurídicas extranjeras referidas en la ley que regula la adquisición y compra de inmuebles rurales por personas naturales o jurídicas extranjeras, solo podrán adquirir inmuebles rurales destinados a la implementación de proyectos agrícolas, pecuarios, industriales o de colonización vinculados a sus objetivos estatutarios. Estos proyectos con vocación agrícola y pecuaria deberán ser previamente autorizados y aprobados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Los proyectos con vocación industrial deberán ser avalados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.
- La adquisición de inmuebles rurales, que viole las disposiciones y prescripciones de la ley que regula la adquisición y compra de inmuebles rurales por personas naturales y/o jurídicas extranjeras, será de nulidad total, absoluta e insanable, sin derecho a reclamo indemnizatorio alguno en beneficio de los autores y partícipes del acto antijurídico. Para efectos de esta disposición se considerarán partícipes quienes hicieran entrega de las tierras u otorgaren instrumentos públicos o privados, que conformaren el obrar antijurídico, los que responderán en forma personal y solidaria con su patrimonio por las consecuencias dañosas de estos actos.
- Las personas naturales o jurídicas extranjeras, que ya tengan adquirido propiedades rurales, a la fecha de inicio de la vigencia de la Ley que regula la adquisición y compra de inmuebles rurales por personas naturales y jurídicas extranjeras, deberán comunicar a la ANT y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la relación de las áreas rurales de su propiedad o explotación, so pena de ser declarada la posesión como irregular.
- Quedan exceptuadas de la aplicación de la Ley que regula la adquisición y compra de inmuebles rurales por personas naturales o jurídicas extranjeras, las siguientes personas naturales de nacionalidad extranjera: i) aquellas que cuenten con diez (10) años o más de residencia continua, permanente y comprobada en el país; ii) las que tengan hijos colombianos y demuestren una residencia permanente, continua y comprobada en el país



de cinco (5) años; iii) aquellas que se encuentren unidas en matrimonio con ciudadano/a colombiano/a con cinco (5) años de anterioridad a la constitución o transmisión de los derechos pertinentes y demuestre residencia continua, permanente y comprobada en el país por igual término.

- Atendiendo a los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) suscritos por la República de Colombia, y que se encuentren vigentes a la fecha de entrada en vigor de la Ley que regula la adquisición y compra de inmuebles rurales por personas naturales y jurídicas extranjeras, no se entenderá como inversión la adquisición de tierras rurales, por tratarse de un recurso natural no renovable que aporta el país receptor.
- Queda prohibida toda interposición de personas naturales de nacionalidad colombiana, o de personas jurídicas constituidas en Colombia, con la finalidad de configurar una titularidad nacional figurada para infringir las previsiones y disposiciones de la Ley que regula la adquisición y compra de inmuebles rurales por personas naturales y jurídicas extranjeras. Ello se considerará como una simulación ilícita y fraudulenta.

## **VIII. CONCENTRACIÓN Y EXTRANJERIZACIÓN DE TIERRAS EN COLOMBIA**

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.

Esto encuentra explicación en parte en la inexistencia de reformas agrarias en el país. La reforma agraria es necesaria para el progreso económico y social, para democratizar la propiedad sobre la tierra, y es un paso fundamental para dejar atrás la violencia como instrumento para resolver los conflictos rurales, ver caso de Corea del Sur en 1950.

Está 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 socio-ambientales en amplias zonas del país. Para ubicar un sólo ejemplo de extranjerización de tierras en Colombia, está el caso de la multinacional Cargill (estadounidense) que entre los años 2010 y 2012 adquirió a través de 36 subsidiarias creadas para ese fin una serie de predios en los municipios de Santa Rosalía, Cumaribo y La Primavera, departamento de Vichada, por una extensión casi de 55 mil hectáreas (equivalente aproximadamente a un tercio de la superficie de Bogotá). Para ello el grupo empresarial de Cargill realizó una inversión que rondó los 40 millones de dólares. De los certificados de tradición y libertad de cada uno de éstos 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.

Como consecuencia de la extranjerización de la tierra en Colombia, se han vulnerado múltiples derechos tanto individuales como colectivos, dentro de estos se encuentra el Derecho a la tenencia de la tierra, ya que para la UPRA, en línea con el Informe de Desarrollo Humano de 2011, “la tenencia de la tierra en Colombia es quizás el componente más importante de la estructura agraria y el que más afecta el desarrollo humano en el sector rural. Se define como el sistema de relaciones jurídico-políticas de dominio de la tierra y de los recursos, sea para uso económico o para sustentar poderes políticos”.

En cuanto a la obligación de garantizar seguridad en la tenencia, las observaciones generales No. 4 y No. 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, relativas al derecho a una vivienda adecuada, indican que:

“Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Partes deben adoptar



inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados” (Naciones Unidas- Comité de Derechos Económicos, 1991). 26 Consecuentemente, se reafirmó que los Estados deben brindar “la máxima seguridad de tenencia posible a los ocupantes de viviendas y tierras” (Naciones Unidas - Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1997).<sup>13</sup>

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”.

Sobre los mercados de derechos de tenencia las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la tenencia de la Tierra requieren que estos sean justos y transparentes, con información accesible y de amplia difusión, que no pongan en peligro los objetivos de

---

<sup>13</sup> Naciones Unidas - Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1997). Observación General 7, 16 período de sesiones.



desarrollo básicos, y que promuevan la participación en igualdad de condiciones reduciendo los conflictos y la inestabilidad.

En este punto es importante tener en cuenta que para la Corte Constitucional:

“(…) la seguridad en la tenencia constituye un componente del derecho a la vivienda, lo que justifica que su espectro de protección no esté dirigido de manera excluyente a las relaciones de propiedad, sino que también abarca las relaciones que la tierra o la vivienda que estén sostenidas en otros vínculos como la posesión, la ocupación o la mera tenencia, que son las modalidades igualmente amparadas por las susodichas medidas de protección de tierras y patrimonio (C-699A, 2011).

“El acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia son esenciales para asegurar el disfrute no solo del derecho a la alimentación, sino también de otros derechos humanos, incluido el derecho al trabajo (de los campesinos que no poseen tierras) y el derecho a la vivienda”. Este factor hizo que el ex Relator Especial Sobre el Derecho a una Vivienda Adecuada concluyera que el Consejo de Derechos Humanos debía “garantizar el reconocimiento de la tierra como un derecho humano en el derecho internacional relativo a los derechos humanos” (C-644, 2012).

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” (C-644, 2012).

En estudio de la constitucionalidad de algunos artículos de la Ley 160 de 1994, la Corte en Sentencia C-006 de 2002, abordó el análisis de los objetivos del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural dando alcance a la protección del campo y del trabajador agrario. Esto no solo a partir de la función social de la propiedad y el acceso progresivo, sino además del impulso de medidas que propendan por una igualdad económica, social y cultural de los trabajadores del agro, por medio de la prioridad, apoyo y especial protección de la que



gozan (C-006, 2002). Este desarrollo jurisprudencial es recogido y sistematizado en la Sentencia C-644 de 2012, que estudió la constitucionalidad de la modificación de la Ley 160 de 1994 por la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Esta Sentencia de la Corte Constitucional define el campo como un bien jurídico especialmente protegido por la Constitución.

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” (C-623, 2015).

En ese marco la Corte dispuso que, como posición jurídica de los trabajadores del campo, debe ser reconocido “...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 la calidad de vida y dignidad humana” (C-644, 2012). Esta posición jurídica ubica a los trabajadores del campo en una relación especial frente a la administración.

Una premisa que integra la Corte en el análisis constitucional, emerge de lo dispuesto por el Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación de las Naciones Unidas, en el cual se asegura que el “...acceso a la tierra y la seguridad de la tenencia son esenciales para asegurar el disfrute no solo del derecho a la alimentación, sino también de otros derechos humanos, incluido el derecho al trabajo (de los campesinos que no poseen tierras) y el derecho a la vivienda”

En ese marco, 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)”.

Estos elementos, entonces, son el sustrato de lo que la Corte llamó en su inicio “...una estrategia global de desarrollo rural que el Constituyente configuró como un cometido estatal destinado a lograr el crecimiento del sector campesino y consecuentemente, un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural” (C-021, 1994).

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)”.

Esto se traduce en el reconocimiento de derechos de los campesinos, que determinan el desarrollo de la política, la ejecución e implementación de programas e instrumentos:

- a. 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;
- b. El derecho a que el disfrute de la propiedad no sea afectado sin justificación suficiente y poderosa;
- c. 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;
- d. El derecho a que por esta misma vía, además, se proteja la seguridad alimentaria. (C-644, 2012)

La Corte Constitucional, en el marco de su análisis de la política agraria, concluye que la concentración y el fraccionamiento antieconómico constituyen políticas perversas que contrarían los fundamentos constitucionales del Estado. Este precedente, sentado por el alto tribunal desde 1997, es un hito en el ejercicio hermenéutico constitucional que ha sido reiterado por el órgano de cierre; así fue expuesto en la ratio decidendi al declarar la constitucionalidad del inciso noveno del artículo 72 de la Ley 160 de 1994:

“Tanto la concentración de la propiedad rural como su atomización constituyen formas viciosas de la tenencia de la tierra, en cuanto atentan contra toda racionalidad en su aprovechamiento económico y ecológico y, además, contra la justicia social, en la medida en que aquéllas generan una distribución inequitativa de los ingresos y los beneficios que la propiedad inmobiliaria otorga a sus titulares [...]

El latifundio y el minifundio, como se ha advertido antes, están reconocidos como sistemas de tenencia y explotación de las tierras propios de una defectuosa estructura de la propiedad agraria, que contradicen los principios políticos que informan el Estado Social de Derecho, en la medida en que se erigen como obstáculos del desarrollo económico y social del campo, bien porque concentra la propiedad y los beneficios que de ella se derivan, o bien porque se atomiza su explotación, con el resultado de un bajo rendimiento económico, que coloca al productor apenas dentro de unos niveles de subsistencia. (C-536, 1997)”

Conforme al análisis del referido precedente judicial, se tiene como premisa fundamental que la propiedad rural adquiere, en el marco de las disposiciones constitucionales, no sólo una

función relativa a la productividad, sino que se erige como una estructura necesariamente ligada al reconocimiento del trabajador agrario como sujeto de especial protección constitucional. Esto quiere decir que el régimen agrario está estrechamente vinculado con la realización de los derechos de los campesinos, y en ese sentido las normas que lo rigen deben dirigirse al cumplimiento de los propósitos constitucionales de acceso progresivo a la propiedad rural y la especial protección a la producción de alimentos.

Siguiendo lo expuesto por la Corte en la Sentencia C-644 de 2012, lo anterior se traduce en dos premisas importantes que deben sustentar la interpretación de las medidas en relación con el régimen agrario y que se encuentran en total consonancia con las DVGTT; por un lado las medidas deben estar dirigidas a fortalecer el vínculo de los campesinos con la tierra, lo que supone la inconstitucionalidad de medidas que tiendan a desnaturalizar la relación productiva que subyace al reconocimiento del territorio de las comunidades campesinas; por otro lado, supone el desarrollo de medidas que impidan proceso de concentración e imponga límites específicos.

En términos de la función social, tal como acá se ha expuesto, las tierras del Estado, o las que éste ha adquirido para propósitos de reforma agraria, se ven especialmente reforzadas en su protección:

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

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

La propiedad que ejerce el Estado sobre los baldíos tiene determinados atributos que la distinguen de la propiedad plena que ejercen los particulares sobre sus bienes. En primer lugar, como es obvio, el Estado no tiene plenas facultades de disposición sobre dichos bienes. Por lo tanto, no puede destinarlos a un uso cualquiera. Por el contrario, estos bienes tienen destinaciones específicas. Están encaminados a garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de determinados sujetos de especial protección constitucional como lo son los trabajadores agrarios sin tierra y de escasos recursos, las comunidades negras y las comunidades indígenas, así como las empresas



comunitarias y las cooperativas. Al tiempo con la compra directa, el subsidio integral de tierras, y los procesos de extinción del dominio, clarificación de la propiedad y recuperación de baldíos indebidamente ocupados, que a la postre conducen a su adjudicación, son los mecanismos a través de los cuales el Estado garantiza el acceso progresivo a la propiedad agraria por parte de los trabajadores rurales de escasos recursos y de las comunidades étnicas (C-235, 2016).

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

## **IX. CRISIS CLIMÁTICA, DERECHO A LA ALIMENTACIÓN Y SOBERANÍA ALIMENTARIA**

La expresión de la crisis climática 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 *Groundsweell: 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.



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<sup>14</sup>, por su parte la FAO en 2023 en su informe de seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo, señala que en 2022 padecieron hambre en todo el planeta de 691 a 783 millones de personas, y afirma que casi 600 millones de personas padecerán subalimentación crónica en 2030, la afectación será sobre todo a mujeres y habitantes de zonas rurales. En 2021 cerca de 3.100 millones de personas en el planeta no tuvieron una dieta saludable.

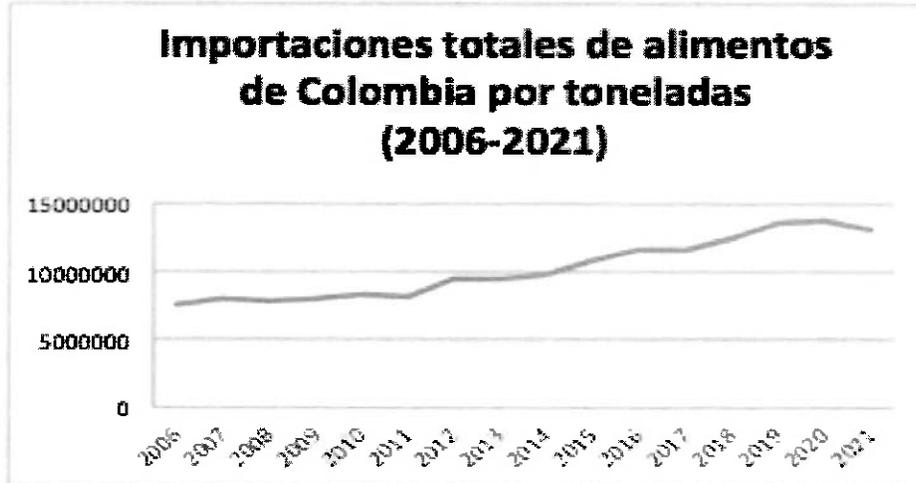
Para el caso colombiano el panorama no es más alentador, en el informe de evaluación de seguridad alimentaria para Colombia del 2023 del Programa Mundial de Alimentos se señala que 15,5 millones de colombianos están en un contexto de inseguridad alimentaria; departamentos como Córdoba, Sucre, Cesar, Bolívar, La Guajira, Arauca, Putumayo, Chocó y Norte de Santander se encuentran con las mayores tasas; el DANE por su parte en la Encuesta Pulso Social 2022 señaló que el 25,1% de los colombianos tiene acceso a sólo dos comidas al día. Ese panorama sumado a la crisis climática y a una de sus manifestaciones, la llegada del fenómeno del niño, hace pensar que aumente en el país el riesgo alimentario.

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

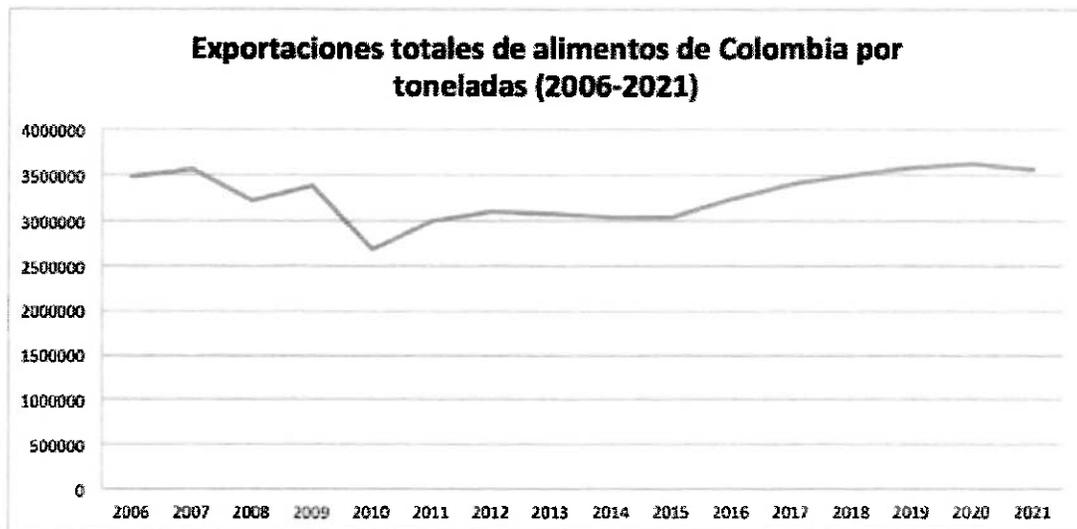
Si a esta realidad se agrega lo reportado por la FAO de 2006 a 2021 (FAOSTAT) en materia de importaciones de alimentos, la cifra asciende aproximadamente a 164.3 millones de toneladas provenientes principalmente de Estados Unidos, Argentina, Ecuador, Canadá, Países Bajos, Bolivia, Brasil, Israel, Chile,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

---

<sup>14</sup> Cambio climático: ¿qué impacto tiene sobre el hambre? <https://www.accioncontraelhambre.org/es/te-contamos/blog-testimonios/cambio-climatico-que-impacto-tiene-sobre-el>



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

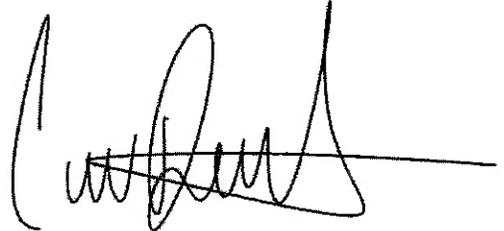


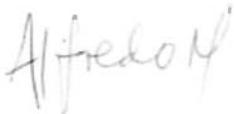
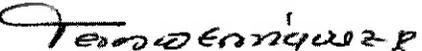
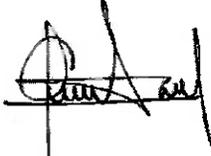
crisis climática toman principal relevancia. La pandemia global de la Covid-19 demostró que precisamente la agricultura campesina y familiar fue la que permitió que pudiéramos tener acceso a alimentos en ese período tan dramático para la humanidad y, que es esa producción la que está estrechamente relacionada 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.

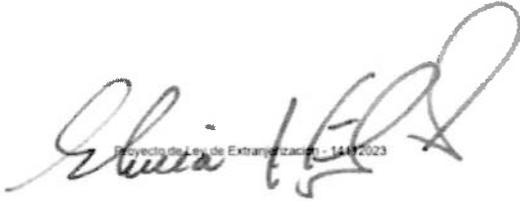
Es así como además de la soberanía alimentaria, se estaría avanzando en el derecho a la alimentación con una perspectiva que estimule diferentes etapas como son el cultivo, la producción, comercialización, teniendo en cuenta alimentos propios y que sean aceptables culturalmente, recuperando siembras que se han perdido con el paso de los años y en esto como nación tenemos la riqueza y diversidad para garantizarlo, se darían pasos decisivos para que el país avance hacia evitar que hayan muertes asociadas con el hambre, y en concordancia con las metas del Plan Nacional de Desarrollo 2023-2026 poder contribuir al aumento de la producción en cadenas agrícolas priorizadas para el Derecho Humano a la Alimentación. Ya el ex relator especial de la Naciones Unidas sobre el derecho a la alimentación, Olivier De Schutter, señaló que para poner fin a las crisis alimentarias y afrontar retos como la pobreza o el cambio climático se podría producir más con menos, a propósito de la producción agroecológica que puede ser un camino a explorar y a desarrollar con fuerza en un escenario global como el que atravesamos, en donde la forma como la humanidad provee su alimento y a la vez protege la naturaleza resultan trascendentales.

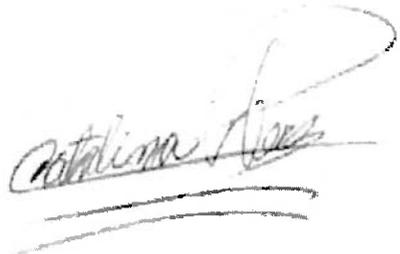
Es por todo lo anterior, y en aras de preservar los derechos a la soberanía alimentaria; soberanía nacional; derechos del campesinado y personas de la ruralidad; Leyes agrarias y asegurar el cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en relación con la Reforma Rural, que ponemos en consideración del Congreso de la República la presente iniciativa.

De los y las congresistas,

 <p><b>WILSON NEBER ARIAS CASTILLO</b> Senador de la República Coalición Pacto Histórico</p>	 <p><b>OLGA BEATRIZ GONZALEZ</b> Representante a la Cámara Partido Liberal</p>
 <p><b>AIDA AVELLA ESQUIVEL</b> Senadora de la República Pacto Histórico-Unión Patriótica</p>	 <p><b>JULIO ROBERTO SALAZAR</b> Representante a la Cámara Partido Conservador</p>
 <p><b>MARTHA PERALTA EPIEYU</b> Senadora de la República Pacto Histórico - Mais</p>	 <p><b>CRISTIAN DANILO AVENDAÑO</b> Representante a la Cámara por Santander - Partido Verde</p>

 <p><b>ALFREDO MONDRAGÓN GARZÓN</b> Representante a la Cámara Pacto Histórico</p>	 <p><b>ROBERT DAZA GUEVARA</b> Senador de la República Polo Democrático - Pacto Histórico</p>
 <p><b>GILMA DÍAZ ARIAS</b> Representante a la Cámara Partido Liberal</p>	 <p><b>MARTHA LISBETH ALFONSO</b> Representante a la Cámara- Tolima Coalición Alianza Verde - Pacto Histórico</p>
 <p><b>TERESA ENRÍQUEZ ROSERO</b> Representante a la Cámara Nariño Partido de la U</p>	 <p><b>ISABEL CRISTINA ZULETA</b> Senadora de la República Pacto Histórico - Colombia Humana</p>
 <p><b>ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ</b> Representante a la Cámara - Putumayo Pacto Histórico</p>	 <p><b>PABLO CATATUMBO TORRES</b> Senador de la República Partido Comunes-Pacto Histórico</p>

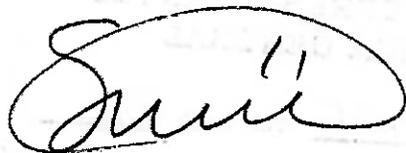
 <p><b>ERMES EVELIO PETE VIVAS</b> Representante a la Cámara - Cauca Pacto Histórico</p>	 <p><b>CARLOS ALBERTO CARREÑO</b> Representante a la Cámara –Bogotá Partido Comunes - Pacto Histórico</p>
 <p><b>JULIO CÉSAR ESTRADA</b> Senador de la República Pacto Histórico</p>	 <p><b>ERICK ADRIÁN VELASCO</b> Cámara de Representantes Coalición Pacto Histórico</p>
 <p><b>GLORIA INÉS FLÓREZ SCHEIDER</b> Senadora de la República Pacto Histórico - Colombia Humana</p>	 <p><b>AIDA MARINA QUILCUE VIVAS</b> Senadora de la república Circunscripción Especial Indígena</p>
 <p><b>ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA</b> Senadora de la república Pacto Histórico</p>	 <p><b>GABRIEL ERNESTO PARRADO</b> Representante por el Meta Pacto Histórico</p>



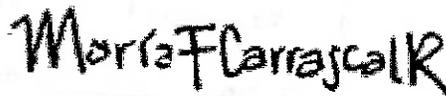
**CATALINA PÉREZ PÉREZ**  
Senadora de la República  
Pacto Histórico - Colombia Humana



**LEYLA MARLENY RINCÓN**  
Representante a la Cámara - Huila  
Pacto Histórico



**SANDRA RAMÍREZ LOBO SILVA**  
Senadora de la República  
Partido Comunes



**MARÍA FERNANDA CARRASCAL  
ROJAS**  
Representante a la Cámara por Bogotá

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARIA GENERAL

El día 21 de noviembre del año 2023

Ha sido presentado en este despacho el

Proyecto de Ley                      Acto Legislativo                     

Nº. 309 Con su correspondiente

Exposición de motivos, suscrito Por: A.S Wilson

Neber Anas H.R Olga Beatriz  
bonzulis.

SECRETARIO GENERAL