



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)  
IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXI - N° 605

Bogotá, D. C., miércoles, 12 de septiembre de 2012

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## SENADO DE LA REPÚBLICA

### PONENCIAS

#### INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER 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., 29 agosto de 2012

Doctora

NORA MARÍA BURGOS PRESIDENTE

Presidente

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Senado de la República

Ciudad

**Referencia:** Ponencia para primer 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.*

Honorables Senadores de la República:

En cumplimiento a la designación realizada por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992.

Nos permitimos presentar el presente proyecto que busca salvaguardar la autosuficiencia alimentaria de la Nación, garantizando la disponibilidad y acceso del alimento en todo tiempo, mediante la protección y conservación de la tierra, en beneficio de las generaciones futuras.

Y en momentos en los que se levantan las alarmas por los riesgos de compras masivas de tierra por parte de nacionales de países cuyo territorio es insuficiente para atender los requerimientos alimentarios de su población, este es también un proyecto asociado con la soberanía territorial.

Las disposiciones generales contenidas en el presente proyecto de ley fueron estudiadas y consultadas desde finales del año 2011, con el entonces director

del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural, doctor Juan Manuel Ospina; así mismo se realizó un largo estudio de legislación comparada sobre el tema, con los países de la región, el cual se presenta en la presente exposición de motivos.

#### Objeto del proyecto

Una de las grandes metas que afronta el mundo contemporáneo está en la necesidad de buscar que sus habitantes se encuentren bien alimentados pues está comprobado que una buena alimentación se traduce en bienestar social. Sin embargo, no son pocos los países que hoy tienen un crecimiento demográfico mayor a la producción alimentaria de su Nación, lo que en un futuro puede ocasionarles declive nacional. En este sentido, son muchas las medidas que se han tomado en torno al aseguramiento de abastecimiento alimentario en el mundo.

Por fortuna nuestro país goza de una generosa geografía, riqueza acuífera y terrenal que permite en gran medida que nuestra producción alimentaria interna sea protegida con la producción nacional, lo que en cierto modo aleja los desabastecimientos alimentarios, pero no nos blindamos de los cataclismos demográficos. Por ello es imperante prever cualquier posibilidad de desabastecimiento, asegurando la tierra como medio indispensable para la producción de alimento y garantizando nuestra necesidad básica de supervivencia.

Este proyecto de ley, como deber del Estado, depende por el bienestar social mediante la implementación de medidas legislativas que prevengan cualquier situación que afecte a la población colombiana y su forma de vida, asegurando que la tierra como medio indispensable de producción de alimento esté asegurada para el abastecimiento alimenticio interno.

#### Justificación del proyecto

En el mundo, la tierra permite la existencia de la vegetación y los cultivos, que fijan sus raíces en su interior generando nutrientes y humedad que facilita el crecimiento de las plantas. El suelo no sólo genera la mayor parte de los alimentos, sino también maderas

y otras materias primas importantes para el desarrollo de la vida moderna, las superficies son de vital importancia para la alimentación de los animales y las personas, suavizan el clima y favorecen la existencia del agua.

El proyecto de ley toma la tierra como el núcleo fundamental de la vida en el planeta, pues este elemento junto con el agua son los factores que nos permiten vivir. La superficie es el primer eslabón que da lugar a la subsistencia, puesto que nos permite acceder a la alimentación y nutrición, *aspecto fundamental de la vida humana, en la medida en que permite satisfacer las necesidades de crecimiento, energía y buena salud.*

El crecimiento es un proceso continuo que comienza desde el embarazo y termina con la adolescencia, implica cambios físicos y hormonales que generan un aumento del número de funciones realizadas por el cuerpo. La energía, es la capacidad para realizar trabajo que se genera por la alimentación y permite que el cuerpo mantenga la temperatura corporal al transformarse en calor. Permite que el sistema nervioso y muscular funcione correctamente. Y la salud capacidad para sentirse bien, para crecer y tener fuerzas necesarias para realizar las actividades diarias. Sin una buena alimentación, las personas se enferman y como consecuencias no podrán desarrollar sus tareas.

Como se observa, la alimentación es fundamental para el desarrollo humano, razón por la cual el mundo ha venido avanzando en medidas de protección que garanticen su abundancia y abastecimiento, es así como en 1970 bajo el auspicio de la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), nace el concepto internacional de seguridad alimentaria como una necesidad imprescindible para la subsistencia del hombre en la tierra. En términos generales la seguridad alimentaria es definida como: *“disponibilidad de alimento y el acceso que las personas tienen a él. Se considera que un hogar está en una situación de seguridad alimentaria cuando sus miembros no viven con hambre o bajo el temor a la inanición”*<sup>1</sup>.

A su vez, la FAO, menciona que *“La seguridad alimentaria existe cuando todas las personas, en todo momento, tienen acceso físico, social y económico a alimento suficiente, seguro y nutritivo para cubrir las necesidades dietéticas y las preferencias alimenticias para una vida activa y saludable”*<sup>2</sup>.

En este sentido, la seguridad alimentaria se convierte en uno de los focos más importantes a nivel mundial, muchos han sido los estudios que a partir de la crisis alimentaria de 2007-08 se han ocupado del tema y de sus consecuencias y no son pocas las medidas que los países industrializados o en desarrollo, con una tasa demográfica al alza, han tomado para asegurar su seguridad alimentaria.

Dentro de las medidas tomadas por estas naciones se encuentra la adquisición a gran escala de tierras rurales productivas que permiten la siembra y cosecha de alimentos que a largo plazo aseguran su sostenibilidad alimenticia interna. En un informe reciente realizado por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) se menciona cómo los precios de productos agrícolas se aumentaron ostensiblemente y las multinacionales estatales o privadas han realizado adquisiciones im-

portantes en países periféricos de tierras cultivables y ricas en recursos hídricos.

De acuerdo con este estudio la mayor demanda de tierra fértil por parte de los países inversores se encuentra concentrada principalmente en el África, Argentina y Brasil; sin embargo es inminente su extensión a toda América Latina, pues la riqueza hídrica, la tierra fértil, y los demás recursos naturales relacionados con los medios de vida de los cuales somos generosamente beneficiados, son absolutamente necesarios para la erradicación del hambre y la sostenibilidad alimentaria.

En el informe *“Tierra y poder, el creciente escándalo en torno a una nueva oleada de inversiones en tierras”* de Oxfam, menciona las causas que originan la demanda de tierra:

*“Las nuevas presiones sobre la tierra*

*La actual oleada de acuerdos sobre tierras no es esencialmente diferente a las anteriores luchas por la tierra. Lo que es diferente es la escala y la velocidad a la que se está produciendo. Esto puede explicarse por la crisis del precio de los alimentos de 2007-08, que hizo que inversores y gobiernos volvieran a prestar atención a la agricultura tras décadas de abandono, y a los primeros síntomas de la crisis financiera mundial, que impulsaron a los inversores a buscar nuevas oportunidades. Muchos consideraron la tierra y la agricultura como una apuesta segura.13 Hoy en día, no parece que este gran interés por la tierra vaya a desaparecer. Por el contrario, se intensificará, ya que no es probable el incremento en la demanda vaya a satisfacerse con una expansión del área en producción.*

*Existen muchos factores determinantes que impulsan la presión actual, y la tierra, donde quiera que esté, será un bien preciado.*

*Uno de estos factores es la población mundial, que se prevé que crezca desde 7.000 millones de personas en 2011 hasta 9.000 millones en 2050. Otro determinante importante es la economía mundial, cuyo tamaño está previsto que se triplique para 2050, con una mayor demanda de recursos naturales y agrícolas, que son cada vez más escasos. En todo el mundo, las dietas están cambiando hacia productos más intensivos en tierras, como las proteínas animales (carne, lácteos, huevos y pescado) y los alimentos precocinados. El aceite de palma se ha convertido en el aceite vegetal más consumido del mundo, y está presente hasta en la mitad de los alimentos preparados y los productos de higiene que encontramos en las estanterías de los supermercados. Se espera que su producción se duplique para 2050, incrementando la superficie agrícola en cultivo en todo el mundo hasta alcanzar los 24 millones de hectáreas, seis veces el tamaño de Holanda.18*

*El enorme incremento en la demanda de alimentos deberá cubrirse con unos recursos de tierra que cada vez están sometidos a mayor presión debido al cambio climático, la escasez de agua y otras limitaciones de recursos, y agotados por la producción de biocombustibles, la captación de carbono y conservación de bosques, la producción de madera y los cultivos no alimentarios.*

*El agua, elemento vital para la agricultura, es ya más escasa que la tierra y otro factor que impulsa las inversiones en tierra. Casi 3.000 millones de personas viven en zonas donde la demanda de agua supera a la oferta. En el año 2000, 500 millones de personas*

<sup>1</sup> <http://es.wikipedia.org>.

<sup>2</sup> <http://fao.org>.

vivían en países con escasez crónica de agua; para 2050 la cifra habrá aumentado a más de 4.000 millones. Para 2030, se prevé que la demanda de agua se incremente en un 30 por ciento.

*El cultivo de productos agrícolas no alimentarios también se está expandiendo, desde los bienes tradicionales como textiles, madera y papel, hasta productos modernos como biocombustibles y "bioplásticos" para hacer frente al cambio climático y al inevitable agotamiento de los combustibles fósiles. Mandatos tales como el objetivo de la UE de que en 2020 el 10 por ciento de los combustibles para el transporte proceda de fuentes renovables aumentan la presión sobre la tierra para producir biocombustibles, siendo esta una de las principales causas del encarecimiento de los alimentos y la inseguridad alimentaria.*

*La escasez de tierra y la volatilidad de los precios de los alimentos en el mercado internacional han llevado a los países ricos que dependen de las importaciones de alimentos a adquirir grandes superficies de tierra en otros lugares para producir alimentos con los que satisfacer sus necesidades nacionales.*

Del apartado transcrito, se observa que la importancia del tema de tierras en el hemisferio, radica en el crecimiento demográfico, atado a la progresiva demanda de alimentos y a la deficiencia de agua para la agricultura, factores que pueden generar a futuro un desabastecimiento, que a su vez debe ser contrarrestado con la posesión y tenencia de tierras con características particulares.

Por ello de acuerdo con el estudio realizado por el Banco Mundial<sup>3</sup>, los inversores están interesados en al menos 56 millones de hectáreas de tierra para producción agrícola destinada a mercados foráneos, de ser así y lograr este objetivo las potencias mundiales tendrían el control de la tierra mundial y por ende el manejo de los recursos naturales universales.

En consecuencia, los Gobiernos de América Latina tienen una especial responsabilidad en la protección de los recursos naturales, pues en nuestro territorio abundan las zonas de reserva como la Amazonia, predominan las tierras fértiles y los recursos naturales como el agua dulce, que es necesario cuidarlos con gran celo para que nunca dejen de ser parte de nuestro patrimonio. Por ello es necesario implementar medidas que permitan impedir que las grandes multinacionales interesadas en el tema se apropien de nuestras ricas tierras.

El Estudio del Banco Mundial menciona cómo los países más ricos del hemisferio están comprando tierras que destinan a la producción de alimento y agrocombustibles en gran parte del territorio africano, lo que está generando desplazamiento de comunidades locales y exportación de miles de toneladas de alimentos en países que viven con déficit alimenticio.

De acuerdo con el informe, entre octubre de 2008 y junio de 2009 de los 463 casos estudiados se estableció que por lo menos 46.6 millones de hectáreas en esta situación la mayoría ubicadas en el África. El 21% de estos proyectos están en operación, más de la mitad están en el proceso de desarrollo inicial y cerca de 70% ya fueron aprobados.

Aunque esta situación se esté dando en su mayoría en países de África donde los gobiernos son ostensiblemente débiles con legislaciones precarias y preparadas para favorecer intereses particulares, esto

demuestra que la situación está avanzando de manera acelerada migrando hacia países con particularidades rurales apreciables. Argentina y Brasil son los dos países suramericanos con mayor índice de concentración de tierra de los extranjeros, según información periodística<sup>4</sup> la principal razón para que el congreso Brasileño y Argentino expidieran una ley de limita-

<sup>4</sup> AFP BUENOS AIRES. - Actualmente el 10 por ciento de las tierras rurales del país sudamericano se encuentra en manos de extranjeros, según un informe de la Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

La norma "no es xenofóbica y no afecta derechos adquiridos, sino que simplemente quiere cuidar un recurso estratégico como es la tierra en un mundo que va a necesitar de los alimentos como de la energía", aseguró la presidenta Cristina Kirchner en defensa de la iniciativa. La norma fue aprobada con el apoyo casi unánime en la Cámara alta, donde obtuvo 62 votos a favor y uno en contra.

A partir de ahora, los capitales de otros países solamente podrán adquirir hasta el 15 por ciento del total de las tierras del país y tendrán un tope de mil hectáreas en zonas determinadas.

Estadísticas de la Federación Agraria Argentina (FAA), que nuclea a pequeños y medianos agricultores que apoyan la norma, señalan que "alrededor de 20 millones de las 180 millones de hectáreas productivas de Argentina están en manos extranjeras".

"La ley es una clara respuesta en el marco de la situación global de demanda de alimentos", dijo la presidenta de la Comisión de Agricultura del Senado, Graciela de la Rosa, y destacó que "es la primera vez que el país toma esta actitud que tiene que ver con su soberanía".

Ante la falta de datos oficiales y para conocer con exactitud el límite que deberá tener la extranjerización de tierras, la norma establece la creación de un Registro Catastral de Tierras Rurales, que en el lapso de 180 días deberá realizar un relevamiento integral sobre la propiedad de esos inmuebles.

Algunos grandes propietarios extranjeros de tierras en Argentina son los estadounidenses Douglas Tompkins y Ted Turner, el británico Joe Lewis (dueño del Hard Rock Café) y los hermanos italianos Benetton.

La unidad de mayor tamaño es la de Benetton en la Patagonia con casi un millón de hectáreas, que están dedicadas a la producción de lana para la industria global del grupo.

En el caso de Tompkins (Esteros del Iberá en el nordeste) y Turner (Patagonia), el valor de las tierras es fundamentalmente paisajístico.

La iniciativa aprobada se inspiró en leyes vigentes en Brasil, Canadá, Estados Unidos, Francia e Italia.

El informe de la FAO señala que en Argentina "no se identificaron casos ya concretados de participación de Estados extranjeros en compras de tierras, aunque sí existen gestiones por parte de países (China, Corea del Sur, Catar y Arabia Saudita) que estarían negociando diferentes arreglos para garantizarse el acceso a alimentos".

El trabajo denominado "Concentración y Extranjerización de las tierras en 17 países de América latina y el Caribe" precisa que funcionarios de Catar, que cuenta con un fondo de unos mil millones de dólares para adquirir tierras, ya han expresado su interés por comprarlas en el país sudamericano.

Arabia Saudita, por ejemplo, está negociando una fuerte inversión sobre 221 mil hectáreas en la provincia de Chaco (norte), mientras que China intenta acceder a unas 300 mil hectáreas en Río Negro, aunque encuentra dificultades para cerrar el acuerdo, según la FAO.

Argentina es una de las potencias alimentarias por sus fértiles tierras en la Pampa Húmeda (región central) y una cosecha de granos que supera los cien millones de toneladas, con exportaciones agroindustriales en el 2011 por unos 35 mil millones de dólares, casi la mitad del total, según cifras oficiales.

<sup>3</sup> <http://www.donorplatform.org/content/view//457/2687>

ción de compra de tierras por parte de firmas multinacionales obedece al acelerado crecimiento de tenencia y dominio de tierras. Se estima que el 10% de la tierra Argentina está en manos de monopolios foráneos—unas 20 millones de hectáreas—.

No obstante que esta situación es ya de por sí llamativa y exige reforzar nuestras legislaciones para que la tierra y nuestros recursos sean usados al amparo de nuestra seguridad alimentaria, el informe del Banco Mundial demuestra que las grandes inversiones no retribuyen en el país receptor ningún beneficio económico o compensación alguna que permita hacer un balance benéfico en su favor, por el contrario contribuyeron al desplazamiento y generaron más pobreza de la existente.

En el mencionado informe se puede traer como referencia los siguientes casos que evidencian el grado de afectación de estas naciones:

República Democrática del Congo. Proyecto de maíz. “La inversión desplazó a los cultivadores locales, los expulsó a un parque nacional donde los campesinos ahora pagan a los guardias para que los dejen cultivar en la reserva; otros campesinos se vieron forzados a reacomodarse a 50 kilómetros de distancia donde le rentan tierra a los pobladores locales. Los suelos con pocos minerales son muy susceptibles de erosión después de que se despeja la biomasa. No se requieren estudios de impacto ambiental...”.

Liberia. Proyecto de arroz: “Los problemas económicos ocasionaron que los inversionistas busquen los fértiles humedales, en contravención a los acuerdos alcanzados con la comunidad (que no pudieran ponerse en efecto). Esto desplazó al 30 por ciento de la población local. No hay compensación para quienes perdieron sus derechos. Fueron creados 400 empleos de tiempo completo para trabajadores no calificados (casi todos excombatientes) pero hay preocupación de que se contrate a extranjeros que están dispuestos a trabajar por salarios menores. El resultado es la deforestación, y ya se desecaron 50 hectáreas de pantano en el primer año de operaciones”.

Liberia. Concesión maderera: “El acuerdo social claramente especifica pago de renta y reparto de beneficios con el gobierno, pero no se respeta la prohibición de que los inversionistas interfieran con los usos consuetudinarios de buena fe de la madera y otros productos forestales”.

Mozambique. Caña de azúcar: “Sólo entre 35-40 personas fueron empleadas de tiempo completo, y unas 30 sobre una base estacional pese a la promesa del inversionista de proporcionar 2650 empleos. [...] la población local pierde acceso a la leña, carne de cacería y pescado. El inversionista usa las existencias locales de agua y los caminos sin dar compensación alguna, lo que afecta a las mujeres que juntan agua. La evaluación de impacto ambiental encontró los potenciales impactos negativos de los agroquímicos en el suelo, el aire, el agua, y recomendó medidas de mitigación. Se sufre también el impacto negativo de la deforestación para producir caña”.

Tanzania. Ganado y jatropha: “Es una empresa conjunta entre las compañías holandesas y de Tanzania; la tierra pertenece a cuatro poblados, que aún deben aprobar la transferencia a los inversionistas. Sólo un poblado ofreció ya otorgar

sus derechos agrarios. Los inversionistas quieren alquilar la tierra directamente de los poblados locales, lo que viola una ley agraria de las comunidades. Es potencialmente negativo el impacto para las comunidades de pastores, por el acceso a pastos, leña y agua. No se han cuantificado los beneficios que traerá el empleo.

Zambia. Cultivos de exportación: “Hay temor de desplazamiento potencial entre la gente local. Estas potenciales expulsiones, la pérdida de productos forestales, incluidos algunos gusanos comestibles. Tierras forestales de miombo, intactas, serían impactadas negativamente por la destrucción del bosque para cultivar y habría un efecto ambiental negativo al destruir el bosque para construir carreteras y represas, con una erosión del suelo relacionada”<sup>5</sup>.

Como conclusión a esta situación, se puede decir que las grandes multinacionales no sólo están buscando un acaparamiento de suelo a escala mundial de tierras; sino que sus inversionistas realizan sus producciones sin ningún tipo de compromiso laboral, ni distribución de beneficios o ganancias para el pueblo local, eludiendo una planificación eficiente y equitativa.

Por ello, el presente proyecto constituye una medida preventiva a largo plazo para que dentro de los lineamientos estatales se proteja la integridad nacional mediante la protección de la soberanía de la tierra buscando que el proceso de globalización del mercado agrícola, aunque necesario y respetable para el país dado su gran contribución a la economía de la nación, no interfiera o genere efectos negativos en la seguridad alimentaria nacional.

#### Importancia de la tierra en el país

De acuerdo con el Documento de Discusión Nacional acerca de los Asuntos Claves en el Análisis del Sector Agricultura la importancia de la agricultura en nuestro país es absoluta puesto que el porcentaje en términos del Producto Interno Bruto (PIB) va hasta un 14% desde 1994, satisface gran parte de la demanda alimentaria de la nación, provee materias primas para una diversidad de industrias y conserva una importante participación en los mercados internacionales de café<sup>6</sup>.

En términos del Departamento Nacional de Estadística (DANE<sup>7</sup>) “aunque el PIB agrícola colombiano sigue perdiendo participación, con el 25,33% en 1970, el 11,44% en 2007 y el 8,5% en 2008, su importancia sigue siendo apreciable por su inserción en la agroindustria y en el comercio exterior, por su asociación con aspectos medioambientales, con la generación de empleo y con la calidad de vida. Es el sector con la quinta participación dentro del PIB nacional, con un promedio de participación del 9,2% en el período 2000-2008.

Su tasa de crecimiento promedio para los últimos 9 años se mantiene alrededor del 3,0%. De este modo, “cuando la agricultura ha perdido importancia como motor del desarrollo, pero aún representa un importante sector económico, que es lo que ocurre en gran parte de los países latinoamericanos, incluido

<sup>5</sup> Banco Mundial: “Rising global interest in farmland”, Appendix tabla 2, pp. 106-108.

<sup>6</sup> www.pnud.org

<sup>7</sup> Discusión Nacional acerca de los Asuntos Claves en el Análisis del Sector Agricultura.

Colombia, la política sectorial de los países no sólo estimula el desarrollo productivo agrícola, sino que en ella importa, igualmente, el desarrollo de la población rural y el de las regiones". (Perfetti, 2007)<sup>8</sup>.

Según este informe, la agricultura colombiana genera el 21% del empleo del país, y ocupa el 44.8% del total de área planimetrada nacional.

Del valor total de la producción agropecuaria del 2007, el 55.2% corresponde a producción agrícola y el restante 44.8% es producción pecuaria. La producción agrícola está distribuida a lo largo de los 32 departamentos del país, con diferentes tasas de ocupación y en diferentes elevaciones. En casi todas las actividades hay un gran porcentaje de pequeños agricultores: el 68.8% de los predios rurales cuyo dueño es diferente al estado tienen tamaños menores a 5 ha (representando 3.4% del área), y el 18.2% tiene áreas entre 5 y 20 ha (representando 6.9% del área)<sup>9</sup>. Esto deja ver un desequilibrio intenso entre la cantidad de área distribuida y la cantidad de pequeños actores rurales haciendo parte del sistema agropecuario. Además de esto, hay una marcada diferencia entre la actividad pecuaria y agrícola: el 75.6% del área bajo agricultura corresponde a ganadería, y el 7.3% a actividades netamente agrícolas. Se destaca el café como un producto de capital importancia para las finanzas nacionales dado que es el segundo generador de empleo después de la ganadería, es el de mayor participación en exportaciones, y presenta un crecimiento significativo en producción durante la última década.

Como se observa, el sector rural es fundamental para la economía nacional, no solo por su alta generación de empleo e imprescindible contribución a la economía, sino por su capacidad de abastecimiento alimentario para el mercado interno, hecho este que convierte a la tierra en el pilar fundamental de un horizonte sostenible para el desarrollo de la Nación.

En este sentido, es de aclarar que el proyecto lejos de presentar una actitud xenofóbica, discriminatoria o afectante de los derechos de los extranjeros en nuestro país, busca proteger un recurso natural estratégico como es la tierra, pilar de la economía, el empleo y el desarrollo sostenible de la Nación. Medidas que han sido abordadas por muchos países del Mundo como Francia, Italia, Canadá, Estados Unidos, Brasil y Argentina.

### Inseguridad alimentaria

En el tema de abastecimiento interno alimentario, la Universidad Nacional menciona que teniendo en cuenta el aumento de las importaciones en el terreno agrícola de productos que van desde la carne hasta el trigo, maíz, frijol, aceites, los alimentos que produce la Nación, no son suficientes para satisfacer la demanda interna, por lo cual el mercado se ve obligado a importar productos agropecuarios y agroindustriales.

No obstante que en los últimos años se ha incrementado las importaciones de productos que parecerían imposibles como trigo, maíz, frijol, aceites, papa por solo citar los más importantes<sup>10</sup> y que la balanza comercial del país en términos de productos agrícolas

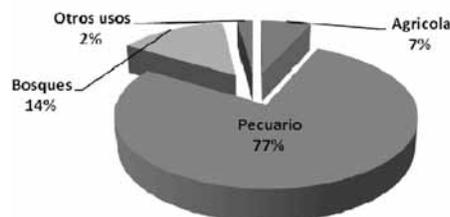
ha presentado una tendencia negativa, –lo que permite concluir que cada vez el país importa más alimentos–. En general, el país tiene una oferta estable y suficiente de alimentos. Este hecho se evidencia en el comportamiento de la producción agropecuaria, la cual ha presentado una tendencia creciente, después de la fuerte caída que se presentó a finales de los años noventa.

En este sentido, teniendo en cuenta que las importaciones están relacionadas a cuestiones de tipo comercial internacional, más que a las condiciones de producción al interior de Colombia; de acuerdo a la cantidad de tierra apta para la agroindustria y la abundancia de agua dulce, el país puede satisfacer la demanda de alimentos de su población y aún generar excedentes exportables.

Para sustentar lo anterior, de acuerdo con la Encuesta Nacional Agropecuaria, Colombia tiene una superficie de 114.174.800 hectáreas de las cuales el 56% está conformada por bosques naturales, cuerpos de agua, ariales, zonas sin actividad agropecuaria, con problemas de orden público y zonas urbanas. El restante del territorio que asciende a 50.707.627 hectáreas correspondiente al 44% del área total, se considera en su mayoría tierra fértil reservada a la actividad agropecuaria.

Se estima que de la tierra fértil consignada a la producción agropecuaria, un total de 3.353.058 hectáreas correspondientes al 7%, se encuentra destinada a la actividad agrícola y una superficie correspondiente a 39.150.220 hectáreas, correspondiente al 77%, están destinadas a la actividad pecuaria, el restante corresponde a bosques naturales, infraestructura y vivienda. Los siguientes gráficos evidencian la situación agropecuaria nacional a 2010:

### Distribución de la superficie en uso del suelo



Fuente: Encuesta Nacional Agropecuaria 2010. MADR- DANE-CCI

### Superficie del uso del suelo, en el universo de estudio, según departamento\*. Año 2010

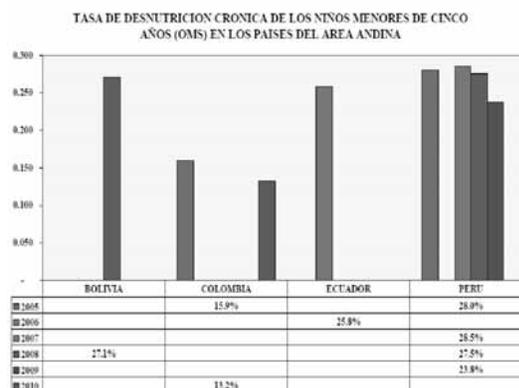
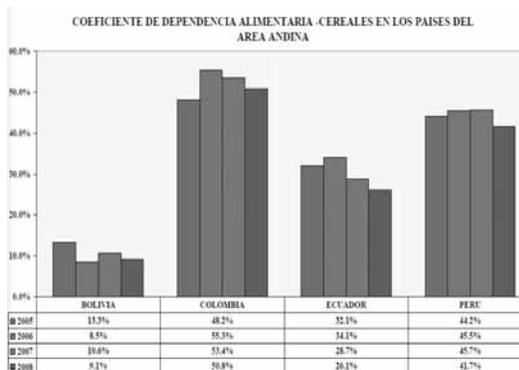
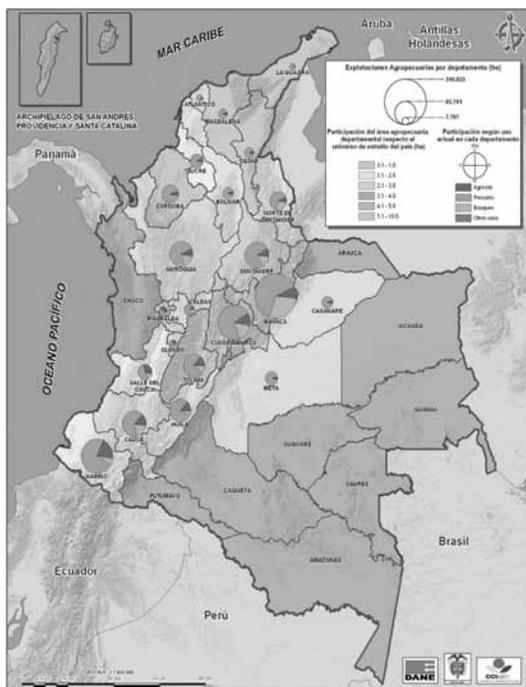
Departamento	Agrícola	Pecuaria	Bosques	Otros Usos	Total superficie	Total Explotaciones agropecuarias
Hectáreas						
Total nacional	3.353.058	39.150.220	7.146.612	1.055.739	50.707.627	1.579.229
Antioquia	310.089	2.798.863	672.185	146.339	3.927.477	97.489
Atlántico	9.896	252.686	10.065	7.516	280.453	6.305
Bolívar	102.720	1.287.284	54.476	31.662	1.475.150	19.596
Bolívar	122.816	1.120.687	508.261	31.114	1.783.077	316.023
Caldas	59.555	425.001	115.709	5.650	647.083	20.050
Casanare	181.406	3.632.455	134.190	69.345	4.037.396	21.253
Cauca	173.144	825.096	246.285	39.056	1.283.591	104.611
Cesar	148.108	1.645.794	93.081	58.976	1.945.999	16.478
Córdoba	103.007	1.728.645	20.275	43.340	1.895.276	50.092
Cundinamarca	181.620	1.452.666	330.199	64.807	2.029.498	191.792
Huila	161.512	1.071.273	76.543	22.975	1.202.303	79.849
La guajira	18.996	1.962.984	32.705	34.836	1.879.881	5.778
Magdalena	104.333	1.467.558	50.050	41.461	1.671.751	13.590
Meta	224.867	5.016.377	75.468	56.144	5.374.966	28.034
Nariño	147.567	970.378	61.862	19.885	799.713	189.212
Norte de Santander	98.285	887.842	349.978	43.190	1.389.276	52.041
Quindío	56.840	71.627	23.512	7.862	159.841	7.797
Risaralda	78.093	67.262	27.265	8.127	200.847	12.399
Santander	208.053	1.739.978	351.968	56.130	2.356.449	105.102
Sucre	70.857	783.251	6.820	22.578	883.102	31.149
Tolima	262.544	1.347.220	186.451	15.046	1.813.270	83.701
Valle del Cauca	298.138	570.523	132.138	50.225	1.051.054	35.176
Unión departamentos	171.196	6.882.073	3.588.773	159.182	12.741.233	95.398

\*Se refiere al uso del suelo encarrilado el día de la entrevista  
Fuente: Encuesta Nacional Agropecuaria 2010. MADR- DANE-CCI

<sup>8</sup> [http://www.dane.gov.co/revista\\_ib/html\\_r6/articulo3\\_r6.html](http://www.dane.gov.co/revista_ib/html_r6/articulo3_r6.html)

<sup>9</sup> Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, 2005.

<sup>10</sup> Universidad Nacional – agricultura sostenible.



En contraste con lo expuesto, algunos datos muestran que pese a la cantidad de tierra presu-puestada para la actividad agropecuaria subsisten diferentes problemas que evidencian tintes de una preocupante inseguridad alimenticia, no solo en nuestro país, sino en la mayoría de los países de América Latina.

A continuación se presentan algunos datos que permiten ilustrar la importancia de la alimentación en la zona andina y sus principales problemas<sup>11</sup>:

Subnutrición	1990-92	1995-97	2000-02	2005-07
Bolivia	2,0	1,9	1,9	2,5
Colombia	5,2	4,0	3,9	4,3
Ecuador	2,4	1,8	2,1	2,0
Perú	6,1	5,0	4,7	4,3
CAN	15,7	12,7	12,6	13,1

Fuente: El estado de la seguridad alimentaria y nutricional. FAO 2010. (Millones de personas).

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
Pobr. Extrema	26.1%	12.0%	20.3%	11.5%
Pobreza total (2009p)	50.6%	45.1%	56.6%	34.8%
UDAPE	(2009p)	(2006)	INEC.	(2009)
INELENAHO		DNP	ENEMDUR	
Analfabetismo femenino (2001)	19.4%	9.2%	10.3%	10.6%
INEC. Censo	(2001)	(2005)	(2001)	(2007)
INELENAHO		DANE. Censo	SISE	
Lactancia materna (% niños <6 meses)	54%	47%	39.6%	63%
UNICEF	(2000-2007)	(2000-2007)	(2004)	(2000-2007)
UNICEF		UNICEF	ENDEMAIN	UNICEF

	Bolivia	Colombia	Ecuador	Perú
Incidencia	22.2%	12.6%	42%	18.0%
IRA <5 años (2003)	22.4%	13.9%	22%	14.7%
UDAPE	(2003)	(2000)	(2004)	(2004-06)
INELENDES		ENDS	ENDEMAIN	
%Pobl.c/ acceso	74.6%	81.4%	52.1%	69.6%
UDAPE	(2008)	(2001)	(2005)	(2007)
INEI.Censo		DANE. Censo	INEC. Censo	INEI.Censo
Desagüe	UDAPE	DANE. Censo	INEC. Censo	INEI.Censo

Con los anteriores datos, se evidencia cómo los países latinoamericanos, incluido el nuestro, pese a tener extensiones importantes de tierras agropecuarias fértiles, muestran visos de inseguridad alimentaria desfavorable para su población, razón por la cual es menester de cada gobierno asegurar su nutrición y amparo, implementando medidas que permitan a largo plazo contrarrestar la carencia alimentaria y asegurando la sostenibilidad del alimento.

En este sentido, el presente proyecto de ley no solo busca proteger la agricultura colombiana para los colombianos, sino prever que en un futuro próximo pese a las diferentes inversiones que se puedan hacer en nuestro país en materia agropecuaria, se sostenga la seguridad alimentaria de los millones de compatriotas que hoy, no obstante tener un país con alto grado de fertilidad en su suelo, mantiene latentes problemas relacionados con mala alimentación.

**Sustento jurídico**

**Marco normativo de carácter internacional**

Diferentes tratados internacionales y normas de carácter global que amparan la seguridad alimentaria y propenden medidas para asegurar la alimentación como un derecho inalienable de las personas:

**La Declaración Universal de Derechos Humanos Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su Resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948**

*Artículo 3°*

*Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona.*

*Artículo 21*

*1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.*

<sup>11</sup> Fuente: Comunidad Andina de Naciones – Seguridad y Soberanía Alimentaria y Nutricional.

2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.

3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

#### Artículo 23

1. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

2. Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

3. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualesquiera otros medios de protección social.

4. Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

#### Artículo 25

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

2. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencia especiales. Todos los niños, nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social.

**Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su Resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966 –adoptado por la Ley 74 de 1968–**

#### Artículo 1°

1. Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural.

2. Para el logro de sus fines, todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional basada en el principio de beneficio recíproco, así como del derecho internacional. En ningún caso podrá privarse a un pueblo de sus propios medios de subsistencia.

3. Los Estados Partes en el presente Pacto, incluso los que tienen la responsabilidad de administrar territorios no autónomos y territorios en fideicomiso, promoverán el ejercicio del derecho de libre determinación, y respetarán este derecho de conformidad con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.

#### Artículo 3°

Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a asegurar a los hombres y a las mujeres

igual título a gozar de todos los derechos económicos, sociales y culturales enunciados en el presente Pacto.

#### Artículo 11

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para:

a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales;

b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

#### Artículo 12

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental.

2. Entre las medidas que deberán adoptar los Estados Partes en el Pacto a fin de asegurar la plena efectividad de este derecho, figurarán las necesarias para:

a) La reducción de la mortalidad y de la mortalidad infantil, y el sano desarrollo de los niños;

b) El mejoramiento en todos sus aspectos de la higiene del trabajo y del medio ambiente;

c) La prevención y el tratamiento de las enfermedades epidémicas, endémicas, profesionales y de otra índole, y la lucha contra ellas;

d) La creación de condiciones que aseguren a todos asistencia médica y servicios médicos en caso de enfermedad.

#### Convención sobre los Derechos del Niño (1989)

#### Artículo 24

1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al disfrute del más alto nivel posible de salud y a servicios para el tratamiento de las enfermedades y la rehabilitación de la salud. Los Estados Partes se esforzarán por asegurar que ningún niño sea privado de su derecho al disfrute de esos servicios sanitarios.

2. Los Estados Partes asegurarán la plena aplicación de este derecho y, en particular, adoptarán las medidas apropiadas para:

a) Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;

b) Asegurar la prestación de la asistencia médica y la atención sanitaria que sean necesarias a todos los niños, haciendo hincapié en el desarrollo de la atención primaria de salud;

c) *Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;*

d) *Asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres;*

e) *Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos;*

f) *Desarrollar la atención sanitaria preventiva, la orientación a los padres y la educación y servicios en materia de planificación de la familia.*

3. *Los Estados Partes adoptarán todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños.*

4. *Los Estados Partes se comprometen a promover y alentar la cooperación internacional con miras a lograr progresivamente la plena realización del derecho reconocido en el presente artículo. A este respecto, se tendrán plenamente en cuenta las necesidades de los países en desarrollo.*

#### **Declaración de Roma sobre Seguridad Alimentaria Mundial (1996)**

##### *“Compromiso primero*

*Garantizaremos un entorno político, social y económico propicio, destinado a crear las mejores condiciones posibles para la erradicación de la pobreza y para la paz duradera, sobre la base de una participación plena y equitativa de las mujeres y los hombres, que favorezca al máximo la consecución de una seguridad alimentaria sostenible para todos.*

##### *Compromiso segundo*

*Aplicaremos políticas que tengan por objeto erradicar la pobreza y la desigualdad y mejorar el acceso físico y económico de todos en todo momento a alimentos suficientes, nutricionalmente adecuados e inocuos, y su utilización efectiva.*

##### *Compromiso tercero*

*Nos esforzaremos por adoptar políticas y prácticas participativas y sostenibles de desarrollo alimentario, agrícola, pesquero, forestal y rural, en zonas de alto y bajo potencial, que sean fundamentales para asegurar un suministro de alimentos suficiente y fiable a nivel familiar, nacional, regional y mundial y que combatan las plagas, la sequía y la desertificación, considerando el carácter multifuncional de la agricultura.*

##### *Compromiso cuarto*

*Nos esforzaremos por asegurar que las políticas de comercio alimentario y agrícola y de comercio en general contribuyan a fomentar la seguridad alimentaria para todos a través de un sistema de comercio mundial leal y orientado al mercado.*

##### *Compromiso quinto*

*Nos esforzaremos por prevenir y estar preparados para afrontar las catástrofes naturales y emergencias de origen humano, y por atender las necesidades*

*transitorias y urgentes de alimentos de manera que fomenten la recuperación, la rehabilitación, el desarrollo y la capacidad para satisfacer las necesidades futuras.*

##### *Compromiso quinto*

*Nos esforzaremos por prevenir y estar preparados para afrontar las catástrofes naturales y emergencias de origen humano, y por atender las necesidades transitorias y urgentes de alimentos de manera que fomenten la recuperación, la rehabilitación, el desarrollo y la capacidad para satisfacer las necesidades futuras.*

##### *Compromiso sexto*

*Promoveremos la asignación y utilización óptimas de las inversiones públicas y privadas para impulsar los recursos humanos, los sistemas alimentarios, agrícolas, pesqueros y forestales sostenibles y el desarrollo rural en zonas de alto y de bajo potencial.*

##### *Compromiso séptimo*

*Aplicaremos, vigilarémos y daremos seguimiento a este Plan de Acción a todos los niveles, en cooperación con la comunidad internacional”.*

**Observación general 12 del Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas explica el derecho a la alimentación en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:**

*“El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea solo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla”.*

##### *Introducción y premisas básicas*

*1. El derecho a una alimentación adecuada está reconocido en diversos instrumentos de derecho internacional. **El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales trata el derecho a una alimentación adecuada más extensamente que cualquier otro instrumento internacional. En el párrafo 1° del artículo 11 del Pacto, los Estados Partes reconocen “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia”, y en el párrafo 2° del artículo 11 reconocen que posiblemente deberán adoptarse medidas más inmediatas y urgentes para garantizar “el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre” y la malnutrición. El derecho a una alimentación adecuada es de importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos. Ese derecho se aplica a todas las personas; por ello la frase del párrafo 1° del artículo 11 “para sí y su familia” no entraña ninguna limitación en cuanto a la aplicabilidad de este derecho a los individuos o a los hogares dirigidos por una mujer.***

*(...)*

*4. El Comité afirma que el derecho a una alimentación adecuada **está inseparablemente vinculado a la dignidad inherente de la persona humana y es indispensable para el disfrute de otros derechos humanos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos.** Es también inseparable de la justicia social, pues requiere la adopción de políticas económicas, ambientales y sociales adecuadas, en los planos nacional e internacional, orientadas a la*

erradicación de la pobreza y al disfrute de todos los Derechos Humanos por todos.

5. Pese a que la comunidad internacional ha reafirmado con frecuencia la importancia del pleno respeto del derecho a una alimentación adecuada, se advierte una disparidad inquietante entre las formas que se fijan en el artículo 11 del Pacto y la situación que existe en muchas partes del mundo. Más de 840 millones de personas de todo el mundo, la mayoría de ellas de países en desarrollo, sufren de hambre crónica; millones de personas sufren hambrunas causadas por los desastres naturales, el aumento de la incidencia de los conflictos civiles y las guerras en algunas regiones y el uso de los alimentos como arma política. El Comité observa que si bien los problemas del hambre y la malnutrición suelen ser especialmente agudos en los países en desarrollo, la malnutrición, la subnutrición y otros problemas relacionados con el derecho a una alimentación adecuada y el derecho a estar protegido contra el hambre existen también en algunos de los países económicamente más desarrollados. Básicamente, las raíces del problema del hambre y la malnutrición no están en la falta de alimento sino en la falta de acceso a los alimentos disponibles, por parte de grandes segmentos de la población del mundo entre otras razones, a causa de la pobreza.

Contenido normativo de los párrafos 1° y 2° del artículo 11.

6. **El derecho a la alimentación adecuada se ejerce cuando todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla.** El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos. El derecho a la alimentación adecuada tendrá que alcanzarse progresivamente. No obstante, **los Estados tienen la obligación básica de adoptar las medidas necesarias para mitigar y aliviar el hambre tal como se dispone en el párrafo 2° del artículo 11, incluso en caso de desastre natural o de otra índole.**

Adecuación y sostenibilidad de la disponibilidad de los alimentos y del acceso a estos.

7. El concepto de adecuación es particularmente importante en relación con el derecho a la alimentación puesto que sirve para poner de relieve una serie de factores que deben tenerse en cuenta al determinar si puede considerarse que ciertas formas de alimentos o regímenes de alimentación a las que se tiene acceso son las más adecuadas en determinadas circunstancias a los fines de lo dispuesto en el artículo 11 del Pacto. El concepto de sostenibilidad está íntimamente vinculado al concepto de alimentación adecuada o de seguridad alimentaria, que entraña la posibilidad de acceso a los alimentos por parte de las generaciones presentes y futuras. El significado preciso de "adecuación" viene determinado en buena medida por las condiciones sociales, económicas, culturales, climáticas, ecológicas y de otro tipo imperantes en el momento, mientras que el de "sostenibilidad" entraña el concepto de disponibilidad y accesibilidad a largo plazo.

8. El Comité considera que el contenido básico del derecho a la alimentación adecuada comprende lo siguiente:

**– la disponibilidad de alimentos en cantidad y calidad suficientes para satisfacer las necesidades ali-**

**mentarias de los individuos, sin sustancias nocivas, y aceptables para una cultura determinada;**

**– la accesibilidad de esos alimentos en formas que sean sostenibles y que no dificulten el goce de otros Derechos Humanos.**

9. Por **necesidades alimentarias se entiende que el régimen de alimentación en conjunto aporta una combinación de productos nutritivos para el crecimiento físico y mental, el desarrollo y el mantenimiento, y la actividad física que sea suficiente para satisfacer las necesidades fisiológicas humanas en todas las etapas del ciclo vital, y según el sexo y la ocupación.** Por consiguiente, será preciso adoptar medidas para mantener, adaptar o fortalecer la diversidad del régimen y las pautas de alimentación y consumo adecuadas, incluida la lactancia materna, al tiempo que se garantiza que los cambios en la disponibilidad y acceso a los alimentos mínimos no afectan negativamente a la composición y la ingesta de alimentos.

(...)

12. **Por disponibilidad se entienden las posibilidades que tiene el individuo de alimentarse ya sea directamente, explotando la tierra productiva u otras fuentes naturales de alimentos, o mediante sistemas de distribución, elaboración y de comercialización que funcionen adecuadamente y que puedan trasladar los alimentos desde el lugar de producción a donde sea necesario según la demanda.**

13. La accesibilidad comprende la accesibilidad económica y física:

**La accesibilidad económica implica que los costos financieros personales o familiares asociados con la adquisición de los alimentos necesarios para un régimen de alimentación adecuado deben estar a un nivel tal que no se vean amenazados o en peligro la provisión y la satisfacción de otras necesidades básicas.** La accesibilidad económica se aplica a cualquier tipo o derecho de adquisición por el que las personas obtienen sus alimentos y es una medida del grado en que es satisfactorio para el disfrute del derecho a la alimentación adecuada. Los grupos socialmente vulnerables como las personas sin tierra y otros segmentos particularmente empobrecidos de la población pueden requerir la atención de programas especiales.

**La accesibilidad física implica que la alimentación adecuada debe ser accesible a todos, incluidos los individuos físicamente vulnerables, tales como los lactantes y los niños pequeños, las personas de edad, los discapacitados físicos, los moribundos y las personas con problemas médicos persistentes, tales como los enfermos mentales.** Será necesario prestar especial atención y, a veces, conceder prioridad con respecto a la accesibilidad de los alimentos a las personas que viven en zonas propensas a los desastres y a otros grupos particularmente desfavorecidos. Son especialmente vulnerables muchos grupos de pueblos indígenas cuyo acceso a las tierras ancestrales puede verse amenazado.

**Observación general 15, aplicación del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el derecho al agua (artículos 11 y 12 del Pacto), (29° período de sesiones 2002)**

"I. Introducción

1. **El agua es un recurso natural limitado y un bien público fundamental para la vida y la salud.**

**El derecho humano al agua es indispensable para vivir dignamente y es condición previa para la realización de otros Derechos Humanos.** El Comité ha constatado constantemente una denegación muy generalizada del derecho al agua, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados. Más de 1.000 millones de personas carecen de un suministro suficiente de agua y varios miles de millones no tienen acceso a servicios adecuados de saneamiento, lo cual constituye la principal causa de contaminación del agua y de las enfermedades relacionadas con el agua. La polución incesante, el continuo deterioro de los recursos hídricos y su distribución desigual están agravando la pobreza ya existente. Los Estados Partes deben adoptar medidas eficaces para hacer efectivo el derecho al agua sin discriminación alguna, como se establece en la presente observación general.

El fundamento jurídico del derecho al agua

2. **El derecho humano al agua es el derecho de todos a disponer de agua suficiente, salubre, aceptable, accesible y asequible para el uso personal y doméstico.** Un abastecimiento adecuado de agua salubre es necesario para evitar la muerte por deshidratación, para reducir el riesgo de las enfermedades relacionadas con el agua y para satisfacer las necesidades de consumo y cocina y las necesidades de higiene personal y doméstica.

3. En el párrafo 1º del artículo 11 del Pacto se enumeran una serie de derechos que dimanán del derecho a un nivel de vida adecuado, “incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados”, y son indispensables para su realización. El uso de la palabra “incluso” indica que esta enumeración de derechos no pretendía ser exhaustiva. **El derecho al agua se encuadra claramente en la categoría de las garantías indispensables para asegurar un nivel de vida adecuado, en particular porque es una de las condiciones fundamentales para la supervivencia. Además, el Comité ha reconocido anteriormente que el agua es un derecho humano amparado por el párrafo 1º del artículo 11 (véase la Observación General número 6 (1995)).** El derecho al agua también está indisolublemente asociado al derecho al más alto nivel posible de salud (párrafo 1º del artículo 12) y al derecho a una vivienda y una alimentación adecuadas (párrafo 1º del artículo 11). Este derecho también debe considerarse conjuntamente con otros derechos consagrados en la Carta Internacional de Derechos Humanos, en primer lugar el derecho a la vida y a la dignidad humana.

(...)

6. El agua es necesaria para diversas finalidades, aparte de los usos personales y domésticos, y para el ejercicio de muchos de los derechos reconocidos en el Pacto. Por ejemplo, el agua es necesaria para producir alimentos (el derecho a una alimentación adecuada) y para asegurar la higiene ambiental (el derecho a la salud). El agua es fundamental para procurarse medios de subsistencia (el derecho a ganarse la vida mediante un trabajo) y para disfrutar de determinadas prácticas culturales (el derecho a participar en la vida cultural). Sin embargo, en la asignación del agua debe concederse prioridad al derecho de utilizarla para fines personales y domésticos. También debe darse prioridad a los recursos hídricos necesarios para evitar el hambre y las enfermedades, así

como para cumplir las obligaciones fundamentales que entraña cada uno de los derechos del Pacto.

El agua y los derechos del Pacto

7. **El Comité señala la importancia de garantizar un acceso sostenible a los recursos hídricos con fines agrícolas para el ejercicio del derecho a una alimentación adecuada** (véase la Observación General número 2 (1997)). Debe hacerse lo posible para asegurar que los agricultores desfavorecidos y marginados, en particular las mujeres, tengan un acceso equitativo al agua y a los sistemas de gestión del agua, incluidas las técnicas sostenibles de recogida del agua de lluvia y de irrigación. Tomando nota de la obligación establecida en el párrafo 2º del artículo 1º del Pacto, que dispone que no podrá privarse a un pueblo “de sus propios medios de subsistencia”, los Estados Partes deberían garantizar un acceso suficiente al agua para la agricultura de subsistencia y para asegurar la de subsistencia de los pueblos indígenas.

Marco normativo constitucional nacional

Al respecto la Constitución Política de Colombia menciona:

**Artículo 2º. – Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.**

**Artículo 8º - Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.**

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

...

**Artículo 44. - Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, (...)**

La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores.

Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.

**Artículo 49. - La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.**

...

Toda persona tiene el deber de procurar el cuidado integral de su salud y la de su comunidad.

**Artículo 58.** Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni

vulnerados por leyes posteriores. **Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.**

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

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio.

**Artículo 65. - La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado.** Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.

(...)

**Artículo 65. - La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.**

*De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.*

**Artículo 80. - El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.**

**Artículo 95. - La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.**

*Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.*

*Son deberes de la persona y del ciudadano:*

(...)

**8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano;**

**Artículo 100. - Los extranjeros disfrutarán en Colombia de los mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. No obstante, la ley podrá, por razones de orden público, subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros.**

*Así mismo, los extranjeros gozarán, en el territorio de la República, de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezcan la Constitución o la ley.*

(...)

**Artículo 334. - La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano.**

*El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo a los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y la competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.*

De las premisas constitucionales transcritas concluimos que la seguridad alimentaria en el plano jurídico nacional goza de plena protección por parte de la Constitución Política que constituye un importante sustento para este proyecto de ley, toda vez que elevan la producción doméstica de alimentos a un bien constitucionalmente protegido. Aunque la Constitución no consagra de manera taxativa el derecho a la alimentación, este se deriva del derecho fundamental a la vida, a la salud, y a la obligación del Estado de velar por la promoción de la prosperidad general, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica, consignada en el artículo 2° de la Carta y mencionada por la Jurisprudencia como principios y valores constitucionales.

En la medida en que la alimentación es el fragmento fundamental de la vida humana, derecho fundamental por excelencia dentro de nuestro ordenamiento jurídico interno, goza de especial atención, protección y cuidado. En tal sentido el Estado legislador está obligado, a través de la construcción de su ordenamiento jurídico, a mantener su vigencia, eficacia y fuerza vinculante. En cumplimiento de ello, el contenido legal aquí consignado busca garantizar el acceso oportuno, eficaz y permanente a la alimentación, de una manera sostenida, velando porque las presentes pero sobre todo las futuras generaciones tengan donde realizar su producción agropecuaria, necesaria para la sostenibilidad de la alimentación nacional.

De las normas transcritas merece especial atención algunos artículos por su relación directa con las disposiciones del proyecto: el artículo 58, que aunque garantiza el derecho a la propiedad privada advierte que por motivos de utilidad pública o interés social, el interés privado cederá ante el interés general. El artículo 65, según el cual dentro de las obligaciones del Estado está garantizar la producción sostenida de alimentos. Así mismo el artículo 64 ibídem menciona que es deber del Estado promover el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios. Los artículos 8°, 80 y 95-8, ordenan al Estado proteger las riquezas naturales de la Nación mediante un aprovechamiento de los recursos naturales garantista de su conservación y sostenibilidad. De igual forma, el artículo 334 menciona que el Estado a través de la ley debe intervenir en la explotación de los recursos naturales con el fin de garantizar la calidad de vida y preservación de un ambiente sano.

Lo anterior permite concluir que el texto del proyecto referido constituye un fin constitucionalmente legítimo, en la medida en que su finalidad es esen-

cialmente garantista del derecho a la vida de la comunidad y busca conservar, proteger y mantener la tierra como recurso natural, garantizando que su explotación y aprovechamiento esté bajo la jurisdicción del Estado, como parte fundamental de la Soberanía Nacional.

### Jurisprudencia Constitucional Nacional

Al respecto, la Corte Constitucional menciona que el Constituyente del 1991 redactó el artículo 65 de la Constitución con el fin de proteger la producción agrícola de cara a las necesidades alimentarias de los nacionales, en particular de los estratos más pobres del país que son los que en la práctica sufren más este flagelo.

Para tal fin, la Corte menciona que dentro del Estado Social de Derecho se debe promover medidas en favor de los grupos marginados, sin excluir el derecho de la población de un oportuno y permanente acceso a los alimentos, resaltando la importancia de la sostenibilidad alimentaria como una garantía nacional de la población en beneficio de las generaciones futuras<sup>12</sup>.

Como se mencionó en el objeto y fundamento del presente proyecto, las medidas tomadas en el articulado están encaminadas a procurar el mantenimiento sostenible de la alimentación nacional, mediante la limitación de la compra de tierras por parte de los extranjeros, limitante que garantiza la integridad territorial como fin esencial del Estado, a través del

<sup>12</sup> **Corte Constitucional Sentencia C-074/93. MP Ciro Angarita Barón.**

*“Ciertamente el artículo 65 de la Constitución de 1991 consagra en forma expresa un tratamiento prioritario para las personas o entidades dedicadas a la producción de alimentos. (...)*

*De otra parte, es evidente que el texto del mencionado precepto permite afirmar también que ante las diversas alternativas presentadas en la Asamblea Nacional Constituyente en materia de protección especial de la actividad agrícola el Constituyente de 1991 optó por una que hace eco de las preocupaciones en torno a la seguridad alimentaria expresadas por organismos comprometidos activamente con el proceso de integración económica que ha venido realizando el denominado Grupo Andino”.*

En efecto, en un documento presentado a la Junta del Acuerdo de Cartagena a la reunión de Ministros de Agricultura de dicho grupo (...), se recoge la definición de seguridad alimentaria adoptada por la reunión Técnica Subregional sobre prioridades de los sistemas nacionales de seguridad alimentaria en los países andinos, a saber:

**“Seguridad alimentaria es el grado de garantía que debe tener toda población, de poder disponer y tener acceso oportuno y permanente a los alimentos que cubran sus requerimientos nutricionales, tratando de reducir la dependencia externa y tomando en consideración la conservación y equilibrio del ecosistema para beneficio de las generaciones futuras.**

Como se desprende del mismo documento, son precisamente los estratos sociales más pobres de los países en desarrollo los que viven permanentemente en situación de inseguridad alimentaria, lo cual indica a las claras que el problema se relaciona también con la distribución de ingreso no sólo entre naciones sino entre sectores de población. **En consecuencia, es claro que desde esta perspectiva entre las condiciones que el Estado Social de Derecho debe promover para que la igualdad sea real y efectiva y las medidas en favor de grupos discriminados o marginados no puede estar ausente un razonable grado de garantía de que toda la población colombiana pueda disponer y tener acceso oportuno y permanente a los alimentos que satisfagan sus requerimientos nutricionales”.**

principio según el cual el suelo nacional es para los colombianos como medida de protección de cara a una era en que las grandes potencias andan en busca de tierras fértiles que permitan asegurar la sostenibilidad alimentaria de sus pueblos.

En este sentido, aunque la Constitución Nacional menciona que los extranjeros gozan de los mismos derechos que los nacionales, se permite que la ley restrinja estos por razones de orden público, aunque el significado de orden público no es claro en el ordenamiento jurídico una interpretación lógica de su contenido muestra que nuestra Nación está constituida por un Estado Social de Derecho y es dentro de este contexto en que se debe mover el permiso constitucional de limitación de derechos a los extranjeros. Al respecto la Corte ha mencionado lo siguiente:

*“3.4.1 Uno de los límites más importantes que ha desarrollado la jurisprudencia en contra de los peligros que representa para el goce efectivo de los derechos fundamentales un concepto tan amplio como el de orden público, consiste en impedir que este se invoque de manera general y abstracta. Tal y como se mencionó anteriormente, la Corte ha señalado que “(...) las razones de orden público para subordinar a condiciones especiales o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros no se pueden invocar en forma abstracta por el legislador, sino en forma concreta, pues (...) las restricciones a los derechos fundamentales deben ser (i) expresas, (ii) necesarias, (iii) mínimas e (iv) indispensables, y (v) estar dirigidas a la realización de finalidades constitucionales legítimas en una sociedad democrática, como son las que apuntan a asegurar bienes valiosos de la convivencia social”.*

*3.4.5 Como se dijo antes, por razones de “orden público” han de entenderse medidas encaminadas a salvaguardar las condiciones y presupuestos básicos de un Estado social de derecho, que permitan garantizar el goce de los derechos fundamentales.* Así, la Sentencia C-1259 de 2001 declaró que el primer inciso del artículo 74 del Código Sustantivo del Trabajo (Ley 141 de 1961), mediante el cual se indica que “(t)odo patrono que tenga a su servicio más de diez (10) trabajadores debe ocupar colombianos en proporción no inferior al noventa por ciento (90%) del personal de trabajadores ordinarios y no menos del ochenta por ciento (80%) del personal calificado o de especialistas o de dirección o confianza”, es constitucional. **La Corte consideró que “(s)e trata de una norma que se dirige a proteger el trabajo nacional, (y) de un medio adecuado que implica una restricción proporcional y razonable de los derechos de los extranjeros en Colombia.”** Para la Corte “si bien la ley ha establecido un tratamiento diferenciado, él tiene una justificación objetiva y razonable; existe proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida y, por último, si bien se han afectado los derechos de los extranjeros, a la luz de la Constitución es mayor el beneficio reportado por los trabajadores nacionales que el perjuicio sobrellevado por aquellos. De todo ello se infiere que el legislador no ha desconocido el derecho al trabajo de los extranjeros ni les ha impuesto una discriminación injustificada pues simplemente se ha limitado a regular los porcentajes de aquellos que pueden laborar en las empresas que ocupen más de diez trabajadores”. Adicionalmente, la Corte consideró que se trata de una restricción que se puede imponer en virtud del artículo 100 de la Constitución, que permite subor-

dinar o restringir los derechos de los extranjeros por razones de orden público, puesto que las razones que buscaba el legislador eran (i) garantizar el derecho al trabajo de los nacionales y (ii) asegurar una integración adecuada de los extranjeros a la sociedad colombiana”<sup>13</sup>.

En otros textos jurisprudenciales menciona la Corte que “las restricciones a las libertades ciudadanas encuentran fundamento en el concepto de **orden público, entendiendo por tal, las condiciones mínimas de seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad que deben existir en el seno de la comunidad para garantizar el normal desarrollo de la vida en sociedad**”<sup>14</sup>; en otro texto jurisprudencial afirma que la conservación del orden público “implica la adopción, por parte de las autoridades, de medidas que regulen el ejercicio de los derechos y libertades de los gobernados. **Su aplicación debe extenderse hasta donde el mantenimiento del bienestar general lo haga necesario, claro está con observancia de las condiciones mínimas de respeto a la dignidad humana y a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Nacional conservación del orden público**”<sup>15</sup>.

De la jurisprudencia transcrita se observa que para limitar los derechos civiles de las personas extranjeras es necesario que las medidas objeto de la restricción deben ser expresas, necesarias, mínimas, indispensables, acorde con las finalidades constitucionales legítimas.

Así mismo, las providencias transcritas citan que el concepto de orden público, como presupuesto para restringir algunos derechos de los extranjeros, debe enmarcarse en el Estado Social de Derecho para lo cual, las medidas limitantes deben: observar la protección de los derechos fundamentales; ser proporcionales y razonables; su justificación debe ser objetiva y razonable; proporcional entre los medios y los fines; el beneficio debe ser mayor a la limitación; y su aplicación debe tener como fin el bienestar general.

Al respecto, el articulado expresa de manera taxativa el contenido de las medidas, las cuales consideramos proporcionales, razonables y mínimas, pues si bien en él se restringen algunos derechos civiles al limitar la compra de predios rurales por parte de extranjeros, las medidas no son absolutas, puesto que la limitación se refiere sólo a un porcentaje mínimo (15%), del total de las tierras rurales de la Nación, lo que significa que las disposiciones limitantes son mínimas frente a la totalidad de predios rurales existentes en el país.

Respecto a la justificación objetiva y razonable en líneas precedentes mostramos como a partir de la crisis alimentaria de 2007-2008, se hizo necesaria en el mundo la protección del suelo como insumo fundamental para la producción de alimento, indispensable para proteger el derecho fundamental a la vida, a la dignidad humana y la salvaguarda de la integridad territorial como un fin del Estado. Adicionalmente expusimos como el articulado Constitucional privilegia la producción doméstica de alimentos como un bien constitucionalmente amparado.

En el mismo sentido, la aprobación del articulado se traduce en un mayor beneficio para el Estado y busca el bien común, en cuanto garantiza la sostenibilidad alimentaria y que su producción será realizada por nuestros nacionales en beneficio de nuestros nacionales, restringiendo así cualquier posibilidad de exportación alimentaria en caso de desabastecimiento.

Para ilustrar de forma particular la constitucional del presente proyecto de ley transcribimos apartes de la jurisprudencia de la Corte Constitucional que lo sustenta:

En primer lugar, sobre la competencia y obligación de Estado de proteger los recursos naturales y salvaguardar su sostenibilidad como factores que se enmarcan dentro de la soberanía nacional, que comprende el respeto de las instituciones internacionales por las políticas nacionales en materia de recursos naturales, transcribimos apartes de la **Sentencia C-137 de 1996** de Revisión de la Ley 208 de 1995, “por medio de la cual se aprueba el ‘Estatuto del Centro Internacional de Ingeniería Genética y Biotecnología’, hecho en Madrid el 13 de septiembre de 1983”. Magistrado Ponente, doctor Eduardo Cifuentes Muñoz:

“La Carta Política de Colombia otorga al concepto de desarrollo sostenible y a la protección de los recursos naturales y el medio ambiente una importancia fundamental. **En efecto, en los artículos 8° y 95-8 de la Constitución se establece la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas naturales y culturales de la nación y de velar por la conservación del medio ambiente. Por su parte, el artículo 80 del Estatuto Fundamental consagra la necesidad de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales dentro de una perspectiva de desarrollo sostenible que garantice su conservación, restauración o sustitución. En este mismo sentido, el artículo 334 de la Carta encomienda la dirección general de la economía al Estado, que deberá intervenir, por mandato legal, en la explotación de los recursos naturales para lograr el mejoramiento de la calidad de vida, la distribución equitativa de oportunidades y la preservación de un medio ambiente sano.**

**Un análisis de las normas constitucionales antes mencionadas, determina la configuración del concepto de desarrollo sostenible en un doble sentido. Por una parte, opera como una norma programática, esto es, como un mandato que ordena que algo sea realizado en la mayor medida dentro de las posibilidades jurídicas y fácticas existentes. Es así como el desarrollo sostenible se convierte en un objetivo deseable a lograr por parte de las autoridades públicas a través de dos instrumentos fundamentales: la planeación y la dirección general de la economía por parte del Estado. Ninguno de estos dos mecanismos asegura, per se, una realización completa del fin deseado, pero sí obliga al sector público a hacer todos los esfuerzos necesarios para el logro de su máxima efectividad. Por otra parte, el concepto de desarrollo sostenible opera como un límite a las actividades de explotación o aprovechamiento de los recursos naturales en la medida en que tales actividades son constitucionalmente lícitas siempre y cuando se asegure el derecho de las generaciones futuras a seguir disfrutando de los recursos explotados.**

**9. De igual modo, de la normatividad constitucional reseñada, relativa a la protección y conservación de los recursos naturales y el medio ambiente, se**

<sup>13</sup> Corte Constitucional Sentencia C-1058 de 2003. M. P. Jaime Córdoba Triviño.

<sup>14</sup> Corte Constitucional Sentencia SU-476 de 1997 M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

<sup>15</sup> Corte Constitucional Sentencia SU-476 de 1997 M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

desprende que la formulación de políticas y, en especial, la fijación de las reglas de seguridad atinentes a las condiciones de explotación y aprovechamiento de estos bienes en territorio colombiano y a su control y vigilancia, son competencia del Estado colombiano. El fundamento de esta competencia radica en el hecho de que la preservación del medio ambiente constituye una responsabilidad inherente a la soberanía del Estado. En efecto, el mandato constitucional en materia de protección ambiental, que recae sobre los poderes públicos les impide despojarse de sus atribuciones de control y vigilancia en materia de recursos naturales, dentro de los que se encuentran los recursos biológicos y genéticos.

*Desde esta perspectiva, las relaciones internacionales que establezca el país, en cuanto fundadas en la soberanía nacional (C. P. artículo 9°), deben ser respetuosas de los recursos naturales y deben propender a su conservación y mantenimiento. Por estos motivos, si una norma de derecho internacional implica, en cualquier forma, que el Estado colombiano enajene o pierda sus facultades de regulación sobre la explotación y el aprovechamiento de sus recursos naturales, será contraria a las disposiciones constitucionales. (...)*

En segundo lugar, respecto a la importancia de la alimentación de cara a la protección de la familia como núcleo fundamental de la sociedad exponemos como apoyo las siguientes sentencias:

**Sentencia C-184 de 1999-** de revisión de constitucionalidad de la Ley 449 de agosto 4 de 1998, por medio de la cual se aprueba la “Convención Interamericana sobre Obligaciones Alimentarias” hecha en Montevideo, el quince (15) de julio de mil novecientos ochenta y nueve (1989). Magistrado Ponente, doctor Antonio Barrera Carbonell, menciona:

*“El reconocimiento y concreción de las obligaciones alimentarias y su realización material, se vincula con la necesaria protección que el Estado debe dispensar a la familia como institución básica o núcleo fundamental de la sociedad, y con la efectividad y vigencia de derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, en la medida en que el cumplimiento de aquellas sea necesario para asegurar en ciertos casos la vigencia de los derechos fundamentales de las personas al mínimo vital o los derechos de la misma estirpe en favor de los niños, o de las personas de la tercera edad, o de quienes se encuentren en condiciones de marginación o de debilidad manifiesta (artículo 2°, 5°, 11, 13, 42, 44 y 46 C. P.)*

**Sentencia de T-502 de 1992.** Inasistencia alimentaria instaurada por Roberto Ortega López Magistrado Ponente, Alejandro Martínez Caballero:

2. Pedagogía constitucional sobre la familia y su incidencia en los derechos que se desprenden de ella.

La familia en la Constitución de 1991.

La familia tiene como fundamento los artículos 2° (fines esenciales del Estado) y 5° (el amparo de la familia); y se desarrolla en los artículos 42 (igualdad de derechos de los hijos), 43 (igualdad de derechos y oportunidades del hombre y la mujer), 44 (derechos fundamentales de los niños), 45 (derechos del adolescente), 46 (obligación del Estado la sociedad y la familia para con la tercera edad) y 95.2 (deberes).

El tema de la familia fue en la Asamblea Nacional Constituyente de vital importancia. Así lo expusieron los ponentes:

*“Especial énfasis merece la necesidad de mantener la armonía y la unidad familiar, fundamento de la convivencia social y de la paz. El respeto recíproco entre los integrantes de una familia será la mejor pauta para el respeto recíproco entre todos los integrantes de la sociedad”.1*

El artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ratificado mediante la Ley 74 de 1968, establece:

*“Se debe conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo” (negrillas no originales).*

(...)

La familia es la base de la sociedad. Por otra parte la familia es el escenario de la protección y del desarrollo de la especie humana. En efecto, las fratrias o curias fueron el origen de la organización del poder político. Por ello se consagró en la Constitución Política de Colombia la plena libertad para constituir una familia. De manera tal que en la regulación de la materia no se parte de una definición o modalidad específica ni se crean barreras a la cambiante realidad familiar.

**Sentencia T-212 de 2003** - Acción de tutela instaurada por María Reyes Medina en nombre y representación de sus hijos Cindy Paola Arenas Reyes y Antonio Arenas Reyes, contra la E.S.E. Hospital San Pablo de Cartagena. Magistrado Ponente, doctor Jaime Araújo Rentería:

*“A esta altura del análisis conviene destacar el derecho fundamental del menor a recibir alimentos. Entiende esta Corporación que el derecho de alimentos es aquel que le asiste a una persona para reclamar de la persona obligada legalmente a darlos, lo necesario para asegurar la satisfacción de sus necesidades vitales cuando no se está en capacidad de procurarse su propia subsistencia. Así, la obligación alimentaria está en cabeza de quien, por ley, debe afectar parte de su propiedad con el fin de garantizar la supervivencia y desarrollo del acreedor de los alimentos. Para el caso que nos ocupa, los acreedores de este derecho son dos menores que ven lesionado su derecho por parte del Hospital San Pablo de Cartagena, lo cual hace imperiosa la intervención tuitiva del aparato Estatal de protegerlos. Al respecto, en Sentencia C-184 de 1999 expresó esta Corte:*

*“El reconocimiento y concreción de las obligaciones alimentarias y su realización material, se vincula con la necesaria protección que el Estado debe dispensar a la familia como institución básica o núcleo fundamental de la sociedad, y con la efectividad y vigencia de derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, en la medida en que el cumplimiento de aquellas sea necesario para asegurar en ciertos casos la vigencia de los derechos fundamentales de las personas al mínimo vital o los derechos de la misma estirpe en favor de los niños, o de las personas de la tercera edad, o de quienes se encuentren en condiciones de marginación o de debilidad manifiesta (artículos 2°, 5°, 11, 13, 42, 44 y 46 C. P.)*

También el Código Civil reconoce y reglamenta el derecho que le asiste a ciertas personas para exigir de otras el suministro de lo necesario para vivir, cuando ellas mismas no tienen ni la capacidad ni los

*medios para procurárselo por sí mismas. Esta obligación supone, como cualquiera otra, la existencia de una situación de hecho que, por estar contemplada en una norma jurídica, genera consecuencias en el ámbito del derecho.*

(...)

En tercer lugar, mencionamos la obligación de subsidiariedad del Estado frente a los derechos de alimentación, que aunque no fue abordada de manera particular sí fue mencionada en la **Sentencia C-1064 de 2000** - Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 148 (parcial) del Decreto Extraordinario número 2737 de 1989 (Código del Menor). Actor, Elson Rafael Rodríguez Beltrán, Magistrado Ponente, doctor Álvaro Tafur Galvis:

*“La obligación alimentaria se caracteriza por los siguientes aspectos:*

*“En esencia, la obligación alimentaria no difiere de las demás obligaciones civiles. Ella presupone (como las otras) la existencia de una norma jurídica y una situación de hecho, contemplada en ella como supuesto capaz de generar consecuencias en derecho, v.gr. el tener descendientes y encontrarse en ciertas circunstancias económicas. Su especificidad radica en su fundamento y su finalidad, pues, dicha obligación aparece en el marco del deber de solidaridad que une a los miembros más cercanos de una familia, y tiene por finalidad la subsistencia de quienes son sus beneficiarios.*

*El deber de asistencia alimentaria se establece sobre dos requisitos fundamentales: la necesidad del beneficiario y la capacidad del deudor, quien debe ayudar a la subsistencia de sus parientes, sin que ello implique el sacrificio de su propia existencia.*

*Los términos de la obligación aparecen regulados en la ley, que contiene normas sobre los titulares del derecho, las clases de alimentos, las reglas para tasarlos, la duración de la obligación, los alimentos provisionales (artículos 411 a 427 del Código Civil); el concepto de la obligación, las vías judiciales para reclamarlos, el procedimiento que debe agotarse para el efecto, (artículos 133 a 159 del Código del Menor), y el trámite judicial para reclamar alimentos para mayores de edad (artículos 435 a 440 Código de Procedimiento Civil).*

*Este conjunto de disposiciones permite al beneficiario el hacer efectivos sus derechos, cuando el obligado elude su responsabilidad.*

*En síntesis, cada persona debe velar por su propia subsistencia y por la de aquellos a quienes la ley les obliga. El deber de asistencia del Estado es subsidiario, y se limita a atender las necesidades de quienes se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.”*

#### Legislación comparada

##### Argentina

El congreso argentino aprobó un texto normativo, sobre la limitación de adquisición de tierra por parte de extranjeros, estableciendo que el suelo en manos de estos no podrá superar las mil hectáreas o superficie equivalente en la zona núcleo determinada por el Consejo Interministerial de Tierras Rurales.

Así mismo, el texto limitó al 15% el porcentaje del territorio nacional permitido para que esté en manos extranjeras y el 30% de ese porcentaje, no pueden pertenecer a personas jurídicas o naturales extranjeras

de una misma nacionalidad, límite que se hace extensivo en los municipios, departamentos y provincias.

Por otra parte, la norma indica que las operaciones de compraventa no pueden ser consideradas una inversión.

El texto fija que podrán adquirir tierras aquellos extranjeros que estén unidos en matrimonio con ciudadanos argentinos o que tengan más de 10 años de residencia permanente y probada, además de las personas jurídicas que no posean más del 51% de las acciones de una empresa argentina.

El proyecto también incluye la creación del Registro Nacional de Tierras Rurales que deberá trabajar con los catastros provinciales y municipales.

Además fija prohibiciones para la venta de superficies que contengan o sean ribereñas de cuerpos de agua de envergadura y permanentes y para inmuebles ubicados en zonas de seguridad de fronteras.

Por último, prevé irretroactividad de la ley, luego no vulnera derechos adquiridos.

##### Brasil

Brasil fue el primer país en sancionar una ley específicamente destinada a controlar la adquisición de tierras por parte de extranjeros. La extranjerización de la tierra en el territorio brasileño, tiene tres principales normas en las que se sostienen las regulaciones que limitan la propiedad a extranjeros. La primera de ellas se lee en la Carta Constitucional Brasileña, el artículo 190 dice que *“La ley regulará y limitará la adquisición o arrendamiento de las propiedades rurales por parte de personas físicas jurídicas o extranjeras y establecerá los caos que dependerán de la autorización del Congreso Nacional”*.

La segunda norma es la Ley 5.709 de 1971 la cual crea un régimen de compra de tierras en el país por parte de extranjeros. Esta ley ha sido modificada con el objetivo de ajustarla a los retos que actualmente afrontan los países ricos en tierras fértiles y recursos hídricos.

Los sujetos que se regulan en esta ley son los extranjeros residentes en el país, personas jurídicas autorizadas a funcionar en Brasil y personas jurídicas brasileñas de las cuales participen a cualquier título a personas extranjeras. Del mismo modo, faculta al Ministerio de Agricultura para autorizar la adquisición de tierras en áreas consideradas estratégicas para la seguridad nacional.

Otro referente importante de esta ley tiene que ver con el establecimiento de la extensión de tierra que puede ser comprada por extranjeros, la cual no podrá, según dicha ley, superar 1/4 de la superficie del cada municipio brasileño.

Por último, la Ley 8629, dicta el reglamento que establece que los extranjeros residentes en el país y las personas jurídicas autorizadas a funcionar en Brasil sólo podrían arrendar inmuebles rurales en la forma prevista por la Ley 5.709.

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos a los integrantes de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Quinta de Senado, dar primer 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.*

*Daira de Jesús Galvis, Jaime Enrique Durán,*  
Senadores de la República.

**TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER  
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.*

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* El objeto de la presente ley es la implementación de medidas que garanticen la disponibilidad sostenible de alimento en todo el territorio colombiano.

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

Artículo 3°. Entiéndase por recurso natural estratégico, todo recurso natural que actual o potencialmente es vital para el desarrollo de la actividad económica o para el mantenimiento de la calidad de vida del país.

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 y el orden público del país, las personas jurídicas extranjeras o personas naturales extranjeras y las personas jurídicas nacionales con participación societaria extranjera, sólo podrán tener, a cualquier título, el derecho al uso y/o goce de propiedades rurales en los términos y las condiciones mencionadas en la presente ley.

Parágrafo. Las sociedades anónimas que pretendan tener, a cualquier título, el derecho al uso y/o goce de propiedades 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 al uso y/o goce de propiedades rurales si su objeto social está encaminado únicamente a la construcción de proyectos de producción agrícola, ganadera o agroindustrial.

Artículo 6°. En ningún caso se permitirá tener, a cualquier título, el derecho al uso y/o goce de más del 15% de extensión de tierra rural, de un municipio, por parte de las personas de que trata el artículo 4° de la presente ley.

Parágrafo 1°. Las personas de una misma nacionalidad extranjera no podrán tener el derecho al uso y/o goce de más del 4.5% de extensión de tierra rural, de un municipio.

Parágrafo 2°. Para los municipios de mayor extensión el Gobierno Nacional mediante decreto motivado podrá establecer un límite en hectáreas inferior al determinado en el presente artículo, consultando la productividad, el uso de la tierra y las unidades agrícolas familiares de cada municipio.

Artículo 7°. 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 al 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, acuícerros o páramos.

Artículo 8°. Las sociedades anónimas y las personas de que trata el artículo 4° de la presente ley, que tengan, a cualquier título, el derecho al uso y/o goce de predios rurales deberán manifestar esta situación al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural dentro de los 3 meses siguientes a la fecha de entrada en vigencia de esta ley.

Artículo 9°. Las diferentes entidades territoriales deberán autorizar previa verificación de cumplimiento de las disposiciones de la presente ley, la tradición de los inmuebles en donde el adquirente sea una persona de que trata el artículo 4° de la presente ley.

Artículo 10. La escritura pública de adquisición inmobiliaria de predios 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 11. 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 12. La entidad territorial y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural deberán detectar el límite porcentual de tierra rural de que trata el artículo 6° de la presente ley 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 13. 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.

Artículo 14. No se entenderá como inversión extranjera la adquisición o tenencia de propiedades rurales en el territorio nacional.

Artículo 15. El Gobierno Nacional deberá adoptar todas las medidas conducentes a garantizar el adecuado abastecimiento de alimentos en todo el territorio colombiano. No se podrá efectuar exportación de productos alimentarios desde el territorio colombiano si hay desabastecimiento interno de los mismos.

Artículo 16. Serán nulos de pleno derecho los negocios jurídicos que se realicen sin la observancia plena de las disposiciones contenidas en la presente ley.

Artículo 17. La presente ley rige a partir de su publicación, respeta los derechos adquiridos y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

*Daira de Jesús Galvis Méndez, Jaime Enrique Durán, Senadores de la República.*

**INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 71 DE 2012 SENADO**

*mediante la cual se modifica el Estatuto de Registro del Estado Civil de las Personas - Decreto número 1260 de 1970.*

Bogotá, D. C., 11 de septiembre de 2012

Doctor

GUILLERMO LEÓN GIRALDO GIL

Secretado General

Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad

Cordial saludo:

Con todo respeto me permito adjuntar el informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 71 de 2012 Senado, *mediante la cual se modifica el Estatuto de Registro del Estado Civil de las Personas - Decreto número 1260 de 1970.*

Atentamente,

*Parmenio Cuéllar Bastidas,*  
Senador de la República.

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 71 DE 2012 SENADO**

*mediante la cual se modifica el Estatuto de Registro del Estado Civil de las Personas - Decreto número 1260 de 1970.*

Bogotá, D. C., 11 de septiembre de 2012

Doctora

KARIME MOTA Y MORAD

Presidenta Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad

**Referencia:** Ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 71 de 2012 Senado, *mediante la cual se modifica el Estatuto de Registro del Estado Civil de las Personas - Decreto número 1260 de 1970.*

Cordial saludo:

Con el fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992, en mi condición de ponente del proyecto de ley de la referencia, respetuosamente procedo a presentar la ponencia para primer debate, en los siguientes términos:

**I. Contenidos de la iniciativa**

Este proyecto pretende una reforma del artículo 53 del Decreto número 1260 de 1970, con el objeto de modificar las reglas establecidas sobre el orden de los apellidos de los padres al momento de registrar los hijos. En concreto, se propone lo siguiente:

- Que se pueda escoger, de común acuerdo, el apellido del padre o de la madre como primer apellido.
- Que si no hay acuerdo, el orden de los apellidos se sorteé.
- El reconocido sólo por uno de los progenitores llevará los dos apellidos del que le reconoció. Si este a su vez llevase uno solo, podrá duplicar dicho apellido.
- La inscripción proveniente de paternidad o maternidad judicialmente declarada facultará al progenitor no faltante a determinar el orden de los apellidos.

– El orden de apellidos inscrito para el mayor de los hijos regirá en las inscripciones de nacimiento posteriores de sus hermanos del mismo vínculo.

– El hijo, al alcanzar la mayor edad, podrá solicitar que se altere por una vez el orden de los apellidos.

**II. Inconveniencia de la Iniciativa**

Desde ya, y con la mejor consideración por los autores del proyecto, manifestamos nuestra decisión de solicitar sea negado este proyecto, y por lo mismo proponemos su archivo, en razón a su inconveniencia.

Con todo respeto, manifestamos que hacemos parte de los colombianos que consideramos que a la mujer colombiana tenemos que seguir reivindicándola frente al maltrato físico y moral, abandono socioeconómico, en especial, cuando es cabeza de hogar, como lo son muchas mujeres en nuestro país. No obstante, creemos que este proyecto, que en apariencia pretende promover su igualdad en lo referido al primer apellido de la prole, ciertamente no hace nada al respecto, y bien puede convertirse en un sofisma de distracción, como siempre formal y no de igualdad material.

En nuestro país, introducir reglas sobre el cambio de apellidos (ya no solo del nombre), puede conducir a confusiones y equívocos que lejos de facilitar la vida de las personas la complica. Personalmente conocemos casos de mujeres que después de enviudar mantienen la preposición “de” del apellido de su esposo en sus documentos de identidad, para evitarse problemas en materia pensional o trámites en general.

Tampoco parece acertado establecer en la ley, que si no hay acuerdo entre los padres de un menor, el orden de los apellidos (su identidad) termine sorteada en una especie de cara y sello. Con todo respeto, eso no es serio y genera inseguridad jurídica.

Ahora bien, Colombia tampoco es que sea un país atrasado e irrespetuoso con la mujer en lo referido a los apellidos. Ya decíamos que no se exige portar la preposición “de” junto con el apellido del esposo, como en tiempos pretéritos. Mucho menos existen reglas como la consagrada en Estados Unidos de Norteamérica, en las que la mujer al casarse asume el apellido de su esposo. Por tal razón, no puede hablarse de discriminación o de irrespeto a la dignidad de la mujer por ese aspecto.

En fin, nada de fondo propone este proyecto a favor de la mujer colombiana y, por el contrario, sí abre una compuerta que puede ser utilizada por inescrupulosos o delincuentes para timar a otras personas o evadir a los organismos judiciales.

**Proposición**

Con fundamento en las consideraciones expuestas, respetuosamente solicitamos a la honorable Comisión Primera del Senado, archivar el Proyecto de ley número 71 de 2012 Senado, *mediante la cual se modifica el Estatuto del Registro del Estado Civil de las Personas - Decreto número 1260 de 1970.*

Atentamente,

*Parmenio Cuéllar Bastidas,*  
Senador de la República.

**PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE  
AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 46  
DE 2011 SENADO**

*por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, D. C., septiembre 11 de 2012

Doctor

ROY BARRERAS MONTEALEGRE

Presidente

Senado de la República

**Referencia:** Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 46 de 2011 Senado, *por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones.*

Honorable Senador:

En cumplimiento de la designación de la Presidencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, y de conformidad con lo establecido en los artículos 174 y siguientes de la Ley 5ª de 1992, someto a consideración de los honorables Senadores el presente informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 46 de 2011 Senado, *por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones.*

**1. Antecedentes del proyecto**

El proyecto de ley que nos ocupa corresponde a una iniciativa presentada por la Senadora Alexandra Moreno Piraquive, la cual fue radicada en la Secretaría General del honorable Senado de la República.

Esta iniciativa de origen congresual, reproduce de manera idéntica el artículo 156 de la Ley 1152 de 2007 (Estatuto de Desarrollo Rural), cuerpo normativo que fue declarado inconstitucional por medio de la Sentencia C-175 de 2009.

**2. Discusión en la Comisión Quinta**

En el marco de las deliberaciones que se dieron en el seno de la Comisión Quinta, recibimos concepto favorable emitido por el Ministerio de Agricultura respecto de este proyecto de ley. Dentro de los sólidos argumentos que esgrimió el jefe de esa cartera, doctor Juan Camilo Restrepo, aparece el incremento de las solicitudes de títulos mineros o y la asignación de bloques de exploración de hidrocarburos, con lo cual se destinaría gran parte del área potencialmente agrícola de Colombia. “En adición a las dificultades que impone la falta de información sobre baldíos, ahora los procesos de titulación no se podrán planificar ya que su suerte depende de las solicitudes de particulares”, recaló el ministro Restrepo en su presentación sobre el tema en cuestión.

Y en cifras del propio Ministerio de Agricultura, se advierte que de aprobarse todas las solicitudes pendientes para desarrollar actividades mineras y petroleras, el 79.6% del territorio rural estaría comprometido para dichos fines, lo que, de contera, lo convierte en inadjudicable para miles de campesinos colombianos. Igualmente se calcula que más de 5 millones de campesinos se verían afectados con la destinación de esas extensiones de tierra a la minería.

El Ministerio de Minas, por su parte, emitió el concepto correspondiente frente al proyecto de ley, esgrimiendo que el sector minero es el *sector más só-*

*lido aportante a la economía colombiana, cuyo nivel de crecimiento genera grandes expectativas para el desarrollo del País. Y agregó que si bien la industria agrícola hace un aporte considerable en el PIB, no resulta en nada comparable con el obtenido por la explotación de minas y canteras y evidentemente casi imperceptible frente a la explotación de hidrocarburos. Así las cosas, pretender disminuir la adjudicación de terrenos baldíos a quinientos (500) metros de las explotaciones de recursos naturales no renovables, limitaría la expansión de las actividades de exploración y explotación de estos recursos, con la consecuente disminución de posibilidades para que las entidades territoriales se beneficien de los impuestos y demás participaciones que por orden constitucional les corresponde.*

Visto lo anterior, queda claro que existe una tensión, apenas natural, entre los intereses que se promueven desde las carteras de Minas y Agricultura; tensión que conforme a lo previsto en este proyecto de ley, así como con nuestra visión de desarrollo económico, debe resolverse a favor de la segunda.

Por último, es preciso recordar que en el transcurso del debate se acordó con el Ministerio de Minas reducir el radio de inadjudicabilidad de terrenos baldíos ubicados en zonas de explotación de recursos naturales no renovables, ya no a quinientos (500) metros como lo contemplaba el proyecto de ley originalmente sino a mil (1.000) metros, tal como se aprobó finalmente en la Comisión Quinta.

**3. Consideraciones sobre el proyecto de ley**

El proyecto tiene como objeto ampliar el área en la que se permite actualmente la adjudicación de terrenos baldíos situados alrededor de las zonas donde se adelantan procesos de explotación de recursos naturales no renovables. De modo que, con este proyecto de ley, la prohibición de adjudicar terrenos baldíos en tales zonas se circunscribiría a un radio de mil (1.000) metros, y no a cinco mil (5.000) metros como ocurre en la actualidad por cuenta de la Ley 160 de 1997.

En los últimos años, el sector agropecuario ha presentado signos de recuperación, expresados fundamentalmente en un incremento del 28% en la superficie sembrada de palma de aceite, cacao, yuca, industrial, frutales y forestales, equivalente a 191.355 hectáreas<sup>1</sup>.

Es importante tener en cuenta que el crecimiento sostenido del sector también depende de la posibilidad de mejorar las condiciones sociales del campo. Esto requiere un esfuerzo importante en el desarrollo de estrategias que busquen mejorar la oferta y el acceso a bienes públicos por parte de la población que habita en las zonas rurales y que, además, permitan el desarrollo de actividades económicas complementarias, diferentes a las agropecuarias, diversificando así las fuentes de generación de ingresos.

El sector agropecuario sigue siendo una fuente importante de empleo para el país. En la actualidad genera 20% del total de empleos, nivel que ha permanecido estable en los últimos 4 años.

En 2006, el sector agropecuario generó 3,6 millones de empleos, 50% más que el industrial (2.390.000). De la misma manera, es importante tener en cuenta que 25% de estos empleos se generan en zonas rurales

<sup>1</sup> Evaluaciones Agropecuarias 2006 y 2007.

y que aproximadamente 30% de ellos corresponden a actividades diferentes a la producción agropecuaria<sup>2</sup>.

Lo anterior demuestra la importancia que tiene implementar medidas que fortalezcan el sector agropecuario. En el departamento del Cesar, por ejemplo, este sector representó en el año 2008 la cuarta parte del PIB, aportando aproximadamente de la tercera parte de los empleos. En contraste, el sector minero sólo aporta el 0.7% de los empleos en el departamento, a pesar de que dicha actividad representa el 34.1% del PIB.

Entre 2002 y 2006, las mejores condiciones económicas del país se vieron reflejadas positivamente en la situación social del campo, pues la cifra de pobreza se redujo en algo más de siete puntos porcentuales, pasando de 70,1% a 62,1% de la población rural<sup>3</sup>. No obstante, la situación no deja de ser preocupante en la medida en que la proporción de pobres es mucho mayor en las zonas rurales que en las urbanas, donde alcanza 39,1%<sup>4</sup>.

Esta preocupación se reafirma si se considera que la productividad del trabajo campesino presentó una tendencia decreciente desde principios de los años noventa. Así, sólo en 2005 se volvió a alcanzar los niveles de 1994, lo que significa que ha habido un estancamiento de los salarios reales en el campo y una diferenciación importante frente a los salarios reales urbanos. En efecto, los ingresos promedio mensuales del ocupado rural equivalían, en 2005, a 40% de los ingresos del ocupado urbano mientras 68% de los ocupados rurales devengaban menos de un salario mínimo (Leibovich 2006).

La tierra es un factor primario indispensable para la productividad agropecuaria; su fertilidad es el fundamento básico a partir del cual se determinan los rendimientos de un sistema productivo. La eficiencia de dicho factor en los sistemas de producción depende de que se le dé un uso adecuado según la vocación que tenga, de su localización –evaluada según criterios de acceso a los mercados internos y externos– y de la disponibilidad de riego.

Según un estudio realizado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) y Corpoica, el país posee 10,4 millones de hectáreas con vocación predominantemente agrícola y 11,1 millones de hectáreas con vocación silvoagrícola, para un total de 21,5 millones de hectáreas en las que se pueden desarrollar diferentes cultivos. Sin embargo, no se cultivan sino 4,4 millones de hectáreas, no todas en suelos de aptitud agrícola. Así mismo, de los 38,8 millones de hectáreas que se usan para pastar, más de la mitad no tienen vocación pecuaria y corresponden a tierras con aptitud agrícola, forestal o de conservación. El panorama presenta, entonces, ineficiencias tanto por la subutilización de suelos agrícolas o pecuarios empleados en forma extensiva, como por la sobreexplotación en cultivos de suelos con vocación forestal o de conservación, lo que se traduce en un impacto negativo sobre la competitividad.

Igualmente destacable es el hecho de que en Colombia la mayoría de los cultivos están localizados en la zona Andina, probablemente obedeciendo a un criterio de abastecimiento de los mercados internos, pero relativamente lejos de los puertos, lo que implica costos adicionales de transporte. Lo anterior, aunado a las deficiencias de infraestructura, se manifiesta en una baja competitividad para la exportación, salvo algunas excepciones como el café y las flores, cuya competitividad, por sus características, no se ve afectada significativamente por estos costos adicionales.

#### 4. Marco legal y constitucionalidad

La Ley 160 de 1997 y sus decretos reglamentarios establecen una prohibición de cinco mil (5.000) metros alrededor del campo petrolero, para poder establecer el pozo, montar la infraestructura y brindar protección.

Pues bien, hoy en día no se requiere impedir la titulación en un área tan grande como son los cinco (5) kilómetros a la redonda (lo que representa 7.854 hectáreas). Por consiguiente, esta zona de delimitación actualmente puede ser de quinientos (500) metros, tal como lo establecía la Ley 1152 de 2007 (Estatuto de Desarrollo Rural), la cual fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-175 de 18 de marzo de 2009.

Sobre la inconstitucionalidad de la Ley 1152 de 2007 (Estatuto de Desarrollo Rural) cabe precisar que esta se produjo en atención a una línea jurisprudencial que ha construido la Corte Constitucional en relación con la consulta previa. En efecto, el Alto Tribunal en reiteradas sentencias<sup>5</sup> ha elevado el requisito de la consulta previa al rango de derecho fundamental de las comunidades indígenas y tribales, conforme a lo señalado en el Convenio número 169 de la OIT incorporado al derecho interno mediante la Ley 21 de 1991.

Así, en la Sentencia C-175 de 2009 la Corte Constitucional tuvo como fundamento para la declaratoria de inexecutable, el hecho de que el Estatuto de Desarrollo Rural se constituía en “*un cuerpo normativo sistemático, que reúne las normas sustanciales y de procedimiento relacionadas con el aprovechamiento agropecuario de la tierra. Se trata, bajo esa perspectiva, de una regulación de carácter general, que incide en los intereses de la población que reside y deriva su sustento de las actividades agrícolas en zonas rurales, de la cual hacen parte las comunidades indígenas y afrodescendientes*”.

Precisamente el obstáculo más grande que podría sortear este proyecto de ley sería el de la **consulta previa**. Consciente de esto, y con el fin de orientar la ponencia para primer debate, solicité al Ministerio del Interior el concepto correspondiente. Fue así como la Dirección de Asuntos Legislativos de esa cartera despejó las inquietudes que teníamos sobre el particular, luego de un análisis constitucional, legal y jurisprudencial que concluyó con lo siguiente:

*“En consecuencia y teniendo en cuenta la normatividad y la jurisprudencia relacionada me concluir que el derecho de Consulta Previa es un derecho Fundamental de los grupos étnicos conforme a los usos y costumbres de cada uno de ellos. Es una potestad que procede para los trámites administrativos y para los procedimientos legislativos, condicionada a lo*

<sup>2</sup> Aprovechar las potencialidades del campo Visión 2019. Departamento Nacional de Planeación, 2007.

<sup>3</sup> Misión para la Erradicación de la Pobreza y la Desigualdad (MERPD), 2006.

<sup>4</sup> Leibovich, J., Nigrinis, M. y Ramos, M. Caracterización del mercado laboral rural en Colombia. En Revista del Banco de la República. Vol. LXXIX, número. 947. Septiembre de 2006.

<sup>5</sup> SU-039 de 1997; C-030 y C-461 de 2008; y T-129 de 2011.

*que establezcan la Constitución y la ley en asuntos de iniciativa parlamentaria; así pues en el caso que nos ocupa no procede el trámite de consulta previa debido a que se trata de un proyecto de ley dirigido de manera uniforme para todos los colombianos generando una afectación de carácter general y no particular y directa a un grupo étnico ya que no altera su estatus de comunidad”.*

Para reforzar este argumento del Ministerio del Interior, me permito recordar que la propia Corte Constitucional ha reiterado que la Consulta Previa es obligatoria únicamente respecto de aquellas disposiciones que eventualmente puedan afectar en forma directa los intereses de las comunidades, de modo que *“aquellas medidas legislativas de carácter general, que afectan de forma igualmente uniforme a todos los ciudadanos, entre ellos los miembros de comunidades tradicionales, no están prima facie sujetas al deber de consulta, excepto cuando esa normatividad general tenga previsiones expresas, comprendidas en el ámbito del Convenio número 169 de la OIT, que si interfieran esos intereses. Debe aclararse, por supuesto, que en los casos en que la medida legislativa no afecte directamente a las comunidades indígenas y tribales, la participación de las mismas no se ve restringida, sino que se conduce a través de los mecanismos generales de participación”.* (Sentencia C-175 de 2009).

Para agotar la discusión respecto de la Consulta Previa y el presente proyecto de ley, me permito recordar que, en la sentencia que declaró la inexecutable de la Ley 1152 de 2007 (Estatuto de Desarrollo Rural), la Corte Constitucional enunció una serie de disposiciones de dicho Estatuto que tenían contenido particular y específico y que hacían referencia a la relación entre autoridades gubernamentales que ejercen competencias en materia de desarrollo rural y las comunidades indígenas y tribales que habitan las zonas rurales. Cabe destacar que dentro de esas disposiciones no se incluye al artículo 156 del Estatuto de Desarrollo Rural, cuya reproducción idéntica es la que hace parte del presente proyecto de ley. Las disposiciones referidas por la Alta Corporación son las siguientes:

- Artículo 1º, sobre la compatibilidad entre los preceptos que integran el EDR y lo dispuesto en la Ley 21 de 1991, que incorporó al derecho interno el Convenio número 169 de la OIT, y en la Ley 70 de 1993, que desarrolla el artículo 55 transitorio de la Constitución, relacionado con el reconocimiento de la propiedad colectiva a favor de las comunidades negras que han venido ocupando tierras baldías en las zonas rurales ribereñas de los ríos de la cuenca del Pacífico.

- Artículo 2-12, sobre el deber de protección y reconocimiento, por parte del desarrollo rural, de la diversidad étnica que se expresa en las diferencias étnicas y culturales del país, y su establecimiento como principio rector.

- Artículo 4-2, establece como objetivo estatal respecto del acceso a la propiedad de la tierra por parte de los trabajadores agrarios, del beneficio consistente en la dotación de tierras a los miembros de las comunidades indígenas, afrodescendientes y demás minorías étnicas, mayores de edad, de escasos recursos y que no posean terrenos rurales.

- Artículo 4-4, sobre el deber de armonizar la formulación y ejecución de programas y proyectos productivos que incrementen el volumen de producción y

los ingresos de los productores con los planes de vida de las comunidades indígenas en sus territorios.

- Artículo 5-6, sobre el fortalecimiento de las iniciativas y propuestas de los pueblos y comunidades indígenas, afrodescendientes y demás minorías étnicas, respecto de las estrategias, acciones y decisiones que se adopten respecto a programas de riego, drenaje y adecuación de tierras.

- Artículo 17, literales h), i) y parágrafo, sobre la inclusión dentro del Consejo Nacional de Tierras (Conati), de delegados de las comunidades indígenas y negras, al igual que la adscripción al Gobierno Nacional de la competencia para determinar la forma de elegir a dichos representantes.

- Artículo 22, numerales 11, 12 y parágrafo, sobre la participación de representantes de las comunidades indígenas y afrodescendientes en el Consejo Directivo del Incode. Para este caso, se asigna al Gobierno Nacional la competencia para reglamentar su designación.

- Artículo 28, parágrafo 1º, numeral 8, sobre la orden a la Unidad Nacional de Tierras Rurales la ejecución y finiquito, dentro de los dos años siguientes a la expedición de la ley, de los procedimientos en curso de titulación de propiedad colectiva de comunidades negras.

- Artículo 34, sobre el otorgamiento de funciones a la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia para planificar y ejecutar los procedimientos para la constitución, saneamiento, ampliación y reestructuración de resguardos indígenas, al igual que los dirigidos a la titulación colectiva de tierras baldías a las comunidades negras.

- Artículo 44 parágrafo 2º, sobre la facultad adscrita al Gobierno Nacional de otorgar, a través del Incode, un trato preferencial a los proyectos productivos de las regiones afectadas por la dinámica de los cultivos ilícitos y el conflicto armado interno. Ello, sin el desmedro de los derechos de las comunidades indígenas y negras.

- Artículo 71, literal a), sobre la asignación de la facultad a la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia para que pueda adquirir mediante negociación directa, predios, mejoras rurales y servidumbres de propiedad privada, destinadas a las comunidades negras e indígenas que no los posean, cuando la superficie donde estuvieren establecidas fuere insuficiente.

- Artículos 116 a 125, sobre la determinación de un procedimiento para la dotación de tierras rurales a las comunidades indígenas y afrodescendientes, a través de las acciones adelantadas por el Ministerio del Interior y de Justicia, el Incode y con la participación de las autoridades tradicionales de dichas comunidades.

- Artículo 128, sobre el establecimiento de reglas para la actuación de los Comités Territoriales para Atención Integral a la Población Desplazada, en cuanto a la declaratoria de inminencia o de desplazamiento, respecto de territorios donde se encuentren asentadas comunidades étnicas.

- Artículo 155, sobre la exclusión de la titulación de las tierras baldías en Unidades Agrícolas Familiares para el caso de las adjudicaciones de tierras a las comunidades indígenas, negras y demás minorías étnicas.

• Artículo 175, sobre la participación de un representante de las comunidades negras en el Consejo Nacional Agropecuario y Agroindustrial.

Como se viene de leer, es claro que esta lista no incluye al artículo 156 del pluricitado Estatuto de Desarrollo Rural, cuya reproducción idéntica es la que hace parte del presente proyecto de ley.

En conclusión, el presente proyecto de ley retoma, en su integridad, la redacción del artículo 156 del Estatuto de Desarrollo Rural, que fue aprobado en el Congreso de la República pero declarado inconstitucional por no haber cumplido con los requerimientos del trámite legislativo, como la consulta previa; y no porque su contenido material sea contrario a la Constitución Política de Colombia.

##### 5. Proposición

Por las razones expuestas, propongo a la Plenaria del Senado de la República dar segundo debate al Proyecto de ley número 46 de 2011 Senado, *por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones.*

*Félix José Valera Ibáñez,*  
Senador de la República.

#### **TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 046 DE 2011 SENADO**

*por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia  
DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 67 de la Ley 160 de 1994 quedará de la siguiente manera:

El Consejo Directivo del Incoder señalará para cada región o zona las extensiones máximas y mínimas adjudicables de los baldíos productivos en Unidades Agrícolas Familiares, y declarará, en caso de exceso del área permitida, que hay indebida ocupación o apropiación de las tierras de la Nación.

El Incoder cobrará el valor del área que exceda el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar establecida para las tierras en el municipio o zona, mediante el procedimiento de avalúo señalado para la adquisición de tierras, siempre que no mediaren circunstancias de concentración de la propiedad u otras que señale el reglamento que expida el Consejo Directivo. En todo caso, el área enajenable no podrá exceder de la extensión máxima de la Unidad Agrícola Familiar determinada para la respectiva zona o municipio.

Para expedir las reglamentaciones sobre las extensiones máximas y mínimas adjudicables, el Instituto deberá tener en cuenta, entre otras, las condiciones agrológicas, fisiográficas, disponibilidad de aguas, cercanía a poblados de más de tres mil (3.000) habitantes, vías de comunicación de las zonas correspondientes, la composición y concentración de la propiedad territorial, los índices de producción y productividad, la aptitud y las características del desarrollo sostenible de la región, la condición de aledaños de los terrenos baldíos, o la distancia a carreteras transitables por vehículos automotores, ferrocarriles, ríos navegables, a centros urbanos de más de diez mil (10.000) habitantes, o a puertos marítimos, cuando en

este último caso dichas tierras se hallen ubicadas a menos de cinco (5) kilómetros de aquellos. El lindero sobre cualquiera de dichas vías no será mayor de mil (1.000) metros.

El Instituto está facultado para señalar zonas en las cuales las adjudicaciones sólo podrán hacerse con base en producciones forestales, agrícolas o de ganadería intensiva y para definir, conforme a las circunstancias de la zona correspondiente, las características de estas últimas.

Parágrafo. No serán adjudicables los terrenos baldíos que cuenten con las siguientes condiciones:

a) Los terrenos baldíos situados dentro de un radio de mil (1.000) metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables;

b) Los terrenos baldíos situados dentro de un radio de cinco (5) kilómetros alrededor de las zonas de reserva ambiental o de Parques Nacionales Naturales y las seleccionadas por entidades públicas para adelantar planes viales u otros de igual significación económica y social para el país, cuya construcción pueda incrementar el precio de las tierras por factores distintos a su explotación económica.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 66 de la Ley 160 de 1994, el cual quedará así:

“A partir de la vigencia de esta ley y como regla general, salvo las excepciones que establezca el Consejo Directivo del Incoder, las tierras baldías se titularán en Unidades Agrícolas Familiares, según el concepto definido en el Capítulo IX de este Estatuto”.

Artículo 3° *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su promulgación.

*Félix José Valera Ibáñez,*  
Senador de la República.

**\*Nota:** El presente texto se imprimió por ambas caras de cada hoja para mantener la coherencia con el contenido del Proyecto de ley número 66 de 2012 Senado, *por la cual se promueve la adquisición de bienes y/o servicios con criterios ambientales en las entidades estatales y se dictan otras disposiciones*, el cual presenté a consideración del Congreso, por tercera vez, el pasado mes de agosto. Vale la pena recordar que para hacer una tonelada de papel nuevo se necesitan 17 árboles, 250 mil litros de agua y 7.800 kilovatios por hora de energía eléctrica; mientras que para obtener la misma cantidad usando papel reciclado o haciendo más eficiente su uso, ya no es necesario talar árboles, el gasto de agua sería 100 veces menor, pues únicamente se requerirían 2.500 litros de agua, y sólo utilizaríamos la tercera parte de la energía eléctrica, esto es, 2.500 kilovatios por hora.

#### **COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA**

Se autoriza el presente informe de ponencia para segundo debate.

La Presidenta,

*Nora María García Burgos.*

El Vicepresidente,

*Félix José Valera Ibáñez.*

La Secretaria General,

*Delcy Hoyos Abad.*

**TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE POR LA COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 046 DE 2011 SENADO**

*por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El artículo 67 de la Ley 160 de 1994 quedará de la siguiente manera:

El Consejo Directivo del Incodec señalará para cada región o zona las extensiones máximas y mínimas adjudicables de los baldíos productivos en Unidades Agrícolas Familiares, y declarará, en caso de exceso del área permitida, que hay indebida ocupación o apropiación de las tierras de la Nación.

El Incodec cobrará el valor del área que exceda el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar establecida para las tierras en el municipio o zona, mediante el procedimiento de avalúo señalado para la adquisición de tierras, siempre que no mediaren circunstancias de concentración de la propiedad u otras que señale el reglamento que expida el Consejo Directivo. En todo caso, el área enajenable no podrá exceder de la extensión máxima de la Unidad Agrícola Familiar determinada para la respectiva zona o municipio.

Para expedir las reglamentaciones sobre las extensiones máximas y mínimas adjudicables, el Instituto deberá tener en cuenta, entre otras, las condiciones agrológicas, fisiográficas, disponibilidad de aguas, cercanía a poblados de más de tres mil (3.000) habitantes, vías de comunicación de las zonas correspondientes, la composición y concentración de la propiedad territorial, los índices de producción y productividad, la aptitud y las características del desarrollo sostenible de la región, la condición de aledaños de los terrenos baldíos, o la distancia a carreteras transitables por vehículos automotores, ferrocarriles, ríos navegables, a centros urbanos de más de diez mil (10.000) habitantes, o a puertos marítimos, cuando en este último caso dichas tierras se hallen ubicadas a menos de cinco (5) kilómetros de aquellos. El lindero

sobre cualquiera de dichas vías no será mayor de mil (1.000) metros.

El Instituto está facultado para señalar zonas en las cuales las adjudicaciones sólo podrán hacerse con base en producciones forestales, agrícolas o de ganadería intensiva y para definir, conforme a las circunstancias de la zona correspondiente, las características de estas últimas.

Parágrafo. No serán adjudicables los terrenos baldíos que cuenten con las siguientes condiciones:

a) Los terrenos baldíos situados dentro de un radio de mil (1.000) metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables;

b) Los terrenos baldíos situados dentro de un radio de cinco (5) kilómetros alrededor de las zonas de reserva ambiental o de Parques Nacionales Naturales y las seleccionadas por entidades públicas para adelantar planes viales u otros de igual significación económica y social para el país, cuya construcción pueda incrementar el precio de las tierras por factores distintos a su explotación económica.

Artículo 2°. Modifíquese el artículo 66 de la Ley 160 de 1994, el cual quedará así:

“A partir de la vigencia de esta ley y como regla general, salvo las excepciones que establezca el Consejo Directivo del Incodec, las tierras baldías se titularán en Unidades Agrícolas Familiares, según el concepto definido en el Capítulo IX de este Estatuto”.

Artículo 3° *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su promulgación.

En los anteriores términos fue aprobado en primer debate el Proyecto de ley número 046 de 2011 Senado, *por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones*. En sesión del martes doce (12) de junio de dos mil doce (2012).

Ponente:

*Félix Valera Ibáñez,*

Senador de la República.

El Presidente Comisión,

*Manuel Guillermo Mora J.*

La Secretaria General,

*Delcy Hoyos Abad.*

## INFORME OBJECIONES PRESIDENCIALES

**INFORME OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 223 DE 2011 CÁMARA, 75 DE 2010 SENADO**

*por medio de la cual se establece la licencia por luto para los servidores públicos.*

Bogotá, D. C., 11 de septiembre de 2012

Doctor

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

Presidente

Honorable Senado de la República

Doctor

AUGUSTO POSADA SÁNCHEZ

Presidente

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

**Referencia: Acta de Comisión Accidental para Estudio de Objeciones del Proyecto de ley número 75 de 2010 Senado, 223 de 2011 Cámara, por medio de la cual se establece la licencia por luto para los servidores públicos.**

INFORME OBJECIONES PRESIDENCIALES AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 223 DE 2011 CÁMARA, 75 DE 2010 SENADO

*por medio de la cual se establece la licencia por luto para los servidores públicos*

Dando cumplimiento a su designación, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 167 de la Constitución Nacional y 197 de la Ley 5ª de 1992, de manera atenta nos permitimos rendir el presen-

te informe de objeciones presidenciales, en los siguientes términos:

#### Antecedentes del trámite legislativo en Senado de la República y Cámara de Representantes

Esta iniciativa legislativa, es autoría de la honorable Senadora *Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento*, radicado en la Secretaría General del Senado el día 4 de agosto de 2010 y publicado en *Gaceta del Congreso* número 495 de 2010.

El primer debate fue aprobado en Sesión Ordinaria de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República el 9 de noviembre de 2010, Según Acta número 11, donde fue aprobado con diez (10) votos a favor y ninguno en contra, Senadores que asistieron a dicha Sesión.

En la ponencia para primer debate, se presentó una proposición al articulado original, siendo acogida por los honorables Senadores, enriqueciendo el proyecto en mención.

En segundo debate fue aprobado en Sesión Plenaria del Senado de la República del día 13 de abril de 2011, según certificado expedido por el Secretario General, honorable Senador Emilio Otero Dajud. Publicado en *Gaceta del Congreso* número 212 de 2011.

En la ponencia para primer debate en Cámara, se presentó proposición de modificación del artículo 1º del proyecto de ley, y así mismo durante el debate, se presentó proposición para modificar el mismo artículo 1º y el título del proyecto. El texto en primer debate de Cámara fue aprobado el 5 de octubre de 2011.

Ahora se presentó ponencia para segundo debate del proyecto en Plenaria de Cámara y fue aprobado el 27 de marzo de 2012. Los textos aprobados fueron los siguientes:

Texto Aprobado Senado	Texto Aprobado Cámara	Texto Conciliado	Observaciones
Título <i>por medio de la cual se establece la licencia por luto para los empleados y trabajadores del Estado.</i>	Título <i>por medio de la cual se establece la licencia por luto para los servidores públicos.</i>	Título <i>por medio de la cual se establece la licencia por luto para los servidores públicos.</i>	<b>Se acoge el texto del título aprobado en Cámara.</b>
Artículo 1º. La licencia por luto establecida en la Ley 1280 de 2009, se extiende en todos sus efectos para los servidores públicos.	Artículo 1º. Conceder a los Servidores Públicos en Caso de fallecimiento de su cónyuge, compañero o compañera permanente o de un familiar hasta el grado segundo de consanguinidad, primero de afinidad y primero civil, una licencia remunerada por luto de cinco (5) días hábiles.	Artículo 1º. Conceder a los Servidores Públicos en Caso de fallecimiento de su cónyuge, compañero o compañera permanente o de un familiar hasta el grado segundo de consanguinidad, primero de afinidad y primero civil, una licencia remunerada por luto de cinco (5) días hábiles.	Se acoge el texto total aprobado en Cámara.
La justificación de la ausencia del empleado deberá presentarse ante la jefatura de personal correspondiente dentro de los 30 días siguientes a la ocurrencia del hecho, para lo cual se adjuntarán:	La justificación de la ausencia del empleado deberá presentarse ante la jefatura de personal correspondiente dentro de los 30 días siguientes a la ocurrencia del hecho, para lo cual se adjuntarán:	La justificación de la ausencia del empleado deberá presentarse ante la jefatura de personal correspondiente dentro de los 30 días siguientes a la ocurrencia del hecho, para lo cual se adjuntarán:	

Texto Aprobado Senado	Texto Aprobado Cámara	Texto Conciliado	Observaciones
1. Copia del certificado de defunción expedido por la autoridad competente. 2. En caso de parentesco por consanguinidad, además, copia del Certificado de Registro Civil en donde se constate la relación vinculante entre el empleado y el difunto. 3. En caso de relación cónyuge, además, copia del certificado de matrimonio civil o religioso. 4. En caso de compañera o compañero permanente, además, dos declaraciones extrajuicio de testigos donde se manifieste la convivencia que tenían, según la normatividad vigente.	1. Copia del certificado de defunción expedido por la autoridad competente. 2. En caso de parentesco por consanguinidad, además, copia del Certificado de Registro Civil en donde se constate la relación vinculante entre el empleado y el difunto. 3. En caso de relación cónyuge, además, copia del certificado de matrimonio civil o religioso. 4. En caso de compañera o compañero permanente, además, dos declaraciones extrajuicio de testigos donde se manifieste la convivencia que tenían, según la normatividad vigente.	1. Copia del certificado de defunción expedido por la autoridad competente. 2. En caso de parentesco por consanguinidad, además, copia del Certificado de Registro Civil en donde se constate la relación vinculante entre el empleado y el difunto. 3. En caso de relación cónyuge, además, copia del certificado de matrimonio civil o religioso. 4. En caso de compañera o compañero permanente, además, dos declaraciones extrajuicio de testigos donde se manifieste la convivencia que tenían, según la normatividad vigente.	
5. En caso de parentesco por afinidad, además, copia del certificado de matrimonio civil o religioso, si se trata de cónyuges, o dos declaraciones extrajuicio que prueben la convivencia, si se trata de compañeros permanentes, y copia del registro civil en la que conste la relación del cónyuge, compañero o compañera permanente con el difunto.	5. En caso de parentesco por afinidad, además, copia del certificado de matrimonio civil o religioso, si se trata de cónyuges, o dos declaraciones extrajuicio que prueben la convivencia, si se trata de compañeros permanentes, y copia del registro civil en la que conste la relación del cónyuge, compañero o compañera permanente con el difunto.	5. En caso de parentesco por afinidad, además, copia del certificado de matrimonio civil o religioso, si se trata de cónyuges, o dos declaraciones extrajuicio que prueben la convivencia, si se trata de compañeros permanentes, y copia del registro civil en la que conste la relación del cónyuge, compañero o compañera permanente con el difunto.	
6. En caso de parentesco civil, además, copia del registro civil donde conste el parentesco con el adoptado.	6. En caso de parentesco civil, además, copia del registro civil donde conste el parentesco con el adoptado.	6. En caso de parentesco civil, además, copia del registro civil donde conste el parentesco con el adoptado.	
Artículo 2º. <i>Vigencias.</i> La presente ley rige a partir del momento de su publicación.	Artículo 2º. <i>Vigencias.</i> La presente ley rige a partir del momento de su publicación.	Artículo 2º. <i>Vigencias.</i> La presente ley rige a partir del momento de su publicación.	

El proyecto de ley cumple con los requisitos contemplados en los artículos 154, 158 y 169 de la Constitución Política que hacen referencia a la iniciativa legislativa, unidad de materia y título de la ley.

Culminado su trámite legislativo, es remitido el proyecto de ley a la Presidencia de la República el día 1º de febrero de 2011, para su respectiva sanción ejecutiva, etapa que no se surtió favorablemente, ya que el señor Presidente Objeto el mismo por razones

de inconstitucionalidad e inconveniencia, ordenando su devolución al Congreso de la República el día 5 de junio de 2012, objeciones que fueron publicadas en la *Gaceta del Congreso* número 312 del mismo año.

Acatando las disposiciones establecidas para el trámite de las objeciones Presidenciales, se nombró por parte de Cámara de Representantes, una Comisión Accidental para el estudio de las mismas, quedando conformada por los honorables Senadores Claudia Wilches y Luis Carlos Avellaneda y los honorables Representantes Elías Raad Hernández y Ángela Robledo.

Claramente el artículo 199 de la Ley 5ª de 1992 señala que las objeciones pueden obedecer a razones de inconstitucionalidad o de inconveniencia.

El documento de objeciones va dirigido en contra del artículo primero del proyecto de ley se fundamentada en la diferencia del trato entre el grado de consanguinidad y el grado civil lo que ha sido considerado inconstitucional en concordancia con el artículo 42 de la Constitución Nacional y el principio de igualdad ante la ley; por tal motivo se modifica el texto cambiando el grado civil de primer grado a segundo grado civil. De igual manera se refiere a razones de inconveniencia al establecer como requisito las declaraciones extrajuicio lo cual fue abolido por el Decreto número 019 de 2012; por tal motivo se cambia el texto de “**declaraciones extrajuicio**” por “**declaración que haga el particular ante la autoridad, la cual se entenderá hecha bajo la gravedad del juramento**”.

En ese sentido, acogemos las consideraciones contempladas en el documento de objeciones, toda vez que con las modificaciones expuestas se mantiene la garantía constitucional de igualdad ante la ley, y presentamos el texto ajustado a las consideraciones en la siguiente forma:

**TEXTO DEFINITIVO AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 75 DE 2010 SENADO, 223 DE 2011 CÁMARA**

*por medio de la cual se establece la licencia por luto para los servidores públicos.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Conceder a los Servidores Públicos en caso de fallecimiento de su cónyuge, compañero o compañera permanente o de un familiar hasta el grado segundo de consanguinidad, primero de afinidad y segundo civil, una licencia remunerada por luto de cinco (5) días hábiles.

La justificación de la ausencia del servidor público deberá presentarse ante la jefatura de personal correspondiente dentro de los 30 días siguientes a la ocurrencia del hecho, para lo cual se adjuntarán:

1. Copia del certificado de defunción expedido por la autoridad competente.

2. En caso de parentesco por consanguinidad, además, copia del Certificado de Registro Civil de nacimiento en donde se constate la relación vinculante entre el servidor público y el difunto.

3. En caso de cónyuges, además, copia del registro civil de matrimonio.

4. En caso de compañera o compañero permanente, además, declaración que haga el servidor público ante la autoridad, la cual se entenderá hecha bajo la gravedad del juramento, donde se manifieste la convivencia que tenían, según la normatividad vigente.

5. En caso de parentesco por afinidad, además, copia del registro civil de matrimonio, si se trata de cónyuges, o por declaración que haga el servidor público ante la autoridad, la cual se entenderá hecha bajo la gravedad del juramento, si se trata de compañeros permanentes, y copia del registro civil de nacimiento en la que conste la relación del cónyuge, compañero o compañera permanente con el difunto.

6. En caso de parentesco civil, además, copia del registro civil de nacimiento donde conste el parentesco con el adoptado.

Artículo 2º. *Vigencias.* La presente ley rige a partir del momento de su publicación.

Presentada por,

*Claudia Jeanneth Wilches Sarmiento, Luis Carlos Avellaneda Tarazona, Senadores de la República; Elías Raad Hernández, Ángela María Robledo Gómez, Representantes a la Cámara.*

**CONTENIDO**

Gaceta número 605 - Miércoles, 12 de septiembre de 2012  
SENADO DE LA REPÚBLICA

	Págs.
<b>PONENCIAS</b>	
Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto 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 .....	1
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de ley número 71 de 2012 Senado, mediante la cual se modifica el Estatuto de Registro del Estado Civil de las Personas - Decreto número 1260 de 1970 .....	17
Ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto definitivo aprobado en primer debate por la Comisión Quinta al Proyecto de ley número 46 de 2011 Senado, por la cual se dictan normas de distribución de terrenos baldíos a familias pobres del país con fines sociales y productivos y se dictan otras disposiciones .....	18
<b>INFORME OBJECIONES PRESIDENCIALES</b>	
Informe objeciones presidenciales y texto definitivo al Proyecto de ley número 223 de 2011 Cámara, 75 de 2010 Senado, por medio de la cual se establece la licencia por luto para los servidores públicos .....	22