



**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 64  
DE 2012 SENADO**

*“Por medio de la cual se dictan medidas para garantizar la seguridad alimentaria  
mediante la protección y conservación nacional de la tierra”*

Bogotá, D. C., 7 de mayo de 2013

Doctora

**NORA GARCÍA BURGOS**

Presidente de la Comisión Quinta de Senado

Ciudad

Doctora

**DELCY HOYOS ABAD**

Secretaria Comisión Quinta Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

**Asunto: Ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley  
número 64 de 2012 Senado.**

En cumplimiento de la designación que nos hiciera la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional del Congreso de la República, y en aplicación de lo ordenado por los artículos 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, presentamos ponencia para segundo debate al Proyecto de Ley número 64 de 2012 Senado, *“Por la cual se dictan medidas para garantizar la seguridad alimentaria mediante la protección y conservación nacional de la tierra”*.

**DAIRA GALVIS MÉNDEZ**  
Senadora de la República

**JAIME DURÁN BARRERA**  
Senador de la República

**JORGE ENRIQUE ROBLEDO CASTILLO**  
Senador de la República

## PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 64 DE 2012 SENADO

*“Por medio la cual se dictan medidas para garantizar la seguridad alimentaria mediante la protección y conservación nacional de la tierra”*

### 1. Extranjerización de la tierra

Desde el año 2000, numerosos Estados y empresas privadas se han apropiado de una gran cantidad de tierras agrícolas en diferentes partes del mundo. Este fenómeno se conoce como acaparamiento o extranjerización de tierras y es una de las principales amenazas para los países pobres. Un estudio del Banco Mundial señala que desde el año 2008, varios países y compañías privadas han anunciado la adquisición de 46,6 millones de hectáreas de tierras agrícolas en África, América Latina, Asia y Europa Oriental<sup>1</sup>. La revista *Semana* advirtió que “en los últimos diez años en África, América Latina y el Sureste Asiático, 230 millones de hectáreas han sido cedidas, vendidas o alquiladas a estados petroleros, potencias emergentes, conglomerados industriales, fondos de inversión y bancos. Es como si hubieran comprado a Francia, España, Alemania, Reino Unido, Italia, Portugal, Irlanda y Suiza juntos. Una fiebre de miles de millones de dólares que está trastornando el planeta al establecer plantaciones gigantes donde antes solo había sabanas, selvas y pequeñas parcelas”<sup>2</sup>.

Fernando Barberi Gómez, Yesid Castro Forero y José Manuel Álvarez señalan que “de acuerdo con las cifras recopiladas por *Land Coalition Partnership*, desde 2001 hasta mediados de 2011, en los países en desarrollo ‘han sido vendidas, arrendadas, cedidas bajo permisos o están siendo negociadas 227 millones de hectáreas’ la mayor parte con inversionistas internacionales”<sup>3,4</sup>.

Los inversionistas son principalmente países que dependen de la importación de alimentos, entidades financieras que adquieren tierras para la especulación inmobiliaria y multinacionales del agronegocio que buscan lucrarse en el mercado mundial de los commodities. El estudio *Rising Global Interest in Farmland* del Banco Mundial señala lo siguiente:

“En el lado de la demanda se pueden distinguir tres grupos de actores: un primer grupo incluye gobiernos de países que estaban iniciando inversiones cuando, especialmente en la

<sup>1</sup> BANCO MUNDIAL. *Rising Global Interest in Farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits?* septiembre, 2010, p. 35.

<sup>2</sup> Jugando con el hambre: los millonarios negocios con la tierra, *Revista Semana*. Consultado el 9 de abril de 2012. En: <http://www.semana.com/mundo/jugando-hambre-millonarios-negocios-tierra/175005-3.aspx>.

<sup>3</sup> Oxfam (2011).

<sup>4</sup> BARBERI GÓMEZ, Fernando. CASTRO FORERO, Yesid. ÁLVAREZ, José Manuel. Acaparamiento e inversión extranjera en tierras, propuestas para su regulación en Colombia.

crisis alimentaria de 2007 y 2008, se preocuparon por su incapacidad para proveer comida a partir de recursos domésticos. Un segundo grupo de jugadores relevantes son las entidades financieras que, en el contexto actual, encuentran atractivas las inversiones en tierras. Esto incluye posibles valorizaciones de la tierra por encima de la inflación y la proyección de retornos seguros a largo plazo, algo de gran importancia para los fondos de pensiones con extenso horizonte. Aunque los mercados de tierras son algo ilíquidos, algunos de los inversionistas más activos pueden beneficiarse de medidas que mejoren el funcionamiento del mercado de tierras y, en algunos casos, usar técnicas cuantitativas sofisticadas para identificar tierras subvaloradas. El tercer grupo, con mayor concentración en los procesos del agro y en los avances técnicos que favorecen operaciones a escala, son operadores tradicionales agrícolas, agroindustriales y comercializadores que pueden tener un incentivo para expandir la escala de operaciones o para integrarse hacia adelante o hacia atrás y adquirir tierras, aunque no siempre a través de compras”<sup>5</sup>.

Dada la gravedad de este fenómeno, instituciones como la Organización de Naciones Unidas, la FAO y varias ONG han publicado numerosos estudios que demuestran la importancia de que los países regulen y limiten la extranjerización de sus tierras. El informe “*Tenencia de la tierra e inversiones internacionales en agricultura*” del Grupo de Alto Nivel de Expertos del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de las Naciones Unidas señala: “El mantenimiento de la seguridad alimentaria nacional ocupa un lugar destacado en el programa de la mayoría de los gobiernos ya que la escasez de alimentos es devastadora para su población y amenaza también la estabilidad política. La volatilidad de los precios de los alimentos en los últimos cinco años ha generado una demanda de una mayor seguridad alimentaria, que incluye el arriendo y la compra de tierras más allá de las fronteras nacionales. Es probable que persista e incluso aumente la volatilidad de los precios habida cuenta del incremento de la demanda, el cambio climático, los fenómenos extremos y el creciente interés de las finanzas internacionales en los mercados de productos básicos (véase GANESAN, 2011)”<sup>6</sup>.

Este informe agrega que “China ha estado aplicando una estrategia nacional de seguridad alimentaria, que incluye una inversión pública importante en la producción, así como en la investigación y el desarrollo, en el sector de la agricultura en el país (Foresight 2010). Sin embargo, el gobierno reconoce que cada vez es más difícil cumplir con su compromiso de satisfacer el 95 % de las necesidades de alimentos de fuentes nacionales. Esto se debe en parte al incremento de los ingresos y la creciente demanda de carne, pescado y fruta. Al mismo tiempo, se ejerce una mayor presión sobre la tierra y el agua, debido al cambio climático, la conversión de tierras agrícolas para usos urbanos y la detracción de terrenos para la ordenación de cuencas hidrográficas y el control de la erosión. Como consecuencia de ello, el gobierno de China ha estado apoyando la inversión de sociedades chinas en

---

<sup>5</sup> Op Cit., p. 3.

<sup>6</sup> Grupo de Expertos de Alto Nivel, Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de las Naciones Unidas. *Tenencia de la tierra e inversiones internacionales en agricultura*. Julio de 2011. Pág. 21.

grandes extensiones de tierra más allá de sus fronteras para garantizar el suministro de soja y aceite de palma, así como caucho y madera, como en el Brasil, la Argentina, Angola, la República Democrática del Congo, Camboya, Lao, Rusia, Kazajstán, Mozambique, Tanzania, Zambia, Filipinas, Camerún y Sierra Leona (Visser y Spoor, 2011; Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente [PNUMA], 2011)<sup>7</sup>.

Las empresas vinculadas al sistema financiero también están acaparando tierras en varias naciones. En medio de una crisis económica mundial de enormes proporciones, el capital financiero ha buscado nuevas fuentes de ganancias que sustituyan las que se han desplomado como consecuencia de la especulación financiera. La adquisición de tierras para la especulación inmobiliaria se ha convertido en una inversión bastante atractiva para bancos y fondos de inversión.

El Grupo de Alto Nivel de Expertos del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de la ONU destaca que “desde la crisis financiera de 2007-2008, causada en gran parte por la especulación en una amplia gama de instrumentos financieros, ha habido preocupación por el hecho de que la inversión internacional en la tierra se haya convertido en otro capítulo en las carteras de las instituciones financieras. La ‘especulación’ en cualquier activo implica la adquisición del mismo en la expectativa de que su valor aumente, en lugar de planificar inversiones productivas a largo plazo. **La información disponible sugiere que numerosas transacciones de tierras no han ido seguidas de una inversión productiva; únicamente el 20% de las inversiones que se han anunciado se destinan en realidad a la producción agrícola sobre el terreno** (Deininger *et al.*, 2011). La especulación podría ser una de las razones subyacentes a este respecto”<sup>8</sup> (resaltado fuera del texto).

Las multinacionales del sector agropecuario también están adquiriendo tierras en los países pobres. Las principales inversiones son en proyectos de agrocombustibles. De acuerdo con el estudio Negocios Transnacionales sobre Tierras Agrícolas del Sur<sup>9</sup> realizado por el Centro de Desarrollo y Medio Ambiente de la Universidad de Bern, el Centro de Cooperación Internacional para la Investigación Agrícola y el Desarrollo (Francia), el Instituto Alemán de Estudios Globales y la Coalición Internacional, el 34% de las adquisiciones de tierras por extranjeros ha sido para proyectos que no producen alimentos (Forestales, agrocombustibles) y el 26% de los proyectos han invertido en cultivos que pueden o no producir alimentos, como azúcar, maíz y palma de aceite.

En la medida en que los alimentos son tratados como *commodities*, es decir, productos con los que se especula en las bolsas de valores, sus precios han aumentado y, con ello, ha crecido el interés de la banca internacional en las tierras agrícolas. El magnate de las

---

<sup>7</sup> Op Cit. Pág.21.

<sup>8</sup> *Ibíd.* Pág. 18.

<sup>9</sup> ANSEEUW, Ward. Mathieu Boche, Thomas Breu, Markus Giger, Jann Lay, Peter Messerli and Kerstin Nolte

finanzas George Soros afirmó en junio de 2009 que “la tierra agrícola va a ser una de las mejores inversiones de nuestros tiempos. Eventualmente, por supuesto, los precios de los alimentos serán lo suficientemente altos como para que el mercado se inunde con la producción en nuevas tierras o con nuevas tecnologías, o con ambas, y este gran mercado se acabe. Pero eso está aún muy lejos”<sup>10</sup>.

## 1.1. Consecuencias de la extranjerización de tierras

Las consecuencias de la adquisición de tierras por inversionistas extranjeros debe ser objeto de un análisis serio, para adoptar las medidas que salvaguarden los intereses nacionales.

### 1. Seguridad alimentaria.

Un primer tema que se debe examinar es cómo repercute la extranjerización de la tierra en la seguridad alimentaria. Para que Colombia goce de seguridad alimentaria es necesario que el país produzca los alimentos que demanda su población, es decir, que produzca para el mercado interno. La adquisición de tierras agrícolas por inversionistas extranjeros lesiona este principio, porque la gran mayoría de estos proyectos son de especulación inmobiliaria y porque la principal finalidad de estas apropiaciones –sea de Estados o de empresas– es la de abastecer mercados externos, dejando de lado las necesidades de los colombianos.

Las cifras indican que la principal finalidad de los extranjeros no es la de producir comida. Como se señaló, el Grupo de Alto Nivel de Expertos del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de las Naciones Unidas considera que “únicamente el 20% de las inversiones que se han anunciado se destinan en realidad a la producción agrícola sobre el terreno”, lo que hace suponer que el 80% de las transacciones hacen parte de operaciones de especulación con el suelo. Por su parte, el estudio *Negocios Transnacionales sobre Tierras Agrícolas del Sur* (ABR.01.2012) señala que el 34% de las adquisiciones de tierras por extranjeros han sido para proyectos que no producen alimentos (Forestales, agrocombustibles) y el 26% de los proyectos han invertido en cultivos que pueden o no producir alimentos, como azúcar, maíz y palma de aceite.

Si la gran mayoría de la inversión extranjera en la tierra no se destina a la producción de alimentos, la extranjerización llevaría a que el país desaprovechara millones de hectáreas para alimentar a los colombianos, lo que lesionaría de manera grave la seguridad alimentaria.

Incluso, si se acepta que todos los proyectos de los extranjeros son para producir comida, esto tampoco elimina la amenaza contra la seguridad alimentaria. Teniendo en cuenta quiénes son los actores detrás de la extranjerización, la principal finalidad de los extranjeros es exportar comida. Los gobiernos adquieren tierras para producir los alimentos que no

---

<sup>10</sup> Citado por GRAIN, “Los nuevos dueños de la Tierra”, octubre de 2009. En: [www.grain.org/acontrapelo/](http://www.grain.org/acontrapelo/)

pueden producir en sus territorios y satisfacer la demanda de sus países, mientras que las empresas privadas adquieren tierras para aprovechar el alza de los precios de los alimentos. Al ser el precio del mercado internacional más atractivo, sus proyectos se destinarían principalmente a la exportación.

El estudio *Negocios Transnacionales sobre Tierras Agrícolas del Sur* (ABR.01.2012), realizado por el Centro de Desarrollo y Medio Ambiente de la Universidad de Bern, el Centro de Cooperación Internacional para la Investigación Agrícola y el Desarrollo (Francia), el Instituto Alemán de Estudios Globales y la Coalición Internacional por la tierra, confirma esta tesis al señalar que “en los negocios transnacionales de tierras, la exportación es la principal meta, los mercados locales son una preocupación marginal. Dos tercios de los proyectos son para la exportación de la producción, de los cuales, el 43% se dirigen a la exportación hacia los países de los inversionistas”.

Lo más grave es que Colombia ha firmado y está negociando varios tratados de libre comercio y acuerdos de protección de inversiones que incluyen una cláusula conocida en el comercio internacional como *prohibición de requisitos de desempeño*. Esta norma impide que el Estado colombiano les imponga a los inversionistas extranjeros cualquier tipo de condiciones, incluida la de destinar parte de su producción al mercado interno. Por esta razón, el gobierno queda impedido para obligarlos a destinar parte o la totalidad de su producción a satisfacer las necesidades alimentarias de los colombianos, quedando en completa libertad para exportar todo lo que produzcan. Así lo reconoció el ministro Juan Camilo Restrepo en las respuestas al cuestionario del debate realizado en noviembre de 2012 en la Comisión Quinta de Senado: “No es posible exigirles a las compañías extranjeras que exploran o exploten tierras agrícolas que parte de su producción sea para abastecer el mercado interno”.

La reciente crisis alimentaria de 2008 evidenció que la seguridad alimentaria es la capacidad de las naciones de producir la comida que su población necesita. Al profundizarse la globalización y el neoliberalismo, los defensores del libre comercio han intentado poner el énfasis en el acceso a alimentos. Con ello justifican la destrucción de la producción agrícola por las importaciones de productos agropecuarios subsidiados. Su teoría es que en un mundo liberalizado los países pobres se benefician de las importaciones baratas de alimentos. Sin embargo, la crisis de 2008 demostró los peligros para las naciones que dependen de la producción extranjera.

Entre 2005 y 2008 los precios de los alimentos en el mercado internacional aumentaron en un 83%<sup>11</sup>, lo que hizo que el número de personas en extrema pobreza aumentara en 150 millones<sup>12</sup>. La FAO en su informe *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo*” de

---

11 A. Mittal. The 2008 food Price Crises: Rethinking Food Security Policies. Junio de 2009, G-24 Discussion Paper Series No. 56.

12 BANCO MUNDIAL. Global Economic Prospects. Commodities at the Crossroads, 2009.

2012 señala que “en el período 2010-12 el número de personas subnutridas se ha situado en unos 870 millones. Esto representa el 12,5% de la población mundial, o una de cada ocho personas. La gran mayoría de estas personas –852 millones– vive en países en desarrollo, donde la prevalencia de la subnutrición se estima actualmente en el 14,9 % de la población. La subnutrición en el mundo es inaceptablemente alta”.

El informe *Volatilidad de los precios y seguridad alimentaria* (2012) del Grupo de Alto Nivel de Expertos del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de las Naciones Unidas, explica que “la volatilidad de los precios de los alimentos durante los últimos cuatro años ha afectado a millones de personas, socavando su estado nutricional y su seguridad alimentaria. El nivel de la volatilidad de los precios en los mercados de productos básicos también ha perjudicado las expectativas de crecimiento económico y reducción de la pobreza de países en desarrollo. Después de permanecer en mínimos históricos durante décadas, desde 2007 los precios de los alimentos son considerablemente más elevados y más volátiles. En 2007/08 se registró una primera alza de precios en casi todos los productos básicos. Después de una caída en 2009/10, los precios vuelven a repuntar en la actualidad mientras que la volatilidad sigue siendo elevada”.

Las siguientes cifras muestran el aumento de los precios de algunos alimentos entre 2007 y 2008:

<b>Producto</b>	<b>Período</b>	<b>Alza en los precios</b>
Azúcar	2007-2008	37,5%
Arroz	2007-2008	224%
Trigo	2007-2008	118%
Maíz	2007-2008	77%

Fuente: FAO

De acuerdo con el relator especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, “una porción significativa del incremento de los precios de alimentos esenciales solo puede ser explicada por el surgimiento de una burbuja especulativa” (DE SHUTTER, OLIVIER. Food Commodities Speculation and Food Prices Crises. Septiembre de 2010). Dependier entonces de la importación de alimentos es un riesgo que no se puede asumir en un mundo donde predomina la especulación, más cuando el informe del relator de las Naciones Unidas advierte que de no hacerse profundos cambios al sector financiero internacional, las crisis alimentarias seguirán siendo una amenaza para el mundo.

## 2. Violación de la soberanía nacional.

Si la comida que se produce en el país no está dirigida principalmente a la demanda interna, Colombia pierde la capacidad de alimentar a su población, lo que significa una grave pérdida de la seguridad alimentaria. Con ello no sólo se viola el derecho a la alimentación de los colombianos, sino que también se lesiona la soberanía nacional, es decir, el derecho

de los pueblos a autodeterminarse, a decidir autónomamente las políticas que deben regir sus relaciones políticas, económicas y sociales de acuerdo con lo que mejor les convenga. La relación entre seguridad alimentaria y soberanía nacional fue explicada por el expresidente de Estados Unidos George W. Bush en los siguientes términos:

“Es importante para nuestra nación cultivar alimentos, alimentar a nuestra población. ¿Pueden ustedes imaginar un país que no fuera capaz de cultivar alimentos suficientes para alimentar a su población? Sería una nación expuesta a presiones internacionales. Sería una nación vulnerable. Y por eso, cuando hablamos de la agricultura (norte) americana, en realidad hablamos de una cuestión de seguridad nacional”. (G.W. Bush, *The Future Farmers of America* Jul.27.01, Washington).

Si los extranjeros controlan las tierras que producen los alimentos que los colombianos necesitan, aumentará la dependencia de Colombia en la producción extranjera, quedando muy vulnerable a imposiciones y presiones del exterior. En estas circunstancias la Nación deberá someterse a imposiciones foráneas.

Además, Colombia es un país en donde la propiedad de la tierra es un factor de poder político, por lo que la extranjerización aumentaría el poder de los extranjeros, lesionando la soberanía nacional. ¿Qué pasaría si las cerca de 200 mil hectáreas de caña quedaran en manos de empresas extranjeras o de otros gobiernos? ¿La extranjerización de la tierra en los Llanos Orientales no es un riesgo para la desmembración del territorio?

Es evidente que la desnacionalización de la tierra lesiona la soberanía, al aumentar el poder de los extranjeros para intervenir en nuestros asuntos internos. Por esta razón, la defensa de la soberanía nacional es otro argumento para restringirles a los extranjeros la adquisición a gran escala de tierras.

### 3. Concentración de la tierra y de otros recursos

Los inversionistas extranjeros se caracterizan por invertir en proyectos de gran escala, lógica que también orienta sus inversiones en el sector agropecuario. De acuerdo con el Banco Mundial, el promedio de las adquisiciones de tierras por extranjeros es de 40 mil hectáreas y el 25% supera las 200 mil<sup>13</sup>. Mary McNairy, de International Farming Corp., un fondo de inversiones de Estados Unidos especializado en la adquisición de tierras, afirmó: “No hay una verdadera forma de generar exitosamente las ganancias que prometemos a nuestros inversores sin comprar tramos de terreno más grandes”<sup>14</sup>. Este tipo de inversiones profundizarán aún más la concentración de los recursos del sector agropecuario.

<sup>13</sup> BANCO MUNDIAL. *Rising Global Interest in Farmland, can it yield sustainable and equitable benefits?* septiembre, 2010.

<sup>14</sup> Aumenta el apetito por las materias primas agrícolas. *La República*. En: [http://www.larepublica.com.co/archivos/GLOBO/2010-11-16/aumenta-el-apetito-por-las-materias-primas-agricolas\\_115164.php](http://www.larepublica.com.co/archivos/GLOBO/2010-11-16/aumenta-el-apetito-por-las-materias-primas-agricolas_115164.php)



Colombia es uno de los países con las peores distribuciones de la tierra del mundo, con un Gini en la propiedad rural de 0,89. De acuerdo con el último estudio de Ana María Ibáñez y Juan Carlos Muñoz (CEDE de la Facultad de Economía de la Universidad de los Andes), “la concentración de la propiedad rural en Colombia aumentó en el periodo comprendido entre 2000 y 2010. En el 2000, el 75,7% de la tierra estaba en poder del 13,6% de los propietarios, mientras que para el 2010 estas cifras aumentaron a 77,6% y 13,7%, respectivamente”.

Esta enorme desigualdad se agravaría en la medida en que los extranjeros se apropien de grandes extensiones de tierra. Así lo señala el Grupo de Alto Nivel de Expertos del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de las Naciones Unidas en su informe *Tenencia de la tierra e inversiones internacionales en agricultura*: “La adquisición nacional de suelo, junto con las inversiones extranjeras en terrenos, están aumentando un problema histórico relacionado con la distribución de tierras. El coeficiente de Gini de países como el Brasil, 0,86 (Sauer y Leite, 2011) y el Ecuador, 0,80 (Valle, 2010), entre muchos otros, muestra claramente el proceso histórico de concentración de la tierra. Además, la desposesión y el desplazamiento causados por estas grandes inversiones empeorará las condiciones de por sí problemáticas de la distribución de terrenos en muchos países, y es probable que provoquen más conflictos y violencia”.

A esto se debe sumar el aumento de los precios de la tierra que, en el caso del departamento del Meta, donde hay presencia de inversionistas foráneos, ya alcanzan los 25 millones de pesos por hectárea<sup>15</sup>.

La extranjerización también concentraría en las compañías extranjeras otros recursos del sector agropecuario, como el crédito agropecuario, la asistencia técnica y demás programas que se diseñen para el sector. Transferir la propiedad de inmensas porciones de tierras o entregarlas en usufructo afecta lo que los economistas llaman la estructura de precios relativos. Extensiones superiores a 40 mil hectáreas, sumadas todas, se convertirían en una especie de hoyos negros que succionarían hacia ellas los demás recursos económicos y presionarían al Estado para que dirija sus políticas a atenderlas. Lo anterior, sin mencionar los riesgos ambientales que pueden anidar en las grandes extensiones de cultivos de tardío rendimiento, los que por sus características y la posibilidad de extraer rentas financieras en los distintos períodos del cultivo, son los predilectos de los fondos de inversión.

Las cláusulas de trato nacional impiden que el gobierno excluya a los extranjeros de las políticas públicas, como lo admitió el Ministro de Agricultura en sus respuestas: “Aunque en términos generales los requisitos estaban orientados a importaciones e importaciones, también tienen una relación directa con el Trato Nacional. Según la Ley de inversiones de Colombia y las disposiciones sobre creación de empresas, cualquier empresa extranjera,

---

<sup>15</sup> Domínguez, J. C. (2010, 30 de agosto). Altillanura, una despensa con claro acento extranjero. *El Tiempo*, pp. 2.1-2.9.

una vez se constituya como sociedad, de acuerdo con las leyes colombianas, tiene los mismos derechos y obligaciones que cualquier empresa colombiana o de colombianos”.

Además, los bienes públicos como la infraestructura se concentrarían en las zonas donde los extranjeros detentan las tierras. El informe *“Tenencia de la tierra e inversiones internacionales en agricultura”* del Grupo de Alto Nivel de Expertos del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de las Naciones Unidas señala: “La inversión extranjera directa en la agricultura y la tierra, que incluye la realizada por el sector financiero, puede incorporarse en proyectos ejecutados conjuntamente con instituciones multilaterales de desarrollo. Por ejemplo, en las Américas, se han construido varios corredores de infraestructuras para atraer inversiones internacionales y poner nuevas tierras a disposición de los interesados (Safransky y Wolford, 2011). Asimismo se está elaborando una serie de proyectos de asociación entre el sector público y el privado en diversas regiones de África, como el proyecto de los corredores meridionales de Tanzania dirigido a los fondos públicos destinados a carreteras, mercados, sistemas de almacenamiento y comunicaciones a fin de alcanzar la ‘masa crítica’ necesaria para atraer mayores niveles de inversión privada para la agricultura”.

De esta manera los campesinos y empresarios nacionales terminan siendo desplazados por inmensos conglomerados, ahondando la desigualdad del campo colombiano, pues, como lo advierte el diario *La República*, “la creciente demanda de inversores por tierras agrícolas y el flujo del capital financiero hacia el campo están despertando inquietudes sobre si es posible la supervivencia de las operaciones pequeñas, de tamaño familiar”<sup>16</sup>. Al igual que la tierra, el crédito agropecuario también se concentrará en poderosas empresas extranjeras que adelanten proyectos a gran escala en el territorio nacional.

## **1.2. La respuesta de los países: derecho comparado**

Varios países han restringido o prohibido que los extranjeros se apropien de sus tierras agrícolas, medidas que evidencian la necesidad de que en Colombia se restrinja este fenómeno.

Estados Unidos es uno de los países que han impuesto este tipo de restricciones. En 1978 el Congreso aprobó la Agricultural Foreign Investment Disclosure Act (Ley de Divulgación de las Inversiones Agrícolas Extranjeras), norma que obliga a los extranjeros que compren tierras agrícolas a inscribir sus transacciones en un registro que lleva el Departamento de Agricultura. Además, cada Estado tiene la potestad de limitar la propiedad extranjera sobre la tierra. Los Estados agrícolas han impuesto mayores restricciones. Por ejemplo, Iowa y Dakota del Norte prohíben que los extranjeros adquieran tierras agrícolas, y en Indiana los

---

<sup>16</sup> Aumenta el apetito por las materias primas agrícolas. *La República*. En: [http://www.larepublica.com.co/archivos/GLOBO/2010-11-16/aumenta-el-apetito-por-las-materias-primas-agricolas\\_115164.php](http://www.larepublica.com.co/archivos/GLOBO/2010-11-16/aumenta-el-apetito-por-las-materias-primas-agricolas_115164.php)

extranjeros que no prueben la intención de nacionalizarse no pueden adquirirlas. Otros Estados han restringido el tamaño de las tierras que pueden comprar los extranjeros: en Mississippi el límite es de 100 hectáreas, en Missouri 5 hectáreas, en Pennsylvania 40 hectáreas, en Dakota del Sur la restricción es de 64 hectáreas y en Wisconsin 256 hectáreas<sup>17</sup>.

En Canadá, las Provincias también son autónomas para imponer restricciones a los extranjeros. Los no residentes no pueden adquirir más de 5 acres (2 ha) en Prince Edward Island, 8 hectáreas en Alberta, 4 hectáreas en Saskatchewan y 16 hectáreas en Manitoba.

Brasil reguló la adquisición de tierras por extranjeros por medio de la ley 5.709 de 1971. Los extranjeros sólo pueden explotar entre 200 y 5.000 hectáreas (el tamaño varía según la región), las adquisiciones de inmuebles rurales requieren la aprobación del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y en ningún municipio los extranjeros pueden explotar más del 25% de las tierras. A partir de 2010 se considera foráneas a las empresas controladas por capitales extranjeros y, desde el 2011, las empresas brasileras que sean compradas por extranjeros o que se fusionen con compañías extranjeras son objeto de estas restricciones.

En diciembre de 2011 el Congreso de Argentina aprobó la *Ley de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales*. La ley dispone que los extranjeros sólo podrán explotar máximo el 15 por ciento de todo del territorio nacional y, de esa cantidad, no podrá haber más de un 30 por ciento en manos de personas naturales o jurídicas de una misma nacionalidad. También señala que las parcelas en poder de extranjeros no podrán superar las mil hectáreas.

### **1.3. Extranjerización de tierras en Colombia**

Colombia es uno de los países que cuentan con una importante cantidad de tierras no cultivadas, lo que la hace muy atractiva a países y empresas que desean adquirir inmuebles rurales. De acuerdo con el informe *Generando el interés global sobre las tierras de cultivo* del Banco Mundial (2010), Colombia tiene cerca de 21.5 millones de hectáreas de tierras no cultivadas aptas para la agricultura, lo que representa el 7,5% del total de América Latina. Nuestro país es la cuarta nación de la región con mayor cantidad de tierras disponibles, detrás de Brasil, Bolivia y Argentina<sup>18</sup>.

Los inversionistas extranjeros –gobiernos y empresas privadas– están avanzando en la adquisición de tierras en Colombia. En el municipio de Pivijay, Magdalena, el grupo económico Merhav, de Israel, adquirió 10 mil hectáreas para sembrar caña de azúcar que

---

<sup>17</sup> Alien Land Ownership Guide, State Laws Relating to Ownership of U.S. Land by Aliens and Business Entities. National Association of Realtor, noviembre de 2006.

<sup>18</sup> BANCO MUNDIAL, Op. Cit.

usará para la producción de etanol<sup>19</sup>. De acuerdo con un artículo del diario *El Tiempo*, inversionistas extranjeros están adquiriendo grandes extensiones de tierra en la altillanura<sup>20</sup>. El informe de prensa señala que “al menos cinco empresas extranjeras ya tienen proyectos en la zona (altillanura) para cultivar maíz en rotación con soya, y, en otros casos, caña azucarera o palma de aceite para biocombustibles. Entre las compañías foráneas se destacan el grupo Maggi, de Brasil; Mónica Semillas, de Bolivia, con 12.000 hectáreas, y Cargill, multinacional estadounidense que está entre las 10 empresas más grandes del mundo en comercialización de materias primas agrícolas, con 25.000 hectáreas”.

A su vez, el presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC, se reunió con el embajador de la República Popular de China y representantes de empresas de ese país, quienes le informaron de su interés en adquirir 400 mil hectáreas para producir granos que serían exportados en su totalidad al mercado chino<sup>21</sup>. A esto se suma la advertencia del excontralor Julio Cesar Turbay Quintero sobre la compra de grandes extensiones de tierra en las zonas de frontera por parte de extranjeros.<sup>22</sup>

## **2. Texto del proyecto de ley aprobado en la Comisión Quinta de Senado**

El objeto del proyecto de ley 064 de 2012 es controlar la inversión extranjera en tierras rurales para proteger la seguridad alimentaria, la soberanía nacional y evitar la concentración de la tierra en personas naturales y jurídicas extranjeras. La propuesta, de autoría del senador Juan Lozano, es una respuesta a los inmensos peligros de la extranjerización de la tierra.

El texto aprobado en la Comisión Quinta contempla dos tipos de controles a la inversión extranjera. En primer lugar impone controles cualitativos para proteger los derechos de las comunidades locales, evitar las operaciones especulativas y la evasión de impuestos. El artículo 5° dispone que el objeto social de las personas naturales y jurídicas extranjeras que pretendan explotar tierras en Colombia deberá estar encaminado “únicamente al desarrollo de proyectos de producción agrícola, ganadera o agroindustrial”.

El artículo 18° dispone que, previo a la adquisición del derecho de dominio o uso de tierras rurales, los inversionistas extranjeros deberán acreditar ante el Ministerio de Agricultura que las tierras serán usadas para un proyecto productivo, que su domicilio o el de sus socios

---

<sup>19</sup> Grupo de Israel Merhav trae US\$350 millones al campo, Portafolio. Consultado el 21 de noviembre de 2010. En [http://www.portafolio.com.co/economia/pais/ARTICULO-WEB-NOTA\\_INTERIOR\\_PORTA-8343389.html](http://www.portafolio.com.co/economia/pais/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-8343389.html).

<sup>20</sup> Domínguez, J.C. (2010, 30 de agosto). Altillanura, una despensa con claro acento extranjero. *El Tiempo*, pp. 2.1-2.2.

<sup>21</sup> *Ibíd.*

<sup>22</sup> Advierten que extranjeros compran tierras en zonas de fronteras colombianas. *El Espectador*, 21 de abril de 2009. En: <http://www.elespectador.com/articulo137020-advierten-extranjeros-compran-tierras-zonas-de-fronteras-colombianas>.

no se encuentra ubicado en un paraíso fiscal y, además, deberán adelantar un proceso de socialización con las comunidades de la zona, proceso que es distinto a las consultas previas que deben realizarse en los casos que las comunidades étnicas se vean afectadas con el proyecto.

El proyecto también plantea límites cuantitativos a la extranjerización de las tierras. El texto aprobado por la Comisión Quinta del Senado señala que los inversionistas extranjeros sólo pueden tener el derecho de dominio, uso y/o goce de máximo el 15% del territorio de cada municipio. Sin embargo, los honorables senadores reconocieron que este límite debía basarse en criterios más técnicos, pues en algunos municipios este porcentaje era demasiado grande.

Por esta razón, en esta ponencia se plantea un pliego de modificaciones que busca corregir aspectos de forma y de contenido.

### **3. Pliego de modificaciones**

#### **3.1. Reorganización del articulado**

En esta ponencia se reorganiza el orden de los artículos para darle más coherencia al proyecto. Se propone que el texto del artículo 18 del proyecto aprobado en primer debate pase al artículo 7°. Este artículo define los requisitos que deben cumplir los inversionistas extranjeros para que sus proyectos sean aprobados por el Ministerio de Agricultura. Por esta razón, esta norma debe quedar antes de los artículos que regulan la forma como el Ministerio autorizará este tipo de proyectos.

El texto artículo 8°, que obliga a las sociedades anónimas y a los inversionistas extranjeros que exploten tierras agrícolas a registrarse ante el Ministerio de Agricultura, queda en el artículo 17; y el artículo 17, que le prohíbe al gobierno entregarles recursos públicos a los inversionistas extranjeros, pasa a ser el artículo 16.

El artículo 13, que regula el registro en el que se deberán inscribir los inversionistas extranjeros que pretendan explotar tierras en Colombia, pasa al artículo 10°. Como el artículo 12 le impone al Ministerio de Agricultura y a las entidades territoriales el deber de definir el número de hectáreas que pueden ser explotadas en cada municipio por inversionistas extranjeros, se propone que esta norma quede como un párrafo del artículo 8°, que es el que intenta definir los límites porcentuales. Finalmente, en el texto propuesto para segundo debate los artículos 10° y 11 pasan a ser los artículos 11 y 12.

#### **3.2. Contenido del texto propuesto para segundo debate**

Con la reorganización de los artículos, a continuación se explica el articulado propuesto para segundo debate con sus respectivas modificaciones.

En el artículo 1°, que define el objeto del proyecto, se aclara que además de la protección de la seguridad alimentaria, la propuesta busca garantizar la soberanía nacional y evitar la concentración de la tierra.

El artículo 2° queda igual al aprobado en primer debate y dispone que las normas del proyecto son de orden público.

El artículo 3° del texto aprobado en primer debate señalaba que los recursos naturales estratégicos son todos recursos naturales actual o potencialmente vitales para el desarrollo de la actividad económica o para el mantenimiento de la calidad de vida del país. Este artículo no guarda relación con el contenido del proyecto, por lo que se sustituye en su integralidad por uno que define qué se debe entender por tierras rurales, aclarando que son los inmuebles aptos para actividades agrícolas, ganaderas y forestales.

El artículo 4° define cuáles son los inversionistas que deberán ajustarse a los requisitos exigidos en la ley. Además de las personas naturales y jurídicas extranjeras, y de las sociedades con socios extranjeros, se agrega que las personas jurídicas subordinadas a una compañía extranjera también estarán sujetas a las restricciones de los siguientes artículos. También se aclara que las restricciones también aplicarán al derecho de dominio.

Para evitar que la inversión extranjera en tierras sea puramente especulativa, el artículo 5° dispone que las personas jurídicas de que trata el artículo 4° deberán ser sociedades especializadas en desarrollar proyectos de producción agrícola, ganadera o agroindustrial.

El artículo 6° señala que, en cada municipio, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi deberá clasificar las tierras rurales por clases agrológicas y definir el número de hectáreas de cada una de estas clases. El IGAC clasifica las tierras por clases agrológicas que van desde la I a la VIII, como lo muestra el siguiente mapa:

## Mapa de Capacidad de Uso Agrológica



• **Grupo 1.** Tierras con capacidad para ser utilizadas en agricultura y ganadería tecnificada de tipo intensivo y semi-intensivo (clases 1 a 4).

• **Grupo 2.** Tierras que pueden ser utilizadas, en forma restringida, en actividades agrícolas, ganaderas, agroforestales y/o forestales (clases 5-6-7).

• **Grupo 3.** Tierras que deben ser utilizadas sólo en preservación, conservación y ecoturismo (clase 8)

Es necesario que el IGAC defina el hectareaje de cada una de las clases agrológicas para cada municipio con el fin de que los límites cuantitativos a la extranjerización se apliquen de acuerdo con las calidades de las tierras.

El artículo 7° establece los límites cuantitativos a la extranjerización, de acuerdo con la calidad de las tierras y el tamaño de los municipios. Como se explicó, los honorables senadores de la Comisión Quinta señalaron que establecer un límite del 15% con respecto al área total de cada municipio no era un criterio muy técnico. Por ejemplo, el municipio Cumaribo, en el departamento del Vichada, tiene 6,5 millones de hectáreas, por lo que con este límite los inversionistas extranjeros podrían apropiarse de 975 mil hectáreas. Entonces, es necesario que este porcentaje varíe de acuerdo con el tamaño de los municipios.

Además, es importante que los límites cuantitativos tengan en cuenta también la calidad de las tierras, pues es necesario evitar que los inversionistas extranjeros se adueñen de las mejores tierras. Como lo muestra el mapa del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, de las 114 millones de hectáreas que tiene Colombia, sólo 690.108 –el 0,6%– son de categoría II.

En la categoría III hay 2.247.139 hectáreas -2%- y en la IV 14.683.621 -12,9%-<sup>23</sup>. Es decir, las mejores tierras del país tienen una extensión de 17.620.868 hectáreas, el 15,4% del total. Si no se establecen límites cuantitativos, los extranjeros podrían quedarse con la mayor parte de estas tierras, lo que le generaría inmensos daños al país. Por ejemplo, el municipio de Palmira tiene un total de 39.750 hectáreas planas, de las cuales sólo 8.516 pertenecen a la categoría II<sup>24</sup>.

Por estas razones en el artículo 7° del texto se propone fijar límites que estén atados al tamaño de los municipios y a la calidad de la tierra, de la siguiente manera:

En los municipios con una extensión total inferior a quinientas mil (500.000) hectáreas, los inversionistas extranjeros sólo podrán explotar los siguientes porcentajes de cada una de las clases agrológicas:

Clase Agrológicas	Porcentaje
Clase I, II, III y IV:	15%
Clase V, VI, VII y VIII:	20%

En los municipios con una extensión total superior a quinientas mil (500.000) hectáreas e inferior a un millón (1.000.000) de hectáreas, los inversionistas extranjeros sólo podrán explotar los siguientes porcentajes de cada una de las clases agrológicas:

Clase Agrológicas	Porcentaje
Clase I, II, III y IV:	10%
Clase V, VI, VII y VIII:	15%

En los municipios con una extensión total superior a un millón (1.000.000) de hectáreas, los inversionistas extranjeros sólo podrán explotar los siguientes porcentajes de cada una de las clases agrológicas:

Clase Agrológicas	Porcentaje
Clase I, II, III y IV:	5%
Clase V, VI, VII y VIII:	10%

El artículo 9° contempla tres requisitos cualitativos que deberán acreditar los inversionistas extranjeros si desean adquirir tierras. Primero, deberán demostrar que adelantarán un proyecto productivo, para evitar que sus inversiones sean puramente especulativas. Segundo, con el fin de evitar la evasión de impuestos, los inversionistas no podrán tener

<sup>23</sup> IGAC, mapa de capacidad de uso agrológica. En [http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/c89ec3004d88b52fb0bbb25fb5b7b042/Presentacion\\_seminario\\_OT\\_2012.pdf?MOD=AJPERES](http://www.igac.gov.co/wps/wcm/connect/c89ec3004d88b52fb0bbb25fb5b7b042/Presentacion_seminario_OT_2012.pdf?MOD=AJPERES)

<sup>24</sup> CORTES ORTIZ, Brigitte Taryn. Descripción socio-ambiental del suelo en el valle geográfico del río Cauca. En revista Luna Azul, No. 31, julio-diciembre de 2010.



domicilio en un paraíso fiscal, los cuales deberán ser definidos por la Cancillería. Y, tercero, deberán hacer pública su intención de explotar tierras y adelantar un proceso de socialización. Se debe aclarar que este proceso es distinto a la consulta previa, pues esta solo deberá hacerse en los casos en que se afecten comunidades étnicas.

El artículo 10° dispone que el Ministerio de Agricultura deberá crear un sistema de registro en el que se deberán inscribir los inversionistas extranjeros que deseen explotar tierras. Dicha inscripción debe hacerse previa a la adquisición del derecho de dominio, uso y goce, y luego de que el Ministerio verifique el cumplimiento de los requisitos señalados en la ley.

Los artículos 11, 12 y 13 regulan las obligaciones de los notarios y de las oficinas de registro para garantizar el cumplimiento de la ley. Y el artículo 14 señala que las inversiones de extranjeros en tierras no se entenderán como inversión extranjera, evitando que queden protegidas por normas que le impidan al Estado garantizar la seguridad alimentaria.

El artículo 15 le otorga al Estado la facultad de exigirles a los inversionistas extranjeros que produzcan alimentos en el país obligaciones que les garanticen a los colombianos la seguridad alimentaria. Para evitar la concentración de recursos estratégicos como el crédito agropecuario, el artículo 16 prohíbe que el gobierno use recursos públicos para darles ayudas a los inversionistas extranjeros.

Dado que en la actualidad hay varias hectáreas que están siendo explotadas por extranjeros, el artículo 17 dispone que las sociedades anónimas y los inversionistas foráneos que tengan tierras deberán reportar esta situación al Ministerio de Agricultura. Finalmente, el artículo 18 les prohíbe a estos inversionistas apropiarse de las fuentes hídricas.

#### **4. Modernización de la agricultura**

Algunos sectores han afirmado que no se debe limitar la inversión extranjera en las tierras porque se estaría condenando al agro colombiano al atraso y a la improductividad. Sin embargo, numerosos estudios señalan que la pequeña y mediana propiedad pueden ser aún más productivas que la gran propiedad. La FAO, en el estudio *Tenencia de la tierra en inversiones de la tierra*, señala: “Este informe no se enfoca en analizar las vías para la modernización de la agricultura. La producción agrícola se puede realizar a través de predios de distintos tamaños y usando distintos métodos. En muchas partes del mundo se ha demostrado que la producción campesina es altamente dinámica y responde a las fuerzas del mercado, y no se debe asumir que la producción a gran escala es la única vía”.

El informe *“Tenencia de la tierra e inversiones internacionales en agricultura”* del Grupo de Alto Nivel de Expertos del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial de las Naciones Unidas aclara con precisión que la gran propiedad no garantiza una mayor productividad en el sector agropecuario. De acuerdo con este estudio, “es un hecho ampliamente reconocido

que se necesita una mayor inversión en la agricultura para aumentar los rendimientos como un modo de mejorar la seguridad alimentaria en numerosas zonas del mundo. La inversión internacional en terrenos ¿puede incrementar la productividad agrícola y los medios de vida rurales? Los datos disponibles hasta la fecha sobre esta “carrera por la tierra” muestran muy pocos casos en los que ello ha ocurrido. La inversión a gran escala está más bien menoscabando la seguridad alimentaria, los ingresos, los medios de vida y el medio ambiente de la población local”. Y agrega:

“Los círculos gubernamentales y de donantes consideran en general que las grandes plantaciones son necesarias para “modernizar” la agricultura, sin embargo, se dispone de escasos datos que respalden esta postura. Si bien algunos cultivos como la caña de azúcar y los cereales ofrecen importantes economías de escala en la producción mecanizada, muchos otros pueden crecer bien asimismo en pequeñas explotaciones agrícolas. Es más, algunos crecen mejor en minifundios. Por ejemplo, los pequeños agricultores cultivan aproximadamente el 70 % del cacao del mundo. (Clay, 2004)”.

(...)

“Las pequeñas explotaciones agrícolas pueden ser más eficientes en cuanto a la producción de estos cultivos que las grandes debido a la estructura de incentivos favorables a la agricultura de productores autónomos y las importantes operaciones y costos de supervisión de la mano de obra contratada (de Janvry *et al.*, 2001)”.

(...)

“Los datos del Brasil corroboran ulteriormente la importancia de la producción en pequeña escala, incluso en un país que se ha convertido en uno de los principales exportadores de productos agrícolas mundiales. El Censo Agropecuario de 2006 (Instituto Brasileño de Geografía y Estadística [IBGE], 2009) muestra que hay 4,4 millones de pequeñas explotaciones familiares (el 84 % del total de las fincas registradas). Éstas ocupan únicamente el 24 % del total de tierras, sin embargo, emplean al 74 % del total de personas contratadas en el sector de la agricultura. Además, proporcionan al país el 87 % de la yuca, el 70 % de los frijoles, el 46 % del maíz, el 34 % del arroz, el 58 % de la leche, el 59 % del ganado porcino y el 50 % de las aves de corral que se consumen en el Brasil (Maluf, 2010). Las explotaciones familiares crían el 30 % del ganado y cosechan el 21 % del trigo. En cambio, la soja es principalmente un cultivo a gran escala, pero el 16 % de la producción nacional proviene también de la agricultura minifundista (IBGE, 2009)”.

No es cierto entonces que la única forma de aumentar la productividad en el agro sea con el modelo propuesto por el presidente Santos y el ministro Restrepo. Sobre la productividad de la pequeña propiedad en Colombia, Rudolf Hommes resaltó los siguientes resultados de un estudio de Fedesarrollo:

“El estudio confirma que los predios más productivos son los más pequeños. Hace referencia a estudios recientes que estiman que la producción campesina contribuye a la producción agrícola nacional entre el 50 y el 68 por ciento del total y que el 35 por ciento del consumo de los hogares colombianos es en productos alimenticios que provienen de la economía campesina. Si se tiene en cuenta que los predios más pequeños, que representan el 94,2 por ciento de los productores, poseen solamente el 29,6 por ciento de la tierra, necesariamente son más productivos que los de mayor tamaño, que ocupan el 70,4 por ciento restante y producen menos del 50 por ciento del total del sector”.

Recientemente, un grupo de economistas liderados por Jaime Forero Álvarez, Dora Myriam Suárez, Luis Jorge Garay Salamanca, Fernando Barberi Gómez, Clara Ramírez Gómez y Ricardo Gómez Mora, publicaron el estudio *La eficiencia económica de los grandes, medianos y pequeños productores agrícolas colombianos*, en el que abordan este problema de manera detallada. Se debe resaltar la principal conclusión de este estudio: *“Este estudio concluye que los productores agrícolas, indiferentemente de la escala de su actividad productiva, logran ser eficientes cuando acceden a condiciones aceptables, y que los pequeños productores, así como los agricultores familiares, muestran nítidamente no solamente su eficiencia sino también su capacidad para generar desarrollo económico y soluciones efectivas a la pobreza rural”*.

### **PROPOSICIÓN:**

Por las anteriores consideraciones, proponemos darle segundo debate ante la honorable Plenaria del Senado de la República al Proyecto de Ley número 064 de 2012 Senado, por medio de la cual se dictan medidas para garantizar la seguridad alimentaria mediante la protección y conservación nacional de la tierra

#### **Ponentes:**

**DAIRA GALVIS MÉNDEZ**  
Senadora de la República

**JAIME DURÁN BARRERA**  
Senador de la República

**JORGE ENRIQUE ROBLEDO CASTILLO**  
Senador de la República

## PLIEGO DE MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 064 DE 2012 SENADO

*“Por medio de la cual se dictan medidas para garantizar la seguridad alimentaria mediante la protección y conservación nacional de la tierra”*

El Congreso de la República de Colombia

Decreta:

ARTÍCULO 1°. El objeto de la presente ley es implementar medidas que garanticen la seguridad alimentaria, la soberanía nacional y eviten la concentración de la propiedad rural en personas jurídicas y naturales extranjeras.

ARTÍCULO 2°. La presente ley rige en todo el territorio nacional y debe ser aplicada por las autoridades nacionales, departamentales, distritales y municipales, con carácter de orden público.

ARTÍCULO 3°. Para los efectos de la presente ley, entiéndase por tierras rurales los inmuebles aptos para actividades agrícolas, ganaderas y forestales.

ARTÍCULO 4°. Por tratarse la tierra de un recurso natural estratégico, escaso y esencial para el desarrollo y supervivencia de la Nación, con el fin de amparar la seguridad alimentaria, la soberanía nacional y el orden público del país, las personas jurídicas extranjeras, las personas naturales extranjeras, las personas jurídicas nacionales con participación societaria extranjera y las sociedades subordinadas a una persona jurídica extranjera, sólo podrán tener, a cualquier título, el derecho de dominio, uso y/o goce de tierras rurales en los términos y las condiciones mencionadas en la presente ley.

Parágrafo. Las sociedades anónimas que pretendan tener, a cualquier título, el derecho de dominio, uso y/o goce de tierras rurales, deberán visibilizar a sus socios extranjeros, quienes en todo caso, deberán cumplir con las disposiciones de la presente ley.

ARTÍCULO 5°. Las personas jurídicas de que trata el artículo 4° de la presente ley, sólo podrán tener, a cualquier título, el derecho de dominio, uso y/o goce de tierras rurales si su objeto social está encaminado únicamente al desarrollo de proyectos de producción agrícola, ganadera o agroindustrial, en el porcentaje de extensión de tierra establecido en la presente Ley.

ARTÍCULO 6°. En cada municipio el Instituto Agustín Codazzi deberá clasificar las tierras rurales por clases agrológicas y definir el número de hectáreas de cada una de estas clases.

Parágrafo. Hasta que el Instituto Agustín Codazzi cumpla con lo señalado en el presente artículo, las personas de que trata el artículo 4° de la presente ley no podrán adquirir el derecho de dominio, uso y/o goce de tierras rurales.

Artículo 7° En un municipio, las personas de que trata el artículo 4° de la presente ley no podrán tener, a cualquier título, el derecho de dominio, uso y/o goce de tierras rurales que superen los siguientes porcentajes con respecto al la extensión total de las tierras de cada una de las clases agrológicas:

1. En los municipios con una extensión total inferior a quinientas mil (500.000) hectáreas:

Clase Agrológicas	Porcentaje
Clase I, II, III y IV:	15%
Clase V, VI, VII y VIII:	20%

2. En los municipios con una extensión total superior a quinientas mil (500.000) hectáreas e inferior a un millón (1.000.000) de hectáreas:

Clase Agrológicas	Porcentaje
Clase I, II, III y IV:	10%
Clase V, VI, VII y VIII:	15%

3. En los municipios con una extensión total superior a un millón (1.000.000) de hectáreas:

Clase Agrológicas	Porcentaje
Clase I, II, III y IV:	5%
Clase V, VI, VII y VIII:	10%

Parágrafo. Las entidades territoriales y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberán definir en hectáreas los límites porcentuales de tierra rural de que trata el presente artículo y expedir un acto administrativo informando el hecho, el cual será notificado a los notarios de los diferentes círculos, para que se abstengan de expedir las escrituras correspondientes, so pena de falta grave. Así mismo, se deberá notificar a las oficinas de registro e instrumentos públicos, quienes se abstendrán de registrar las escrituras expedidas con posterioridad a la notificación del comunicado.

ARTÍCULO 8°. Previo a la adquisición de los derechos de propiedad, uso y/o goce sobre tierras rurales, las personas de que trata el artículo 4° estarán obligadas a:

1. Demostrar que las tierras rurales serán usadas para un proyecto productivo.
2. Acreditar que su domicilio y el de quienes tienen participación en ellas no se encuentra en un país que sea considerado por el Ministerio de Relaciones Exteriores como un paraíso fiscal.
3. Hacer pública su intención de adquirir los derechos de propiedad, uso o goce sobre tierras rurales en un medio masivo de comunicación escrito y adelantar un proceso de socialización, en el departamento donde pretendan realizar el proyecto productivo. Los proyectos que se pretendan adelantar en zonas que afecten a comunidades étnicas, deberán cumplir con el requisito de la consulta previa.

Parágrafo 1°. Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, el Ministerio de Relaciones Exteriores, deberá expedir un Decreto con el listado de los paraísos fiscales. La omisión de este deber será considerada una falta gravísima.

Parágrafo 2°. Dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, el gobierno nacional reglamentará el proceso de socialización de que trata el numeral 3° del presente artículo.

ARTÍCULO 9°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá verificar el cumplimiento de los requisitos señalados en la presente Ley y deberá expedir un Acto Administrativo motivado que autorice a las personas de que trata el artículo 4° la adquisición de los derechos de propiedad, uso y goce sobre tierras rurales.

Dicha autorización es un requisito para la inscripción en el registro de que trata el artículo 10° de la presente Ley. En el proceso de registro no aplicará el silencio administrativo positivo.

Artículo 10° El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá implementar un Sistema de Registro Nacional de Tierras Rurales encargado de recolectar la información necesaria para dar cumplimiento a la

presente ley. Previo a la adquisición del dominio, uso y/o goce de tierras rurales, las personas de que trata el artículo 4° de la presente ley deberán inscribirse en este registro.

Parágrafo: En los procesos de registro de que trata el presente artículo, no se aplicará el silencio administrativo positivo.

ARTÍCULO 11°. La escritura pública de adquisición inmobiliaria de tierras rurales por parte de las personas determinadas en el artículo 4° deberá contener como mínimo, el nombre, documento de identidad, nacionalidad del comprador y destinación del predio.

Los notarios de los diferentes círculos deberán reportar a la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos, a su Entidad Territorial y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural la realización de la respectiva tradición con la información de que trata el presente artículo, so pena de falta grave.

ARTÍCULO 12°. La Oficina de Registro e Instrumentos Públicos deberá informar a la entidad territorial y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural los actos de registro de adquisición de bienes rurales por parte de las personas de que trata el artículo 4° de la presente ley y la nacionalidad del adquirente.

ARTÍCULO 13°. Serán nulos de pleno derecho los negocios jurídicos que se realicen sin la observancia plena de las disposiciones contenidas en la presente ley.

ARTÍCULO 14°. No se entenderá como inversión extranjera la adquisición o tenencia de inmuebles rurales en el territorio nacional.

ARTÍCULO 15°. En los casos en que ocurriere desabastecimiento del mercado interno de alimentos o situación de crisis alimentaria declarada, el gobierno nacional podrá implementar las medidas que considere necesarias, para conjurarla, atenderla y garantizar la satisfacción de la seguridad alimentaria del país, incluyendo la disposición de los productos, alimentos o materias primas producidos en las áreas que se encuentren a cualquier título en uso y/o goce por parte de las personas a que se refiere el artículo 4° de la presente Ley, quienes tendrán derecho al reconocimiento y pago del precio de ellos en los términos en que lo establezca el gobierno nacional.

ARTÍCULO 16°. Con recursos públicos no se podrán otorgar auxilios, incentivos, donaciones o cualquier otra clase de beneficio de carácter económico o en especie del sector agropecuario, a las personas de que trata el artículo 4° de la presente Ley o a quienes actúen en su nombre y que tengan por destino el gasto o la inversión en tierras sobre las cuales hubieren obtenido el derecho de dominio, uso y/o goce en los términos de la presente Ley o a proyectos relacionados con ellas.

ARTÍCULO 17°. Las sociedades anónimas y las personas de que trata el artículo 4° de la presente ley, que tengan, a cualquier título, el derecho de dominio uso y/o goce de predios rurales deberán manifestar esta situación al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural dentro de los tres meses siguientes a la fecha de entrada en vigencia de esta ley.

ARTÍCULO 18°. En ningún caso las personas naturales o jurídicas de que trata el artículo 4° de la presente ley podrán tener, a cualquier título, el derecho de dominio uso y/o goce de áreas de importancia estratégica para la conservación y producción de recursos hídricos, tales como grandes embalses, ambientes lénticos, arroyos, manantiales, estanques, llanuras de inundación, acuíferos, acuitardos, acuícerres o páramos, con el fin de garantizar la seguridad alimentaria en los términos establecidos en la presente Ley.

ARTÍCULO 19°. La presente ley rige a partir de su publicación, respeta los derechos adquiridos y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

## **TEXTO PROPUESTO PARA SER CONSIDERADO EN SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 064 DE 2012 SENADO**

*“Por medio de la cual se dictan medidas para garantizar la seguridad alimentaria mediante la protección y conservación nacional de la tierra”*

El Congreso de la República de Colombia

Decreta:

**ARTÍCULO 1°.** El objeto de la presente ley es implementar medidas que garanticen la seguridad alimentaria, la soberanía nacional y eviten la concentración de la propiedad rural en personas jurídicas y naturales extranjeras.

**ARTÍCULO 2°.** La presente ley rige en todo el territorio nacional y debe ser aplicada por las autoridades nacionales, departamentales, distritales y municipales, con carácter de orden público.

**ARTÍCULO 3°.** Para los efectos de la presente ley, entiéndase por tierras rurales los inmuebles aptos para actividades agrícolas, ganaderas y forestales.

**ARTÍCULO 4°.** Por tratarse la tierra de un recurso natural estratégico, escaso y esencial para el desarrollo y supervivencia de la Nación, con el fin de amparar la seguridad alimentaria, la soberanía nacional y el orden público del país, las personas jurídicas extranjeras, las personas naturales extranjeras, las personas jurídicas nacionales con participación societaria extranjera y las sociedades subordinadas a una persona jurídica extranjera, sólo podrán tener, a cualquier título, el derecho de dominio, uso y/o goce de tierras rurales en los términos y las condiciones mencionadas en la presente ley.

Parágrafo. Las sociedades anónimas que pretendan tener, a cualquier título, el derecho de dominio, uso y/o goce de tierras rurales, deberán visibilizar a sus socios extranjeros, quienes en todo caso, deberán cumplir con las disposiciones de la presente ley.

**ARTÍCULO 5°.** Las personas jurídicas de que trata el artículo 4° de la presente ley, sólo podrán tener, a cualquier título, el derecho de dominio, uso y/o goce de tierras rurales si su objeto social está encaminado únicamente al desarrollo de proyectos de producción agrícola, ganadera o agroindustrial, en el porcentaje de extensión de tierra establecido en la presente Ley.

**ARTÍCULO 6°.** En cada municipio el Instituto Agustín Codazzi deberá clasificar las tierras rurales por clases agrológicas y definir el número de hectáreas de cada una de estas clases.

Parágrafo. Hasta que el Instituto Agustín Codazzi cumpla con lo señalado en el presente artículo, las personas de que trata el artículo 4° de la presente ley no podrán adquirir el derecho de dominio, uso y/o goce de tierras rurales.

**Artículo 7°** En un municipio, las personas de que trata el artículo 4° de la presente ley no podrán tener, a cualquier título, el derecho de dominio, uso y/o goce de tierras rurales que superen los siguientes porcentajes con respecto al la extensión total de las tierras de cada una de las clases agrológicas:

1. En los municipios con una extensión total inferior a quinientas mil (500.000) hectáreas:

Clase Agrológicas	Porcentaje
-------------------	------------

Clase I, II, III y IV:	15%
Clase V, VI, VII y VII:	20%

2. En los municipios con una extensión total superior a quinientas mil (500.000) hectáreas e inferior a un millón (1.000.000) de hectáreas:

Clase Agrológicas	Porcentaje
Clase I, II, III y IV:	10%
Clase V, VI, VII y VII:	15%

3. En los municipios con una extensión total superior a un millón (1.000.000) de hectáreas:

Clase Agrológicas	Porcentaje
Clase I, II, III y IV:	5%
Clase V, VI, VII y VII:	10%

Parágrafo. Las entidades territoriales y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberán definir en hectáreas los límites porcentuales de tierra rural de que trata el presente artículo y expedir un acto administrativo informando el hecho, el cual será notificado a los notarios de los diferentes círculos, para que se abstengan de expedir las escrituras correspondientes, so pena de falta grave. Así mismo, se deberá notificar a las oficinas de registro e instrumentos públicos, quienes se abstendrán de registrar las escrituras expedidas con posterioridad a la notificación del comunicado.

ARTÍCULO 8°. Previo a la adquisición de los derechos de propiedad, uso y/o goce sobre tierras rurales, las personas de que trata el artículo 4° estarán obligadas a:

1. Demostrar que las tierras rurales serán usadas para un proyecto productivo.
2. Acreditar que su domicilio y el de quienes tienen participación en ellas no se encuentra en un país que sea considerado por el Ministerio de Relaciones Exteriores como un paraíso fiscal.
3. Hacer pública su intención de adquirir los derechos de propiedad, uso o goce sobre tierras rurales en un medio masivo de comunicación escrito y adelantar un proceso de socialización, en el departamento donde pretendan realizar el proyecto productivo. Los proyectos que se pretendan adelantar en zonas que afecten a comunidades étnicas, deberán cumplir con el requisito de la consulta previa.

Parágrafo 1°. Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, el Ministerio de Relaciones Exteriores, deberá expedir un Decreto con el listado de los paraísos fiscales. La omisión de este deber será considerada una falta gravísima.

Parágrafo 2°. Dentro de los tres meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente Ley, el gobierno nacional reglamentará el proceso de socialización de que trata el numeral 3° del presente artículo.

ARTÍCULO 9°. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá verificar el cumplimiento de los requisitos señalados en la presente Ley y deberá expedir un Acto Administrativo motivado que autorice a las personas de que trata el artículo 4° la adquisición de los derechos de propiedad, uso y goce sobre tierras rurales.



Dicha autorización es un requisito para la inscripción en el registro de que trata el artículo 10° de la presente Ley. En el proceso de registro no aplicara el silencio administrativo positivo.

Artículo 10° El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberá implementar un Sistema de Registro Nacional de Tierras Rurales encargado de recolectar la información necesaria para dar cumplimiento a la presente ley. Previo a la adquisición del dominio, uso y/o goce de tierras rurales, las personas de que trata el artículo 4° de la presente ley deberán inscribirse en este registro.

Parágrafo: En los procesos de registro de que trata el presente artículo, no se aplicará el silencio administrativo positivo.

ARTÍCULO 11°. La escritura pública de adquisición inmobiliaria de tierras rurales por parte de las personas determinadas en el artículo 4° deberá contener como mínimo, el nombre, documento de identidad, nacionalidad del comprador y destinación del predio.

Los notarios de los diferentes círculos deberán reportar a la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos, a su Entidad Territorial y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural la realización de la respectiva tradición con la información de que trata el presente artículo, so pena de falta grave.

ARTÍCULO 12°. La Oficina de Registro e Instrumentos Públicos deberá informar a la entidad territorial y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural los actos de registro de adquisición de bienes rurales por parte de las personas de que trata el artículo 4° de la presente ley y la nacionalidad del adquirente.

ARTÍCULO 13°. Serán nulos de pleno derecho los negocios jurídicos que se realicen sin la observancia plena de las disposiciones contenidas en la presente ley.

ARTÍCULO 14°. No se entenderá como inversión extranjera la adquisición o tenencia de inmuebles rurales en el territorio nacional.

ARTÍCULO 15°. En los casos en que ocurriere desabastecimiento del mercado interno de alimentos o situación de crisis alimentaria declarada, el gobierno nacional podrá implementar las medidas que considere necesarias, para conjurarla, atenderla y garantizar la satisfacción de la seguridad alimentaria del país, incluyendo la disposición de los productos, alimentos o materias primas producidos en las áreas que se encuentren a cualquier título en uso y/o goce por parte de las personas a que se refiere el artículo 4° de la presente Ley, quienes tendrán derecho al reconocimiento y pago del precio de ellos en los términos en que lo establezca el gobierno nacional.

ARTÍCULO 16°. Con recursos públicos no se podrán otorgar auxilios, incentivos, donaciones o cualquier otra clase de beneficio de carácter económico o en especie del sector agropecuario, a las personas de que trata el artículo 4° de la presente Ley o a quienes actúen en su nombre y que tengan por destino el gasto o la inversión en tierras sobre las cuales hubieren obtenido el derecho de dominio, uso y/o goce en los términos de la presente Ley o a proyectos relacionados con ellas.

ARTÍCULO 17°. Las sociedades anónimas y las personas de que trata el artículo 4° de la presente ley, que tengan, a cualquier título, el derecho de dominio uso y/o goce de predios rurales deberán manifestar esta situación al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural dentro de los tres meses siguientes a la fecha de entrada en vigencia de esta ley.

ARTÍCULO 18°. En ningún caso las personas naturales o jurídicas de que trata el artículo 4° de la presente ley podrán tener, a cualquier título, el derecho de dominio uso y/o goce de áreas de importancia estratégica para la conservación y producción de recursos hídricos, tales como grandes embalses, ambientes lénticos, arroyos,



manantiales, estanques, llanuras de inundación, acuíferos, acuitardos, acuícerres o páramos, con el fin de garantizar la seguridad alimentaria en los términos establecidos en la presente Ley.

ARTÍCULO 19°. La presente ley rige a partir de su publicación, respeta los derechos adquiridos y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Ponentes:

**DAIRA GALVIS MÉNDEZ**  
**Senadora de la República**

**JAIME DURÁN BARRERA**  
**Senador de la República**

**JORGE ENRIQUE ROBLEDO CASTILLO**  
**Senador de la República**