



# 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° 606

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

EDICIÓN DE 36 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

### PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

**PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO  
 NÚMERO 11 DE 2012 SENADO**

*por medio del cual se adiciona un nuevo artículo a la Constitución Política.*

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Adiciónese la Constitución con el siguiente artículo.

**Artículo 64B.** Solo los colombianos por nacimiento y las personas jurídicas de capital exclusivamente nacional podrán ser propietarios de tierras agrícolas, poseerlas, usufructuarlas o explotarlas.

Las personas naturales extranjeras podrán adquirir, arrendar, usufructuar, poseer o explotar tierras agrícolas, siempre y cuando su tamaño sea inferior a una Unidad Agrícola Familiar.

El Estado no podrá adjudicar o entregar en ninguna modalidad tierras rurales a personas naturales extranjeras y a personas jurídicas con capital extranjero, o a quienes actúen en su nombre.

Los bienes baldíos solo podrán adjudicarse o entregarse en cualquier modalidad a nacionales por nacimiento, en tamaños equivalentes a una Unidad Agrícola Familiar.

El gobierno definirá, de acuerdo con las características de cada zona, el tamaño de una Unidad Agrícola Familiar, la cual deberá ser suficiente para que una familia viva dignamente y obtenga un excedente para la formación de su patrimonio.

**Parágrafo transitorio.** Dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia del presente acto legislativo, el Gobierno Nacional deberá presentar un proyecto de ley que defina la manera como las anteriores restricciones serán cumplidas por las personas naturales y jurídicas extranjeras que antes de la vigencia del presente acto legislativo sean propietarias de tierras agrícolas o las exploten en tamaños superiores a los contemplados en el presente artículo.

Artículo 2°. El presente acto legislativo rige a partir de su promulgación.

Bancada Polo Democrático Alternativo

Aquí vive la Democracia  
 Cra. 7 No. 8-68  
 Bogotá, D. C.

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**Introducción**

El proyecto de acto legislativo que se pone a consideración del Congreso de la República pretende regular la propiedad y explotación de las tierras agrícolas por parte de los inversionistas extranjeros. Esta iniciativa es una respuesta al fenómeno conocido como *acaparamiento o extranjerización*

de tierras, y se fundamenta en las obligaciones del Estado de garantizar la seguridad alimentaria y de defender los derechos de los campesinos y empresarios colombianos.

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

Los inversionistas son principalmente países que dependen de la importación de alimentos y empresas vinculadas al sector financiero que han encontrado en la producción agrícola un lucrativo negocio para contrarrestar las inmensas pérdidas causadas por la crisis económica mundial. El estudio *Rising Global Interest in Farmland* (SEPT.2010) del Banco Mundial señala lo siguiente:

“En el lado de la demanda se pueden distinguir tres grupos de actores: un primer grupo incluye gobiernos de países que estaban iniciando inversiones cuando, especialmente en la crisis alimentaria de 2007 y 2008, se preocuparon por su incapacidad para proveer comida a partir de recursos domésticos. Un segundo grupo de jugadores relevantes son las entidades financieras que, en el contexto actual, encuentran atractivas las inversiones en tierras. Esto incluye posibles valorizaciones de la tierra por encima de la inflación y la proyección de retornos seguros a largo plazo, algo de gran importancia para los fondos de pensiones con extenso horizonte. Aunque los mercados de tierras son algo ilíquidos, algunos de los inversionistas más activos pueden beneficiarse de medidas que mejoren el funcionamiento del mercado de tierras y, en algunos casos, usar técnicas cuantitativas sofisticadas para identificar tierras subvaloradas. El tercer grupo, con mayor concentración en los procesos del agro y en los avances técnicos que favorecen operaciones a escala, son operadores tradicionales agrícolas, agroindustriales y comercializadores que pueden tener un incentivo para expandir la escala de operaciones o para integrarse hacia

adelante o hacia atrás y adquirir tierras, aunque no siempre a través de compras”<sup>3</sup>.

Desde la crisis alimentaria de 2008, los países no autosuficientes en alimentos decidieron adquirir tierras en el extranjero para producir los alimentos que no pueden cultivar en sus territorios. El alza en los precios de los alimentos y las restricciones a las exportaciones de comida<sup>4</sup> evidenciaron la vulnerabilidad de varias naciones para asegurarse el suministro de alimentos. La respuesta de estos países ha sido la de apropiarse de extensas áreas de tierras agrícolas en otras naciones donde pueden producir los alimentos necesarios para abastecer a sus poblaciones. Se trata entonces de una política diseñada para producir en el exterior la comida que no producen en sus territorios.

China, Kuwait, Arabia Saudita, los Emiratos Árabes Unidos, Japón y Corea del Sur son algunos de los países que están adquiriendo tierras rurales en el extranjero. Aunque China cuenta con una gran cantidad de hectáreas para la agricultura, la expansión de su industria y el tamaño y capacidad de consumo de su población son una amenaza para su seguridad alimentaria<sup>5</sup>. Así lo reconoció el presidente de la Asociación China del Sector de Granos (CAGS por sus siglas en inglés), Song Tingming, quien afirmó que la producción de alimentos en el extranjero es una necesidad para su país<sup>6</sup>. Al igual que China, muchos otros países están apoderándose en otras naciones de extensos territorios de tierras agrícolas para controlar la producción de alimentos.

En el Anexo 2 se puede consultar una tabla elaborada por Grain, organización internacional que monitorea la compra de tierras a gran escala, en la que se registran los principales casos de adquisiciones de tierras a gran escala por parte de distintos países.

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

En la medida en que los alimentos son tratados como *commodities*, es decir, productos con los que se especula en las bolsas de valores, sus precios han aumentado y, con ello, ha crecido el interés de la banca internacional en las tierras agrícolas. El magnate de las finanzas George Soros afirmó en junio de 2009 que “la tierra agrícola va a ser una de las mejores inversiones de nuestros tiempos. Eventualmente, por supuesto, los precios de los alimentos serán

<sup>3</sup> *Ibíd.*, p. 3.

<sup>4</sup> Argentina, Rusia, Kazajstán y Ucrania restringieron las exportaciones de trigo, y China, Indonesia, Vietnam, Egipto, India y Camboya hicieron lo mismo con el arroz.

<sup>5</sup> China ha perdido 8,67 millones de hectáreas de tierras agrícolas entre 1996 y 2006 debido a urbanización, migración, cambio climático y otros factores.

<sup>6</sup> Li Ping, “Hopes and strains in China’s overseas farming plan”, *Economic Observer*, Pekín, 3 de julio de 2008. En <http://www.eeo.com.cn/ens/Industry/2008/07/03/105213.html>.

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

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

lo suficientemente altos como para que el mercado se inunde con la producción en nuevas tierras o con nuevas tecnologías, o con ambas, y este gran mercado se acabe. Pero eso está aún muy lejos<sup>7</sup>.

Con la colaboración de gobiernos, bancos, fondos de inversión y fondos privados de pensiones, inversionistas privados están adquiriendo una gran cantidad de tierras en todo el mundo. “La empresa BlackRock Inc, con sede en Nueva York, una de las mayores administradoras de dinero del mundo, con casi 1.5 billones de dólares en sus libros, acaba de crear un fondo de cobertura agrícola de 200 millones de dólares, 30 millones de los cuales se utilizarán para adquirir tierras en todo el mundo”<sup>8</sup>. Morgan Stanley, una de las principales entidades financieras de Estados Unidos, compró 40 mil hectáreas de tierras agrícolas en Ucrania y Renaissance Capital, un fondo de inversión de Rusia, se apropió de 300 mil hectáreas en el mismo país<sup>9</sup>. En 2008, el gobierno de Madagascar le entregó a Daewoo (Corea del Sur) 1,3 millones de hectáreas para producir maíz con destino al mercado coreano. Desde 2009, empresas y fondos privados han adquirido cerca de 9 millones y medio de hectáreas en el mundo<sup>10</sup>.

En el Anexo 3 se puede consultar un documento elaborado por la organización Grain, en el que se muestran algunos casos de adquisiciones de tierra por parte de inversionistas privados.

#### Extranjerización de tierras en Colombia

Colombia es uno de los países que cuentan con una importante cantidad de tierras no cultivadas, lo que la hace muy atractiva para países y empresas que desean adquirir inmuebles rurales. De acuerdo con el informe *Generando el interés global sobre las tierras de cultivo* del Banco Mundial (2010), Colombia tiene cerca de 21.5 millones de hectáreas de tierras no cultivadas aptas para la agricultura, lo que representa el 7,5% del total de América Latina. Nuestro país es la cuarta nación de la región con mayor cantidad de tierras disponibles, detrás de Brasil, Bolivia y Argentina<sup>11</sup>.

Los inversionistas extranjeros –gobiernos y empresas privadas– están avanzando en la adquisición de tierras en Colombia. En el municipio de Pivijay, Magdalena, el grupo económico Merhav, de Israel, adquirió 10 mil hectáreas para sembrar caña de azúcar que usará para la producción de etanol<sup>12</sup>. De acuerdo con un artículo del diario *El Tiempo*, inversionistas extranjeros están adquiriendo grandes extensiones de tierra en la altillanura<sup>13</sup>. El informe de

prensa señala que “al menos cinco empresas extranjeras ya tienen proyectos en la zona (altillanura) para cultivar maíz en rotación con soya, y, en otros casos, caña azucarera o palma de aceite para biocombustibles. Entre las compañías foráneas se destacan el grupo Maggi, de Brasil; Mónica Semillas, de Bolivia, con 12.000 hectáreas, y Cargill, multinacional estadounidense que está entre las 10 empresas más grandes del mundo en comercialización de materias primas agrícolas, con 25.000 hectáreas”.

A su vez, el presidente de la Sociedad de Agricultores de Colombia, SAC, se reunió con el embajador de la República Popular de China y representantes de empresas de ese país, quienes le informaron de su interés en adquirir 400 mil hectáreas para producir granos que serían exportados en su totalidad al mercado chino<sup>14</sup>. A esto se suma la advertencia del excontralor Julio César Turbay Quintero sobre la compra de grandes extensiones de tierra en las zonas de frontera por parte de extranjeros<sup>15</sup>.

#### Consecuencias de la desnacionalización de la tierra

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

##### 1. Seguridad alimentaria.

Un primer tema que se debe examinar es cómo repercute la extranjerización de la tierra en la seguridad alimentaria. La FAO y el Relator Especial de las Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, Olivier de Schutter, señalan que la compra de tierras por inversionistas extranjeros es un fenómeno extremadamente peligroso para la seguridad alimentaria, pues aumenta la dependencia de las poblaciones locales en los volátiles e inseguros mercados internacionales.

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

Entre 2005 y 2008 los precios de los alimentos en el mercado internacional aumentaron en un 83%<sup>16</sup>, lo que hizo que el número de personas en extrema pobreza aumentara en 150 millones<sup>17</sup>. De acuerdo

<sup>7</sup> Citado por GRAIN, “Los nuevos dueños de la Tierra”, octubre de 2009. En: [www.grain.org/acontrapelo/](http://www.grain.org/acontrapelo/)

<sup>8</sup> GRAIN. ¡Se adueñan de la tierra! El proceso de acaparamiento agrario por seguridad alimentaria y de negocios en 2008-2009, p. 10.

<sup>9</sup> *Ibíd.* P. 10

<sup>10</sup> GRAIN. Los nuevos dueños de la tierra. Octubre, 2009.

<sup>11</sup> BANCO MUNDIAL, Op. Cit.

<sup>12</sup> Grupo de Israel Merhav trae US\$350 millones al campo, Portafolio. Consultado el 21 de noviembre de 2010. En [http://www.portafolio.com.co/economia/pais/ARTICULO-WEB-NOTA\\_INTERIOR\\_PORTA-8343389.html](http://www.portafolio.com.co/economia/pais/ARTICULO-WEB-NOTA_INTERIOR_PORTA-8343389.html).

<sup>13</sup> Domínguez, J.C. (2010, 30 de agosto). Altillanura, una despensa con claro acento extranjero. *El Tiempo*, pp. 2-1-2.2.

<sup>14</sup> *Ibíd.*

<sup>15</sup> Advierten que extranjeros compran tierras en zonas de fronteras colombianas. *El Espectador*, 21 de abril de 2009. En: <http://www.elespectador.com/articulo137020-advierten-extranjeros-compran-tierras-zonas-de-fronteras-colombianas>.

<sup>16</sup> A. Mittal. The 2008 food Price Crises: Rethinking Food Security Policies. Junio de 2009, G-24 Discussion Paper Series No. 56.

<sup>17</sup> BANCO MUNDIAL. Global Economic Prospects. Commodities at the Crossroads, 2009.

con el relator especial de Naciones Unidas para el Derecho a la Alimentación, “una porción significativa del incremento de los precios de alimentos esenciales solo puede ser explicada por el surgimiento de una burbuja especulativa”<sup>18</sup>. Depender entonces de la importación de alimentos es un riesgo que no se puede asumir en un mundo donde predomina la especulación, más cuando el informe del relator de las Naciones Unidas advierte que de no hacerse profundos cambios al sector financiero internacional, las crisis alimentarias seguirán siendo una amenaza para el mundo.

Para que Colombia goce de seguridad alimentaria es necesario que el país produzca los alimentos que demanda su población, es decir, que produzca para el mercado interno. La adquisición de tierras agrícolas por inversionistas extranjeros lesiona este principio, porque la principal finalidad de estas apropiaciones –sea de Estados o de empresas– es la de abastecer mercados externos, dejando de lado las necesidades de los colombianos. Los gobiernos que están adquiriendo tierras en otras naciones lo hacen porque no son autosuficientes y necesitan hacerse al control de grandes extensiones de tierra para producir lo que no pueden producir en sus territorios.

Los inversionistas privados también adquieren tierras para exportar alimentos, dado que su intención es la de aprovechar los altos precios de los alimentos de los mercados externos. Los fondos de inversión y la banca multinacional se mueven en búsqueda de la máxima tasa de ganancia, por lo que para ellos los precios internacionales son más atractivos.

Además, Colombia ha firmado y está negociando varios tratados de libre comercio y acuerdos de protección de inversiones que incluyen una cláusula conocida en el comercio internacional como *prohibición de requisitos de desempeño*. Esta norma impide que el Estado colombiano les imponga a los inversionistas extranjeros cualquier tipo de condiciones. Por esta razón, el gobierno queda impedido para obligarlos a destinar parte o la totalidad de su producción a satisfacer las necesidades alimentarias de los colombianos, quedando en completa libertad para exportar todo lo que produzcan.

## 2. Violación de la soberanía nacional.

Si la comida que se produce en el país no está dirigida principalmente a la demanda interna, Colombia pierde la capacidad de alimentar a su población, lo que significa una grave pérdida de la seguridad alimentaria. Con ello no solo se viola el derecho a la alimentación de los colombianos, sino que también se lesiona la soberanía nacional, es decir, el derecho de los pueblos a autodeterminarse, a decidir autónomamente las políticas que deben regir sus relaciones políticas, económicas y sociales de acuerdo con lo que mejor les convenga. La relación entre seguridad alimentaria y soberanía nacional fue explicada por el presidente de Estados Unidos George W. Bush en los siguientes términos:

“Es importante para nuestra nación cultivar alimentos, alimentar a nuestra población. ¿Pueden ustedes imaginar un país que no fuera capaz de cultivar

alimentos suficientes para alimentar a su población? Sería una nación expuesta a presiones internacionales. Sería una nación vulnerable. Y por eso, cuando hablamos de la agricultura (norte) americana, en realidad hablamos de una cuestión de seguridad nacional”. (G.W. Bush, *The Future Farmers of America* Jul.27.01, Washington).

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

La desnacionalización de la tierra es una inmensa amenaza para la soberanía colombiana. Colombia es un país en donde la propiedad de la tierra es un factor de poder político. Por esta razón la extranjerización aumenta el poder de los extranjeros, lesionando la soberanía nacional. ¿Qué pasaría si las cerca de 200 mil hectáreas de caña quedaran en manos de empresas extranjeras o de otros gobiernos? ¿La extranjerización de la tierra en los llanos orientales no es riesgo para la desmembración del territorio?

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

## 3. Concentración de los recursos.

Los inversionistas extranjeros se caracterizan por invertir en proyectos de gran escala, lógica que también orienta sus inversiones en el sector agropecuario. De acuerdo con el Banco Mundial, el promedio de las adquisiciones de tierras por extranjeros es de 40 mil hectáreas y el 25% supera las 200 mil<sup>19</sup>. Mary McNairy, de International Farming Corp., un fondo de inversiones de Estados Unidos especializado en la adquisición de tierras, afirmó que “no hay una verdadera forma de generar exitosamente las ganancias que prometemos a nuestros inversores sin comprar tramos de terreno más grandes”<sup>20</sup>. Este tipo de inversiones profundizarán aún más la concentración de los recursos del sector agropecuario.

Colombia es uno de los países con las peores distribuciones de la tierra del mundo (Gini de 0,85), situación que se agravará en la medida en que los extranjeros se apropien de grandes extensiones de tierra. A esto se debe sumar el aumento de los precios de la tierra que, en el caso del departamento del Meta, donde hay presencia de inversionistas foráneos, ya alcanzan los 25 millones de pesos por hectárea<sup>21</sup>. De esta manera los campesinos y empresarios nacionales terminan siendo desplazados por inmen-

<sup>19</sup> BANCO MUNDIAL. *Rising Global Interest in Farmland, can it yield sustainable and equitable benefits?* septiembre, 2010.

<sup>20</sup> Aumenta el apetito por las materias primas agrícolas. *La República*. En: [http://www.larepublica.com.co/archivos/GLOBO/2010-11-16/aumenta-el-apetito-por-las-materias-primas-agricolas\\_115164.php](http://www.larepublica.com.co/archivos/GLOBO/2010-11-16/aumenta-el-apetito-por-las-materias-primas-agricolas_115164.php)

<sup>21</sup> Domínguez, J.C. (2010, 30 de agosto). *Altillanura, una despensa con claro acento extranjero*. *El Tiempo*, pp. 2.1-2.9.

<sup>18</sup> DE SHUTTER, OLIVIER. *Food Commodities Speculation and Food Prices Crises*. Septiembre de 2010, p. 1.

sos conglomerados, ahondando la desigualdad del campo colombiano, pues, como lo advierte el diario *La República*, “la creciente demanda de inversores por tierras agrícolas y el flujo del capital financiero hacia el campo están despertando inquietudes sobre si es posible la supervivencia de las operaciones pequeñas, de tamaño familiar”<sup>22</sup>. Al igual que la tierra, el crédito agropecuario también se concentrará en poderosas empresas extranjeras que adelanten proyectos a gran escala en el territorio nacional.

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

Por estas razones es necesario proteger el interés nacional y prohibir la adquisición masiva de tierras por parte de extranjeros.

#### Estudio comparado

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

Estados Unidos es uno de los países que ha impuesto este tipo de restricciones. En 1978 el Congreso aprobó la Agricultural Foreign Investment Disclosure Act (Ley de Divulgación de las Inversiones Agrícolas Extranjeras), norma que obliga a los extranjeros que compren tierras agrícolas a inscribir sus transacciones en un registro que lleva el Departamento de Agricultura.

Además, cada Estado tiene la potestad de limitar la propiedad extranjera sobre la tierra. Los Estados agrícolas han impuesto mayores restricciones. Por ejemplo, Iowa y Dakota del Norte prohíben que los extranjeros adquieran tierras agrícolas, y en Indiana los extranjeros que no tengan la intención de nacionalizarse no pueden adquirirlas. Otros Estados han restringido el tamaño de las tierras que pueden comprar los extranjeros: en Mississippi el límite es de 100 hectáreas, en Missouri 5 hectáreas, en Pennsylvania 40 hectáreas, en Dakota del Sur la restricción es de 64 hectáreas y en Wisconsin 256 hectáreas<sup>23</sup>.

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

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

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

#### Contenido del proyecto

El acto legislativo le agrega un nuevo artículo a la Constitución que regula la propiedad extranjera de la tierra. Señala que solo los colombianos por nacimiento y las personas jurídicas con el 100% de capital nacional podrán adquirir o explotar tierras agrícolas en el territorio nacional. Excepcionalmente, las personas naturales extranjeras podrán hacerlo, pero solo cuando sus propiedades no superen el de una Unidad Agrícola Familiar.

También prohíbe que el gobierno les entregue a extranjeros las tierras públicas y, de manera expresa, señala que los baldíos solo podrán adjudicarse o entregarse a colombianos por nacimiento, en tamaños que no superen una UAF.

Finalmente, el Acto Legislativo eleva a rango constitucional la Unidad Agrícola Familiar, señalando que el gobierno deberá definir su tamaño en cada zona, bajo el criterio que deberá ser suficiente para el sostenimiento de una familia, más un excedente que le permita incrementar su patrimonio.

Se incluye un párrafo transitorio para que, a través de una ley que el gobierno deberá presentar en el término de un año, el Congreso defina la manera como esta reforma será cumplida por las personas jurídicas y extranjeras que actualmente tienen tierras en el territorio nacional.

#### Fundamentos constitucionales

La propuesta se fundamenta en los principios constitucionales de la seguridad alimentaria y la soberanía nacional, y en los derechos de los trabajadores rurales que consagra la Constitución Política.

##### 1. Seguridad alimentaria

El artículo 65 de la Constitución Nacional dispone que “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

<sup>22</sup> Aumenta el apetito por las materias primas agrícolas. *La República*. En: [http://www.larepublica.com.co/archivos/GLOBO/2010-11-16/aumenta-el-apetito-por-las-materias-primas-agricolas\\_115164.php](http://www.larepublica.com.co/archivos/GLOBO/2010-11-16/aumenta-el-apetito-por-las-materias-primas-agricolas_115164.php)

<sup>23</sup> Alien Land Ownership Guide, State Laws Relating to Ownership of U.S. Land by Aliens and Business Entities. National Association of Realtor, noviembre de 2006.

agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras”. Esta norma consagra el principio de la seguridad alimentaria, obligando al Estado a proteger e impulsar la producción de alimentos.

Aunque la Constitución no lo diga, se entiende que dicho deber está orientado a la satisfacción de las necesidades del mercado interno, dado que no sería lógico que la norma constitucional que consagra el principio de seguridad alimentaria privilegiara la exportación de comida. De acuerdo con la Sentencia T-506 de 1992, jurisprudencia reiterada en la Sentencia C-864 de 2006, “se vulnera el deber de seguridad alimentaria reconocido en el artículo 65 del Texto Superior, cuando se desconoce ‘el grado de garantía que debe tener toda la 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”<sup>24</sup> (subrayado fuera del texto). La población a la que se refiere este fallo es la sociedad colombiana. Luego el mandato constitucional debe entenderse en el sentido de que en la producción de alimentos debe primar el mercado interno.

Las restricciones propuestas en este acto legislativo para la adquisición de predios rurales por extranjeros garantizan la materialización de este principio constitucional dado que, como se explicó, los extranjeros buscan principalmente producir comida para abastecer los mercados externos.

2. Soberanía nacional

La soberanía nacional tiene una enorme importancia para cualquier país, pues de su pleno ejercicio depende el bienestar de la población. El artículo 9° de la Constitución señala que “Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia”. Un país cuyas políticas respondan a intereses extranjeros y nos a los de los nacionales es un país que no puede resolver los problemas de su pueblo. De esta manera, la materialización de los derechos fundamentales, civiles, políticos, sociales, económicos, culturales y colectivos, depende de que Colombia sea un país verdaderamente soberano.

El pleno ejercicio de la soberanía nacional se traduce en la no intervención de intereses extranjeros en los asuntos internos. Al respecto, la Corte Constitucional ha reiterado que uno de los elementos de la soberanía nacional es “*el entendimiento de la soberanía como independencia, en especial frente a Estados con pretensiones hegemónicas*”<sup>25</sup>. Por lo tanto, cualquier mecanismo que facilite o garantice la intervención de un Estado en los asuntos internos de Colombia es violatorio de la soberanía nacional.

El control sobre los alimentos que se producen en el territorio nacional les da a otros Estados el poder

para intervenir en los asuntos internos. Si la alimentación de los colombianos pasa a depender de lo que decidan otras naciones, Colombia queda expuesta a imposiciones foránea pues puede ser coaccionada bajo la amenaza de un recorte en los suministros de comida. Por esta razón, la autonomía en la producción de alimentos es una cuestión estratégica para cualquier nación.

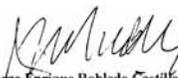
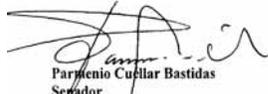
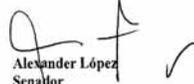
A esto se debe sumar que el acaparamiento de tierras por extranjeros lesiona los intereses nacionales, dado que los campesinos y empresarios son desplazados por poderosas empresas y gobiernos extranjeros.

3. Derechos de los trabajadores agrarios.

De acuerdo con el artículo 65 de la Constitución, “Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos”.

El derecho de los campesinos a acceder a la propiedad de la tierra entra en contradicción con el interés de gobiernos extranjeros y de empresas privadas de adquirir grandes extensiones de predios en el territorio nacional. La extranjerización de tierras concentra aún más la propiedad y el crédito agrario y, además, incrementa el precio de los inmuebles rurales. Por esta razón las restricciones del acto legislativo coinciden con los mandatos constitucionales.

La extranjerización o desnacionalización de la tierra lesiona en materia grave los intereses de la nación. Amenaza la seguridad alimentaria, la soberanía nacional y los derechos de los campesinos y empresarios de campo, razones más que suficientes para aprobar esta reforma constitucional que se pone a consideración del honorable Congreso de la República.

 Jorge Enrique Robledo Castillo Senador	 Wilson Arias Castillo Representante a la Cámara
 Parthenio Cuéllar Bastidas Senador	 Alexander López Senador
 Mauricio Ospina Senador	 Iván Cepeda Castro Representante a la Cámara
 Alba Luz Pinilla Representante a la Cámara	 Germán Navas Talero Representante a la Cámara
 Carlos Andrés Zamaya Representante a la Cámara	 Ángela María Robledo Representante a la Cámara

<sup>24</sup> Sentencia C-864 de 2006.

<sup>25</sup> Sentencia C-621 de 2001. M.P., Manuel José Cepeda Espinosa.

Anexo 1

Jugando con el hambre: los millonarios negocian con la tierra

<http://www.semana.com/mundo/jugando-hambre-millonarios-negocios-tierra/175005-3.asp>



Un campesino en Ruanda. África concentra más de 70 por ciento de las compras masivas de tierras.

**GEOPOLÍTICA.** Multinacionales, países petroleros y fondos de inversión están comprando millones de hectáreas. El equilibrio natural, el destino de los campesinos y el futuro del planeta están en juego.  
Sábado 7 Abril 2012

Hay un producto más atractivo que el oro, más rentable que el petróleo y más codiciado que las acciones de Apple: la tierra. En los últimos diez años en África, América Latina y el Sureste Asiático, 230 millones de hectáreas han sido cedidas, vendidas o alquiladas a estados petroleros, potencias emergentes, conglomerados industriales, fondos de inversión y bancos. Es como si hubieran comprado a Francia, España, Alemania, Reino Unido, Italia, Portugal, Irlanda y Suiza juntos. Una fiebre de miles de millones de dólares que está trastornando el planeta al establecer plantaciones gigantes donde antes solo había sabanas, selvas y pequeñas parcelas. Puede ser la oportunidad para impulsar una verdadera revolución verde pero, a cambio, el mundo está jugando con su equilibrio y su sostenibilidad.

Desde tiempos coloniales, empresas y gobiernos extranjeros se tomaron tierras en todo el mundo. Pero en 2008, cuando se dispararon los precios de los alimentos, se aceleró el frenesí por comprar. Ese año, según la compañía de análisis financiero Bloomberg, el trigo aumentó 130 por ciento; la soya, 87 por ciento; el arroz, 74 por ciento, y el maíz, 31 por ciento. Sorprendidos, países que importan gran parte de su comida, inversionistas y compañías agroindustriales redescubrieron el aforismo del autor estadounidense Mark Twain: "Comprenten tierra porque ya no la fabrican".

Comenzó entonces la carrera por las hectáreas. Como le dijo a SEMANA Danielle Nierenberg, experta en agricultura sostenible de la ONG Nourishing the Planet: "muchos países ricos se empezaron a preocupar por la manera como iban a alimentar a su población en 10, 20 o 30 años y se pusieron a buscar sitios para cultivar". Así fue como Arabia Saudita, Emiratos Árabes o Qatar, países desérticos que importan 60 por ciento de su comida y que tienen los bolsillos repletos de petrodólares, se volcaron a adquirir suelos fértiles en Etiopía, Kazajistán o Indonesia.

Japón, China y Corea del Sur también compraron compulsivamente. Seul controla ahora, a través de grandes consorcios como Daewoo o Hyundai, 2.300.000 hectáreas en otros países. Es uno de los terratenientes más grandes del planeta y sus propiedades llegan hasta Brasil, Tanzania, Filipinas o Rusia. China, por su parte, se prepara para enfrentar un reto enorme. Tiene 1.400 millones de bocas para alimentar, el 20 por ciento de la población mundial, pero menos del 10 por ciento de los suelos cultivables del planeta. Con la urbanización y la industrialización, se está consolidando el problema. Por eso en los últimos años Beijing firmó contratos con más de 30 países.

Uno de estos es República Democrática del Congo, el país más grande de África, que lleva décadas atrapado en la llamada guerra mundial de África. En esa nación, empresas chinas consiguieron una concesión para instalar la plantación de palma más grande del mundo, que cubrirá en los próximos años un millón de hectáreas -casi cuatro veces el tamaño de Bogotá-.

Pero no solo los gobiernos invierten. Con los precios del petróleo por las nubes, la demanda por biocombustibles está aumentando a una velocidad vertiginosa, y con ella la presión para sembrar caña de azúcar, palma africana, soya o jatropha, una mata con propiedades similares. Grandes empresas del sector energético, químico o agroindustrial están adquiriendo por doquier. En Argentina, enormes extensiones de soya, destinada a biocombustibles, están devorando la pampa y reemplazando alimentos como el ganado o el trigo.

Pero el suelo ya no es solo para cultivar. También se volvió una forma para ganar mucho dinero. Después de la crisis financiera de 2008, las tierras atrajeron inevitablemente a los mercados financieros, pues es un negocio seguro. Con el auge de los biocombustibles, el calentamiento global, el incremento de la población mundial y el alza de los alimentos, la presión sobre la tierra va a seguir creciendo. Warren Buffett, el multimillonario estadounidense, se gastó 400 millones de dólares en soya y azúcar en Brasil. En Argentina, la familia Benetton posee 900.000 hectáreas en la Patagonia y el gurú de las finanzas George Soros ya tiene un fondo para adquirir tierras en América del Sur.

Como la compra masiva de tierras es aún un fenómeno reciente, sus consecuencias aún son inciertas. Los nuevos terratenientes insisten en que es una oportunidad única para sacar de la miseria a millones de campesinos. Prometen inversiones en educación, salud, carreteras, inyectar tecnologías y mejorar la productividad. Pero, como dijo a SEMANA Carlos Vicente, de la ONG Grain, los riesgos son demasiado grandes: "El acaparamiento de tierras ya está teniendo un tremendo impacto. El desplazamiento de comunidades locales, la destrucción de las economías regionales, la pérdida de la producción de alimentos para el consumo local, la pérdida de la biodiversidad, los

impactos de los monocultivos y de los agrotóxicos usados en la producción agroindustrial son efectos que ya son parte de la realidad".

Las dos terceras partes de los nuevos negocios se están firmando en África, en países que muchas veces carecen de instituciones capaces de ejercer un control. Las transacciones son opacas y los derechos del campesino no son precisamente la preocupación principal de los dirigentes. Además, muchos países están dispuestos a todo tipo de sacrificios con tal de atraer las inversiones. Philippe Heilberg, un inversionista estadounidense que tiene cientos de miles de hectáreas en Sudán del Sur, se lo explicó con mucho cinismo a la revista Der Spiegel: "Cuando hay poca comida, el inversionista necesita un estado débil que no lo fuerce a regirse por las reglas". Así es como en Mozambique inversionistas consiguieron contratos de alquiler de 99 años, con exenciones de impuesto sobre 25 años, al irrisorio precio de un dólar por hectárea al año. Cada año solo van a pagar 300.000 dólares, lo que vale una casa en un suburbio de clase media en Houston.

También abundan denuncias de grandes organizaciones humanitarias sobre regiones enteras que son desplazadas. En enero, Human Rights Watch denunció que 70.000 campesinos de Etiopía abandonaron sus pueblos después de que el gobierno vendió sus tierras. Oxfam, por su parte, indicó que en Uganda 20.000 personas salieron de sus parcelas para que ahí se instale una compañía maderera.

Pero tal vez la mayor preocupación es que, aunque parezca contradictorio, la producción masiva estimula el hambre. Nierenberg dijo que "los gobiernos muchas veces venden sin consultar con las comunidades. Los granjeros, ya sin parcela, no pueden alimentar a su familia y se ven obligados a migrar a las ciudades". Además, los alimentos ahora compiten en un mercado global. El pobre de Etiopía tiene que pagar un precio competitivo por el trigo que consume o, de lo contrario, el producto es exportado. Y el modelo agrícola, basado sobre todo en biocombustibles, acaba con los cultivos tradicionales. A mediados del año pasado, miles de personas murieron de hambre en el Cuerno de África. Una crisis que, según un reporte del Banco Mundial, fue provocada por una sequía prolongada, pero también por el auge de biocombustibles que contribuyeron a la inflación de la comida.

Por ahora, activistas y ONG tratan de imponer un código ético mundial, mayores controles y más transparencia en el mercado de tierras. Aunque algunos, como Carlos Vicente, piensan que "buscar un punto medio es como intentar que convivan en una jaula un cordero y un león", el mundo tiene la obligación de resolver pronto cómo va alimentarse, sin correr el riesgo de autodestruirse.

Los nuevos dueños de la tierra - tabla

La tabla incluye tres tipos de entidades: fondos especializados, la mayoría de ellos fondos para tierras agrícolas; administradoras de activos e inversiones; e inversionistas que participan. Estamos conscientes que es una mezcla amplia, pero creímos importante mantener la tabla simple.

Instrumento o de inversión	Base Legal	CON TINE NTE	TIPO	Inversionistas	DETALLES
Radar Propiedades	Brasil	SA	Fondo especializado		Ver TIAA-CREF
Calyx Agro	Argentina	SA	Fondo especializado	Louis Dreyfus (Francia), AIG (USA)	Louis Dreyfus es uno de los comerciantes de granos más importantes del mundo. Estableció Calyx Agro en 2007 como un fondo para la adquisición de tierras agrícolas en el sur de América Latina. Louis Dreyfus Commodities actualmente posee 60 mil hectáreas de tierras agrícolas en Brasil, para las que ha destinado 120 millones de dólares. En el año 2008, AIG invirtió 65 millones de dólares en este fondo cuyo objetivo es identificar, adquirir, desarrollar, reconvertir y vender tierras agrícolas en Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay.
GreenGold Investment	Argentina	SA	Fondo especializado	Fondos de Autocobertura de Pensiones del Reino Unido	Green Gold es una organización fundada en 2007 por la empresa accionaria Food Water & Energy Company de Argentina, para vender participaciones en una hacienda de 60 mil hectáreas que ella administra. Se afirma que recaudó más de 10 millones de libras esterlinas entre inversionistas privados. La misma compañía creó posteriormente un esquema de inversión similar de 60 mil hectáreas, llamada SCS Farmland. Las ganancias proyectadas son de 66% si la inversión se mantiene por cinco años y 160% si se mantiene por diez.
Peckwater	Argentina	SA	Fondo especializado	Hinton (Argentina)	Peckwater es un fondo creado por Hinton, una compañía de servicios de gestión agrícola, para comprar propiedades agrícolas en Argentina.
International Farmland Holdings / Adeco Agropecuaria	USA/Argentina	SA	Empresa de inversiones	George Soros (USA) - Pampa Capital Management (Reino Unido) - Haldeman (USA)	La International Farmland Holding, también conocida como Adeco, es una compañía de inversión agrícola creada por Alejandro Quentin y Soros Fund Management. Ha invertido más de 600 millones de dólares en la adquisición de

					263 mil hectáreas de tierras agrícolas en Argentina, Brasil y Uruguay.
BrasilAgro	Brasil	SA	Empresa de inversiones	- Cresud (Argentina) - Tarpon Investment Group (Bermuda) - Cyrela Brazil Realty (Brasil) - Elie Horn (Brasil)	BrasilAgro fue fundada en 2006. Su objetivo es replicar en Brasil el modelo Cresud de inversión en agricultura. Para el año 2009, había adquirido más de 165 mil hectáreas de tierras agrícolas en ese país, mayoritariamente para producir cereales y ganado. Elie Horn, uno de los tres inversionistas fundadores, fue número 618 en la lista Forbes de "Bilionarios mundiales 2007". Cyrela Brazil Realty, de la cual Horn es Director Ejecutivo, es la empresa inmobiliaria residencial más grande de Brasil.
Cresud	Argentina	SA	Empresa de inversiones		Cresud es una empresa de bienes raíces que se especializa en comprar y vender propiedades agrícolas o en hacerlas producir (soya, maíz, trigo, maravilla [grasas], carne y leche). Controla unas 400 mil hectáreas en Argentina, con un valor aproximado de 350 millones de dólares y unas 88 mil cabezas de ganado, lo que lo convierte en uno de los mayores propietarios agrícolas del país. En Brasil, es dueño de casi el 15% de BrasilAgro, una firma especializada en desarrollo de propiedades agrícolas en el país (ver BrasilAgro). Cresud está actualmente estudiando invertir en tierras agrícolas en Paraguay, Bolivia y Uruguay. Según la compañía, "Sudamérica es una de las regiones con el suministro de agua dulce más abundante, la que puede ser exportada a otros mercados en la forma de productos agrícolas". En 2008, Cresud adquirió 20 mil hectáreas de tierras en Paraguay, con la opción de aumentarlas a 50 mil hectáreas. También adquirió 7600 hectáreas en Bolivia por un valor de 17,5 millones de dólares.
Hillock Capital Management	Argentina	SA	Empresa de inversiones		Hillock "sirve a los inversionistas como puerta de entrada al sector de agonegocios de Sudamérica. Hillock ofrece realizar proyectos a la medida, para personas, fondos, instituciones financieras y bancos". Maneja 36 mil hectáreas de propiedades agrícolas en Argentina y Uruguay.
					2
Grupo Iowa	US/Brasil	SA	Empresa productiva y de inversión		El Grupo Iowa fue fundado en 2004 para adquirir y operar propiedades agrícolas en Brasil. En 2007, el grupo tenía más de 9 mil hectáreas en producción. En enero del 2008, consiguió una expansión de patrimonio por 50 millones de dólares con los aportes de dos instituciones por 25 millones de dólares cada una. El grupo está dedicado al algodón, soya y maíz y tiene una relación estratégica con Cargill Cotton.
Cazenave (CASA)	Argentina	SA	Empresa productiva y de inversión	- Glencore (Suiza)	CASA, fue una de las primeras compañías en ofrecer fondos accionarios abiertos al público para la inversión y explotación de propiedades agrícolas en Argentina. A través de varios de sus fondos, explotan agrícolamente unas 800 mil hectáreas. También selecciona y maneja propiedades agrícolas para determinadas empresas, incluyendo el manejo de 13500 hectáreas para Glencore, uno de los mayores comerciantes mundiales en materias primas y productos agrícolas. Más recientemente, CASA ha iniciado la adquisición de propiedades agrícolas y la explotación agrícola en otros países de América Latina, incluidos Colombia, Brasil, Paraguay, Argentina y Uruguay.
El Tejar	Argentina	SA	Empresa productiva y de inversión	- Altima (USA)	El Tejar es una empresa que se especializa en la adquisición de propiedades agrícolas y en proveer de servicios de gestión agrícola a los inversionistas del agro. En 2007, Altima coordinó una inversión de 50 millones de dólares en la compañía, otorgándole 23.5% de sus acciones. Se dice que durante 2009, inversionistas europeos y estadounidenses invirtieron 150 millones de dólares, por un 17.5% de la compañía. Antes de 2006, El Tejar cultivaba tierras arrendadas o en poder de otros. Con la inversión foránea, sin embargo, El Tejar empezó a adquirir tierras agrícolas y ahora es propietario de tierras en Argentina, Brasil, Uruguay y Bolivia.
					3
Macquarie Pastoral Fund / Paraway Pastoral Company	Australia	O	Fondo especializado	- Macquarie Group (Australia)	Este es un fondo de 60 millones de dólares (que a marzo de 2009 aún no se cerraba pero que ya tenía un 75% del capital comprometido). La mayor parte de sus inversionistas con fuerte presencia de inversiones con base en Estados Unidos. Su objetivo final es convertirse en uno de los mayores productores de ganado bovino y ovino del mundo, y aprovechar los aumentos de precio de la carne en el largo plazo. Inicialmente compró diez fincas ovejeras por un total de 100 hectáreas de tierra. En febrero de 2009 acordó comprar por 135 millones de dólares tres haciendas ganaderas a Australian Agricultural Company Limited, con un total de 481 mil hectáreas y 53 mil cabezas de ganado ya marcadas. Poco después compró tres haciendas más por 148 millones de dólares, llegando a un rebaño total de 150 mil cabezas de ganado bovino. En junio de 2009 aseguraba tener más de 3 millones de hectáreas de tierra para quienes quisieran invertir en la producción de ganado de carne o leche, horticultura, viticultura, plantaciones forestales, granos y oleaginosas.
Nauvu Investments	Singapur	O	Empresa de inversiones	- Olam (Singapur) - Wilmar (Singapur)	En 2007, Olam and Wilmar establecieron una empresa conjunta llamada Nauvu Investments para invertir en agonegocios en África, con un capital inicial de 207.5 millones de dólares. Con su primera inversión, Nauvu compró el Grupo seca de Costa de Marfil, obteniendo así el control de 36 mil hectáreas de plantaciones de palma de aceite, 50 mil hectáreas de plantaciones de caucho y 10 mil hectáreas de plantaciones de caña de azúcar. Según Wilmar and Olam, "África es la próxima frontera para el desarrollo de plantaciones".
Rukiwi Investor Consortium	Nueva Zelanda	O	Empresa de inversiones	- Hyundai Heavy Industries Co (Corea del Sur)	En Abril del 2007, el Rukiwi Investor Consortium, un consorcio de inversionistas neozelandeses dedicado a la inversión en Rusia, compró Khorol Zerno Ltd., propietario y operador de 10 mil hectáreas de tierras agrícolas en el lejano este de Rusia, por 2.1 millones de dólares. En abril de 2009, Hyundai Heavy Industries Co., la empresa constructora de barcos más grande del mundo, compró a Rukiwi el
					4
					67.6% de Khorol Zerno en 6.5 millones de dólares. Hyundai declaró que invertirá 9 millones de dólares para aumentar la superficie cultivada a 50 mil hectáreas y que la producción será vendida a Corea del Sur.
Agriculture Management Company	Australia	O	Empresa de inversiones	- Carthona Agriculture (Australia) - Rural Management Partners (Australia) - Great Pacific Company (América del Norte)	AMC se formó en 2009 por la fusión entre Carthona y RMC, con el objetivo de satisfacer los crecientes requerimientos por invertir en agricultura, de los fondos de pensiones y fondos soberanos (o fondos de inversión estatal), instituciones, personas ricas y fondos mutuos —la mayoría de ellos del Reino Unido y el Medio Oriente. El 25% de AMC es propiedad de la Great Pacific Company, una empresa norteamericana de inversiones. AMC ha facilitado las inversiones en la agricultura australiana y en proyectos agrícolas en otros continentes, particularmente en Asia y Sudamérica. En esta última región, opera a través de una empresa subsidiaria, Girengemco Rural Asociados, la cual es un empresa conjunta entre Ethanol Par SA de Brazil y el grupo John Griffith de Australia. La compañía actualmente explota en Brasil una plantación de eucaliptos de 12 mil hectáreas en nombre de Victoria Regia y 8 mil hectáreas de un proyecto de desarrollo de praderas por mandato de Fazenda Nova Selva.
Primary Holdings International (PHI)	Australia	O	Empresa de inversiones	- Origo (Reino Unido)	PHI se creó en 2008 para adquirir y arrendar propiedades agrícolas en Australia con el fin de exportar a Asia. En un 39% es propiedad de Origo, una sociedad anónima cerrada, la cual creó un fondo agrícola de 300 millones de dólares en 2009. PHI intenta adquirir tierras con derechos de agua asegurados. Durante 2009, pagó 51 millones de dólares por dos haciendas ganaderas en Australia y tiene un acuerdo con la Australian Agricultural Company para comprar cinco haciendas ganaderas por un monto de 170 millones de dólares.
Rural Funds Management	Australia	O	Empresa de inversiones	- Hancock Agricultural Investment Group (USA)	RFM recibió un mandato de 200 millones de dólares del grupo HIG para manejar sus inversiones agrícolas en Australia. RFM maneja más de 55 mil hectáreas en Gales de Sur y Australia del Sur para
					5

					haceros inversionistas) En agosto de 2007, <i>sih</i> fue vendida a la firma australiana Great Southern LTD.
Timbercorp	Australia	O	Empresa de inversiones	- Olam (Singapur)	Timbercorp invierte en corporaciones forestales y empresas agrícolas. Se inició como empresa forestal pero se ha diversificado hacia los cultivos agrícolas, siendo mangos a uvas de mesa y almendras. En septiembre de 2009, sus 8 mil hectáreas de almendros fueron vendidos a Olam.
New Zealand Farming Systems Uruguay Ltd	Nueva Zelanda	O	Compañía de inversiones	Wrightson (Nueva Zelanda) Olam International (Singapur)	<i>sih</i> fue creada por la <i>sih</i> Wrightson, el mayor proveedor de servicios al sector agrícola de Nueva Zelanda. Su propósito es comprar propiedades agrícolas y transformarlas en haciendas lecheras y ganaderas al "estilo Kiwi". Dos de sus directores trabajaban en Fontterra, la corporación neozelandesa más grande y una de las mayores productoras de lácteos a nivel mundial. A mediados del 2009, <i>sih</i> había comprado y puesto en producción 26 granjas en Uruguay. Unas 36 mil hectáreas son tierras de lechería; hasta el momento hay 10500 hectáreas efectivamente en producción, de una meta de 20 mil proyectadas. En julio de 2009, <i>sih</i> reunió 30 millones de dólares mediante una emisión de bonos, pero requiere otros 50 o 60 millones. Dos meses más tarde, Olam International un actor emergente en el comercio mundial de mercancías agrícolas, compró una participación del 4% en la operación.
Great Southern	Australia	O	Empresa productiva y de inversión		En el mercado agrícola australiano, Great Southern es la empresa líder en manejo de plantaciones forestales y está entre las 5 primeras administradoras de empresas productoras de ganado vacuno, uva vinícola, olivos, almendras y aves de corral. Administra fondos en nombre de más de 47 mil inversionistas en plantaciones forestales, horticultura y ganado. En los pasados cinco años, la compañía obtuvo 1800 millones de los inversionistas. Great Southern es propietaria o controla mediante arriendo 7 propiedades agrícolas, por un total de aproximadamente 1.4 millones de hectáreas. Arrienda otras 2.4 millones de hectáreas en otras 22 estancias ganaderas. Totaliza

6

					Actualmente 230 mil cabezas de ganado vacuno. En agosto de 2007, adquirió el Rural Funds Management Ltd, ( <i>sih</i> ), un fondo de inversión agrícola con base en Camberra. Hoy en día, <i>sih</i> administra activos por 189 millones de dólares, en proyectos que incluyen agricultura diversificada, pollos, viticultura y tierra, jagas e infraestructura.
Pharos Miro Agricultural Fund	UAE	AF	Fondo especializado	Pharos Financial Group (Rusia) - Miro Holding International (Reino Unido)	Pharos Miro Agricultural Fund se lanzó en octubre de 2009 a través de las oficinas de Pharos en Dubai. Este es un fondo de 350 millones de dólares, que se dedicará inicialmente al cultivo de arroz en África y al cultivo de cereales en Europa del este y en los países de la ex Unión Soviética. La suscripción al fondo es de 1 millón de dólares como mínimo y están buscando activamente proyectos conjuntos con conglomerados de propiedad de familias del Golfo y fondos soberanos. Pharos espera que el fondo obtenga beneficios de cerca de 25% en cinco años.
Foras International Investment Company	Saudi Arabia	AF	Fondo especializado	Banco Islámico de Desarrollo (Arabia Saudita) Corporación Islámica para el Desarrollo del Sector Privado (Arabia Saudita) Cámara de Industria Y Comercio Islámica (Arabia Saudita) Inversionistas privados de Arabia Saudita	Foras fue fundada en 2008 como subsidiaria de la Cámara Islámica de Comercio e Industria. Su objetivo es crear 200 empresas en 57 países miembros de la Organización de la Conferencia Islámica (oc) en un periodo de cinco años. En 2008, Foras adquirió una hacienda arrocera de 2 mil hectáreas en Mauritania donde inició un estudio de factibilidad para el cultivo de arroz con un equipo tailandés de la Universidad de Kasetsart. En 2009, Foras inició, con el Banco de Desarrollo Islámico y la Corporación Islámica para el Desarrollo del Sector Privado, un proyecto que invertirá mil millones en siete años para producir arroz en África. Este proyecto, llamado "7X7", tiene como objetivo desarrollar y cultivar 700 mil hectáreas de tierras agrícolas para producir dentro de siete años, no menos de siete millones de toneladas de arroz en tres o cuatro países: Mali, Senegal y quizás Sudán y Uganda. Los operadores políticos del proyecto son la <i>sih</i> y los gobiernos de Mali y Senegal. El estudio de factibilidad estará terminado en agosto de 2009 y el proyecto se iniciará con una fase de pre ejecución que abarcará 5 mil hectáreas en Mali, cerca de la cuenca del río Níger. Luego

7

					vendrá la etapa de ejecución que cubrirá 50 mil a 100 mil hectáreas, incorporadas gradualmente en el periodo de 7 años. De las 50 mil a 100 mil hectáreas, 20 mil hectáreas serán cultivo de arroz con un costo de 200 millones. Por otra parte, en marzo de 2009, Khalid Rabah Al Harbi, de Foras, estuvo en Davao, Filipinas, como parte de una delegación de funcionarios e inversionistas sauditas que exploraban las oportunidades de invertir en agricultura.
GlobalAgriCap Fund	Islas Caimán	AF	Fondo especializado	GlobalCap (Suiza)	GlobalAgriCap fue creada en 2007, con 11 millones de dólares de capital inicial. La inversión mínima es de 100 mil. El nuevo fondo comprará acciones y "futuros" en toda la cadena de abastecimiento agrícola. Esto incluye propietarios agrícolas, granjas y plantaciones; productores y distribuidores de semillas, agroquímicos y fertilizantes; fabricantes de equipos e infraestructura; facilitadores tales como bancos; distribuidores a nivel de mayoreo; y servicios logísticos. "Invertiremos en temas como acuicultura, plantaciones, bosques, fertilizantes y tractores" señaló Alexis Dawance, gerente de GlobalAgriCap.
Gulmerah Fund	Islas Caimán	AF	Fondo especializado		El Fondo Gulmerah fue formado en 2008, por el ex ejecutivo de la Merrill Lynch, Lionel Neave, con el objetivo de adquirir granjas en Indonesia, mediante acuerdos de arriendo vía socios locales, para producir cacao de primera calidad para el mercado mundial de chocolate, como también azúcar de palma, hortalizas y frutas. Los flujos de beneficios proyectados incluyen el valor de la tierra, que "aumentará sustancialmente" con la aplicación de técnicas de cultivo orgánico y créditos de carbono. Las suscripciones al fondo tienen un valor mínimo de 25 mil dólares para personas naturales y de 100 mil para instituciones. El Fondo, que planea recaudar 30 millones de dólares, puede considerar inversiones en sociedades anónimas cerradas ligadas a la agricultura en Indonesia. Su fondo hermano, el Fondo Nagathom, fue iniciado por Neave en 2007. Con 23 millones de dólares en activos, Nagathom explota 2200 hectáreas de

8

					Tierras de arroz, frutas y hortalizas en Camboya.
Vision 3	Bahrain	AF	Fondo especializado	Gulf Financial House (Barein) Ithmaar Bank (Barein) Abu Dhabi Investment House (Emiratos Arabes Unidos)	Vision 3 es una empresa conjunta creada por el fondo Gulf Financial Fund, Ithmaar Bank de Barein y la Abu Dhabi Investment House de los Emiratos Arabes Unidos. En 2008, firmaron un acuerdo con la Agencia de Promoción de Turquía, con una meta potencial de 9 mil millones de dólares de inversiones en el sector agrícola de Turquía, a través de una entidad especializada en inversiones llamada AgriCAP, que tendrá un capital de mil millones de dólares. Sus planes son colocar 3 mil millones en el sector agrícola turco durante 2009. La inversión está focalizada principalmente en ampliar grandes proyectos de agricultura como el Proyecto Anatolia Sur Oriental y el Proyecto Lanura de Konya. En 2008, se supo que la Gulf Financial House sostuvo conversaciones con los gobiernos de Sudán, Tailandia, Malasia, Mali y Australia para obtener concesiones de tierras. No tiene valor para nosotros invertir en algo que no genere un tasa interna de retorno de al menos 15 a 20%", dice Eamun Jannah, presidente de <i>sih</i> . En junio de 2009, Vision 3 firmó un acuerdo con el banco más grande de Marruecos, Attijariwafa, para establecer AgriCap Invest como una institución de inversiones especializada en alimentos y agricultura que concentrará sus inversiones en la agricultura y los agronegocios en Marruecos y los países vecinos del Magreb (Nordeste de Africa).

9

NBD Sana Capital	UAE	AF	Fondo de inversión en sociedades anónimas cerradas		La unidad de sociedades anónimas cerradas del Banco Nacional de Dubái está conformando un fondo de 200 millones de dólares para invertir en unidades industriales y proyectos agrícolas con problemas, en Pakistán. No existen más detalles disponibles.
Beltone Private Equity	Egipto	AF	Fondo de inversión en sociedades anónimas cerradas	Beltone Partners (Egipto) Kenana Sugar (Sudán)	En agosto de 2009, el Beltone Private Equity y la Compañía Azucarera Kenana establecieron una empresa conjunta de mil millones para invertir en proyectos agrícolas de gran escala en Egipto y Sudán. Kenana explota una plantación de caña de azúcar de 84 mil hectáreas en Sudán. Esta compañía es propiedad del gobierno sudanés, en un 35.63% de la Kuwait Investment Authority, en un 30.5% y del gobierno de Arabia Saudita, en un 10.92%. Beltone Private Equity, a fines de octubre de 2009, controlaba más de 270 millones de dólares de activos en bienes raíces y comercio minorista. El emprendimiento con Kenana es su primera inversión en agricultura.
Citadel Capital	Egipto	AF	Fondo de inversión en sociedades anónimas cerradas	Inversionistas líderes y oficinas familiares de Egipto, El Consejo de Cooperación del Golfo y África del Norte	Citadel Capital realiza inversiones en sociedades anónimas cerradas en el Medio Oriente y África del Norte y tiene más de 8 300 millones de inversiones bajo su control. En el año 2008, Citadel creó un fondo llamado Sabina el cual controla la inversión agrícola de Citadel cerca de Kosti, Estado del Nilo Blanco en Sudán, donde ha obtenido una concesión, por 99 años, sobre 255 mil feddan (107 mil hectáreas) de tierra fértil, de los cuales, 37 km están ubicados directamente a orillas del Nilo. Parte de la tierra ha sido destinada específicamente a la producción de caña de azúcar y el resto será usada en diversos cultivos. Unos 32 mil feddan (1340 hectáreas) de la tierra ya está en producción. El terreno está muy cerca de un puerto fluvial propiedad de Keer Marine, una inversión de Citadel Capital. Citadel ha señalado que también está considerando realizar inversiones en Uganda, Kenya y Etiopía. Citadel es propietaria de la mayor productora de leche de Egipto, Dina

10

					Farms, que tiene un rebaño de 11 mil cabezas y planea duplicarlo en 3 a 5 años. Dina Farms es una subsidiaria de la Compañía Gozour Holding creada por Citadel en conjunto con otros inversionistas regionales.
--	--	--	--	--	---

Instrumento para la inversión	Sede Legal	CONTINENTE	TIPO	Inversionistas asociados	DETALLES
Leopard Cambodia Fund	Islas Caimán	AF	Fondo de inversión en sociedades anónimas cerradas		LCF es un fondo para inversiones en sociedades anónimas cerradas. Fue establecido en abril de 2008 en las Islas Caimán, como sociedad limitada que se mantendrá por 8 años y una meta de 100 millones de dólares. (Ya en septiembre de 2009 llegaba a 28 millones de dólares.) El fondo ha destinado 1.8 millones de dólares para establecer Cambodia Plantations, una compañía de Singapur, que sirve como un medio financiero dislocado para inversiones agrícolas en Cambodia central. Parte de los fondos serán utilizados para instalar una subsidiaria que está en proceso de obtener una concesión de tierras para el cultivo de arroz en la provincia de Kampong Cham.

11

Instrumento para la inversión	Sede Legal	CONTINENTE	TIPO	Inversionistas asociados	DETALLES
Saudi Star Agricultural Development Plc	Etiopía	AF	Compañía privada	Al-Amoudi Group (Arabia Saudita)	Saudi Star fue establecida legalmente en Etiopía, en 2009, por el Sheik Mohamed Al Amoudi, con un capital de más de 40 millones de dólares, para producir alimentos en Etiopía y exportarlos a Arabia Saudita. La compañía planea adquirir, en el corto plazo, 200 mil hectáreas de tierras agrícolas en varias regiones del país y eventualmente expandir su control a 500 mil hectáreas en los próximos 10 a 15 años, a un costo estimado de 3 mil-5 mil millones, de dólares. Su proyecto inicial es una hacienda arrocera de 10 hectáreas en Gambella. Al Amoudi es el dueño de varios conglomerados que van desde la industria petrolera, la industria inmobiliaria y la minería hasta la agricultura. Es considerado el 97avo hombre más rico en el mundo, con un capital neto de 9 mil millones de dólares
Insight Global Farmland Trust	Guernsey	AF	Fondo de inversiones	Insight (Reino Unido)	Insight invierte directamente en propiedades agrícolas. Su objetivo era recaudar 300 millones dólares para fines de 2008.
Abraaj Capital	EAU	AF	Empresa de inversiones		Abraaj Capital informó en 2008 que estaba comprando tierras agrícolas en Pakistán. La compañía también señaló que, parte de los 250 millones de dólares destinados a Pakistán los invertiría en producción lechera. Abraaj maneja cinco fondos de capital y su grupo matriz, Abraaj Capital Holdings Limited, tiene un capital social establecido de mil millones y 5 mil millones de dólares en activos en el Medio Oriente, África del Norte y el Sur de Asia.

12

Instrumento para la inversión	Sede Legal	CONTINENTE	TIPO	Inversionistas asociados	DETALLES
Al Qudra	EAU	AF	Empresa de inversiones		Al Qudra Holding es una firma de inversiones con sede en Abu Dhabi muy activa en la compra de tierras agrícolas en Asia, África y el Medio Oriente. En agosto de 2008, su presidente ejecutivo Mahmoud Ibrahim Al Mahmoud dijo que Al Qudra había adquirido 1500 hectáreas en Marruecos y Argelia y estaba "estudiando seriamente" importantes adquisiciones en Siria, Egipto, Sudán, Eritrea, Pakistán, Vietnam, Filipinas, India y Ucrania, con el objetivo de llegar a las 400 mil hectáreas. No hay más detalles disponibles.
Emirates Investment Group	EAU	AF	Empresa de inversiones		Emirates Investment Group dice estar en proceso de adquirir tierras agrícolas en Pakistán para exportar alimentos a la región del Golfo. Planea producir hortalizas como cebollas, tomates y papas, entre otras, así como cítricos y ganado, etc también estudia expandir sus negocios agrícolas a Europa oriental, Sudán y Egipto. "Uno tiene que tener en mente que éste es un negocio para nosotros, no un proyecto de caridad o social, de modo que al igual que cualquier compañía, nuestro fin es maximizar las ganancias", dijo el vicepresidente Raza Jafar, etc es una compañía que está invirtiendo en bienes raíces, en el sector financiero, en aviación, en comercio y en servicios.

13

Instrumento para la inversión	Sede Legal	CONTINENTE	TIPO	Inversionistas asociados	DETALLES
Janan	EAU	AF	Empresa de Inversiones		Janan es una empresa privada de inversión agrícola con base en Abu Dhabi. Ha invertido 320 millones de dólares en Egipto, para establecer una planta de alimento animal y comprar y cultivar unas 2500 hectáreas de tierras agrícolas. En agosto de 2009, Janan firmó un segundo acuerdo con Egipto que permite a la compañía cultivar 42 mil hectáreas más con trigo, maíz y pastos. El nuevo proyecto, una inversión de 252 millones de dólares, en el área agrícola sudoeste de Oweinat Oriental, se llevará a cabo en etapas hasta 2015. El proyecto calcula producir 350 mil toneladas de trigo al año y se dice que todo el grano que se produzca será para el consumo egipcio.
Al-Rajhi International for Investment Co. (RAII)	Arabia Saudita	AF	Empresa de Inversiones	Sulaiman bin Abdulaziz Al-Rajhi Group (Arabia Saudita)	RAII se formó en 2006 después que Arabia Saudita se unió a la OMC, con el fin de manejar las inversiones internacionales de Grupo Sulaiman bin Abdulaziz Al-Rajhi. Ha establecido subsidiarias en Sudán y Etiopía, donde ha adquirido tierras agrícolas para el cultivo y la producción agrícola en gran escala (Al-Watania Poultry), y ha establecido una subsidiaria en Ucrania "para adquirir proyectos agrícolas y empresas comercializadoras". Se supone que el Grupo Sulaiman bin Abdulaziz Al-Rajhi ha invertido 2500 millones en el sector agrícola y ganadero. Junto con sus hijos, controla el Banco Al Rajhi, el grupo bancario islámico con mayores activos a nivel mundial.

14

Instrumento para la inversión	Sede Legal	CONTINENTE	TIPO	Inversionistas asociados	DETALLES
Global Financial Investment Holdings	Oman	AF	Empresa de Inversiones	PT Energy CNG (Indonesia)	En 2008, Global Financial señaló que planeaba invertir 335 millones de dólares en la agroindustria indonesia en sociedad con PT Energy cng. Global Financial empezaría con una inversión en la producción de arroz, habiendo ya pagado 10 millones de dólares por 100 hectáreas de tierra de cultivo en Lampung Central. Durante 2009, Global Financial trata de instalar una plantación de palma aceitera integrada a una fábrica procesadora de aceite y a una plantación de maíz. En total, planea comprar 500 hectáreas de tierras.
Kuwait China Investment Co (KCIC)	Kuwait	AF	Empresa de Inversiones	Kuwait Investment Authority - Al-Ghanim Industries (Kuwait)	KCIC espera adquirir tierras de cultivo en el sudeste de Asia para producir cultivos tales como arroz, trigo, maíz, bajo la premisa que la productividad agrícola está por debajo de su potencial en la región y Kuwait necesita tener acceso al abasto de alimentos. Los primeros países donde se han concentrado son Vietnam, Laos y Camboya, aunque Tailandia y Filipinas también están en sus planes. Para KCIC, es importante que todos los acuerdos que logren con los países huéspedes incluyan el permiso de conservar parte de la cosecha. En octubre de 2009, señaló que tomaría 2 a 3 años finalizar los primeros acuerdos, y que querían firmar acuerdos con varios países antes de instalarse en la región. KCIC se estableció en 2005 y actualmente maneja activos valorados en 450 millones de dólares. La Autoridad Kuwaiti de Inversiones, que es el fondo soberano del país, participa en la propiedad de la firma con un 15%. Otros inversionistas incluyen al conglomerado Al-Ghanim Industries, propiedad de una familia kuwaití.

15

Instrumento para la inversión	Sede Legal	CONTINENTE	TIPO	Inversionistas asociados	DETALLES
Agrowill AB	Lituania	E	Empresa productiva y de inversión	A/IA valda (Lituania) - Linas Sra—Is (Lituania) - Invalda (Lituania) - SEB AB Finnish (Finlandia) - Hansabank (Suecia)	Agrowill es una compañía administradora de propiedades agrícolas formada en 2003. Ya en agosto de 2009, controlaba 35300 hectáreas de tierra agrícola (80% de ella arrendada al estado o a personas) y 6100 cabezas de ganado lechero, principalmente en Estonia y Lituania. Está iniciando un proceso de consolidación de tierras para reducir costos de producción, por medio del intercambio de tierras.
Sterling Knight Ltd	Gibraltar/Reino Unido	E	Empresa productiva y de inversión	Aston Lloyd PLC (Reino Unido) - Euro Farms (Ucrania)	Sterling Knight, en sociedad con Ashton Lloyd y Euro Farms, gestionan inversiones privadas en propiedades agrícolas de Ucrania, con una publicitada tasa de retorno de más de 400% en un periodo de cinco años.
AgroEnergy AG	Alemania	E	Empresa productiva y de inversión		AgroEnergy es una compañía de explotación e inversiones agrícolas que compra y arrienda propiedades principalmente en Alemania Oriental. En una etapa posterior, espera invertir en otros países europeos. Fuera de los cultivos energéticos, está dedicada a la producción de cultivos ricos en proteínas para forraje animal y alimento humano. El efecto multiplicador sobre las inversiones se originará del arriendo de más tierras. AgroEnergy proyecta llegar a explotar 18 mil hectáreas en el lapso de 3 a 5 años. Idealmente, proyecta operar propiedades individuales que cubran al menos mil hectáreas. La creación de explotaciones agrícolas de este tamaño será una de las tareas de gestión esenciales para AgroEnergy.

16

Instrumento para la inversión	Sede Legal	CONTINENTE	TIPO	Inversionistas asociados	DETALLES
RawAgro	Ucrania	E	Empresa productiva y de inversión	Kinnevik (Suecia) - TAS (Ucrania)	RawAgro es una empresa del grupo de inversiones TAS, con sede en Kiev. Su objetivo es especializarse en la producción de granos y forraje. Actualmente controla unas 17 hectáreas de tierras en arriendo en cinco regiones de Ucrania. En junio de 2009, Kinnevik —una de las empresas de inversión más grandes de Europa, con inversiones valoradas en más de 5 mil millones de dólares— adquirió, por 4 millones, el 30% de participación en RawAgro. Kinnevik tiene la opción de aumentar hasta el 50% su participación en la compañía.
Knight Frank	Reino Unido	E	Fondos de cobertura		Knight Frank, la firma mundial consultora de bienes raíces, está conformando un fondo de cobertura para comprar tierras agrícolas en el Reino Unido.
BlackRock Agriculture Fund	Luxemburgo/EAU	E	Fondos de cobertura	Ocean Wilsons Holdings Ltd (Bermuda)	En septiembre de 2008, la sucursal londinense de BlackRock, la empresa global de administración de inversiones, anunció que estaba formando un fondo de cobertura con activos por 500 millones de dólares. Cerca del 15% del fondo sería invertido en adquisiciones de propiedades agrícolas, desde el África subsahariana hasta el Reino Unido y ya ha obtenido 1133 hectáreas de tierras de cultivos en Gran Bretaña.

17

Instrumento para la inversión	Sede Legal	CONTINENTE	TIPO	Inversionistas asociados	DETALLES
Black Earth Farming	Suecia	E	Empresa agrícola	-Vostock Nafta (Bermuda/Suecia) - Kinnevik (Suecia) - Alecta Pensionsförsäkrings AB (Suecia) - Global Farms Group Ltd (Bermuda/Alcima) - SIX SIS AG (Suiza)	Black Earth Farming (sef) es una de las muchas empresas extranjeras que están apropiándose de tierras agrícolas en la región de Tierra Negra en el sur de Rusia, para la producción de alimentos destinados al mercado mundial. En agosto de 2009, sef tenía bajo su control 323 mil hectáreas y en 2008 la empresa cosechó unas 141 900 hectáreas, con planes de cosechar sobre las 181 mil hectáreas en 2009. (Agrolipetsk, una de las filiales de sef, unió 20 antiguas granjas colectivas soviéticas en un conglomerado de 40 468 hectáreas). Hasta el momento, han invertido 350 millones de dólares para producir trigo, cebada, maíz y oleaginosas. Las operaciones agrícolas de la sef en Rusia están consolidadas en el grupo Agro-Invest (véase Agro-Invest). sef tiene un valor en el mercado de capitales de mil millones de dólares. Kinnevik, una de las mayores empresas de inversiones en Europa, controla el 20.9% de las acciones de sef.
Agro-Invest	Rusia	E	Empresa agrícola	- Black Earth Farming	Es un grupo moscovita, propiedad de Black Earth Farming, que crea y explota haciendas en Rusia. Actualmente es dueña de más de 100 mil hectáreas de tierras agrícolas en Usman (Véase Black Earth Farming)
RAV Agro-Pro	Rusia	E	Empresa agrícola	- Rodemco Ronzaki (Israel) - sef Capital (Reino Unido) - various Cargill funds (USA)	RAV es una compañía rusa, con respaldo de capitales israelitas, estadounidenses y británicos. Controla cerca de 122 mil hectáreas de tierras cultivadas en Rusia y produce cereales y girasol.

18

Instrumento para la inversión	Sede Legal	CONTINENTE	TIPO	Inversionistas asociados	DETALLES
Origin Enterprises	Irlanda	E	Empresa agrícola		En 2008, Origin adquirió un 20% de participación en el Grupo Continental Farmers —que produce cultivos de alto valor en gran escala en Polonia y Ucrania— para expandir sus 5 mil hectáreas de propiedades agrícolas en Ucrania. Invertió 12 millones de euros en el grupo y adquirió 20 mil hectáreas de tierra cultivable arrendada, esperando cosechar 13 mil hectáreas en 2009. Origin es una empresa agrícola y de alimentos que se cotiza en la bolsa.

19

ANEXO I

Tabla elaborada por Grain

Grain es una organización internacional que desde las décadas de los 70s apoya a campesinos y a pequeños productores de todo el mundo. Su trabajo se ha enfocado en los problemas del agro de África, Asia y América Latina. En los últimos años, Grain se ha destacado por sus investigaciones sobre la extranjerización de tierras.

PAÍS	PAÍSES ESCOGIDOS	DETALLES
China	África, Asia Central, Rusia, América del Sur, Asia sudoriental	En la primera mitad de 2008, el Ministerio de Agricultura de China redactó una medida oficial central para alentar a las empresas nacionales a adquirir (rentando o comprando) tierra en el extranjero con fines agrícolas, especialmente para asegurarle a China el suministro de soja a largo plazo. Se suponía que cinco empresas estatales serían escogidas para llevar a cabo el plan. A mediados de año se supo que la medida quedó momentáneamente en suspenso.
	Australia, Cuba, Kazajstán, México, Rusia, América del Sur	El grupo <i>Suntime International Techno-Economic Cooperation</i> , que ya ha creado alianzas de empresas ( <i>joint ventures</i> ) para la producción de arroz en Cuba (5 mil hectáreas) y México (1 050 hectáreas), invertirá en producción agrícola en Asia Central. Según Zhang Xichen, ejecutivo de alto rango de Suntime, "Sostener a las empresas para que arrienden o incluso compren tierra en el extranjero para producir granos es una forma efectiva de salvaguardar la seguridad alimentaria de China". Suntime ya tiene actividades en Kazajstán y le gustaría invertir también en Rusia, América del Sur y Australia.
	Birmania	En 2007, el <i>Asia Times</i> informó que las empresas chinas estaban seriamente involucradas en lo que bien podría calificarse de "apropiación de tierras" en partes nortefías de Birmania para la producción de arroz híbrido con destino a la exportación a China. Las operaciones implican un fuerte vínculo polémico de las empresas tanto con las fuerzas militares del Estado como con las milicias rebeldes, en el intento de imponer el cultivo de arroz híbrido chino a los campesinos birmanos.
	Camerún	En mayo de 2008, la estación de la televisión francesa tfl produjo un importante informe sobre cómo el

		empresario chino Jianjun Wang adquirió derechos sobre 10 mil hectáreas de tierra en Camerún para producir arroz. Los agricultores locales contratados para trabajos en los campos creen que el proyecto está destinado a producir arroz para exportarlo a China.
	Kazajstán	En 2003, China y Kazajstán firmaron un acuerdo por el cual los chinos pudieron arrendar 7 mil hectáreas de tierra en el condado de Alakol durante diez años para producir alimentos para cualquier mercado, tanto interno como externo. Alrededor de 3 mil agricultores chinos se trasladaron de Yili, en la cercana Xinjian, para cultivar soja y trigo y alimentar el ganado en la tierra recientemente adquirida. Con el fin de supervisar el proyecto se creó una empresa sino-kazaja.
	Laos	En marzo de 2004, la municipalidad de Chongqing, en Sichuan, y el gobierno de Laos firmaron un acuerdo para construir conjuntamente un parque agrícola de 5 mil hectáreas en Laos, donde empresas chinas producirían granos y productos de pescado para exportación a China y a otras partes de Asia. Se invirtieron alrededor de 5 millones de dólares en el proyecto.
	Laos	El gigante chino de telecomunicaciones zte Corp aseguró una concesión de tierra de 100 mil hectáreas en Laos del sur para la producción de mandioca (para etanol), en sociedad con Dynasty Company, una empresa laosiana. También se ha comentado que una empresa china solicitó una concesión de tierra de 600 mil hectáreas en las zonas irrigadas para la producción de arroz. Se asume que ambos proyectos son para abastecer al mercado chino.
	Uganda	El Presidente de Uganda, Yoweri Museveni, proporcionó 10 mil acres (4 046 hectáreas) de tierra a inversionistas chinos, que serán trabajadas por 400 agricultores chinos utilizando semillas importadas de China. El proyecto es supervisado por Liu Jianjun, ex funcionario del gobierno chino y ahora jefe del Consejo de Negocios Sino-Africano, que también tiene contratos para construir una fábrica de procesamiento de harina de maíz en Kenia y un proyecto agrícola en Costa de Marfil.
	Zimbabwe	En mayo de 2008 se informó que a China se le concedieron derechos para plantar 250 mil acres (101 171 hectáreas) de maíz en el sur de Zimbabwe.

Egipto	Sudán	Egipto, uno de los mayores importadores de trigo del mundo, firmó un contrato con el gobierno del presidente Omar Al Bashir para producir 2 millones de toneladas de trigo por año en el norte de Sudán para exportar a Egipto. Egipto también está deseoso de criar ganado allí.	India	Argentina, Brasil, Birmania, Paraguay, Uruguay	exportación a India.  En septiembre de 2008 se dio la noticia de que 14 compañías indias de aceite vegetal, incluidas Ruchi Soya y ks Oils, formaron un consorcio para comprar grandes extensiones de tierra en el extranjero para producir soja, girasol y legumbres, como forma de sobrellevar los altos costos de la producción interna. El grupo está negociando con los gobiernos de Birmania, Paraguay y Uruguay para el arriendo o compra de tierras. Un informe dice que ya se identificaron 10 mil hectáreas en Paraguay para el cultivo de soja y que hay nuevas ofertas en ciernes para Brasil y Argentina. El grupo establecerá un vehículo especial de inversión con un capital inicial de 2 mil millones de dólares (45 millones de dólares) para autofinanciar el 25% de las operaciones y conseguir préstamos para el resto.
	Uganda	El gobierno de Uganda concedió a Egipto en arrendamiento 2 millones de feddans de tierra (840 127 hectáreas) —un 2.2% de la superficie total del territorio ugandés!— en varias partes del país, de manera que el sector privado de Egipto podría llegar a producir trigo y maíz para exportar al Cairo. El tratado aparentemente se concretó a fines de agosto de 2008 e implicaría a siete empresas comerciales egipcias, según conversaciones de Reuters con funcionarios egipcios. Los ministros ugandeses se negaron a proporcionar detalles, al igual que el embajador egipcio en Uganda, si bien confirmó que: gran parte del proyecto está en vías de preparación; se centrará en trigo y carne vacuna orgánica para exportación a Egipto; esperan contratar pequeños agricultores, y no grandes, para la producción; los egipcios podrían construir mataderos en Uganda en el marco del proyecto; y será financiado por el sector privado. Se espera que una delegación de empresarios y científicos egipcios vayan a Kampala en octubre, para elaborar los detalles con las contrapartes ugandesas. Las actividades iniciales incluirán el inicio de ensayos para determinar qué variedades crecerán bien en Uganda.	Japón	Brasil	En noviembre de 2007, el conglomerado japonés Mitsui compró 100 mil hectáreas de tierras agrícolas en Brasil —el equivalente al 2% de la superficie cultivada de Japón— para la producción de soja. Las tierras están en Bahía, Minas Gerais y Maranhão. Mitsui compró la tierra a través del 25% de su participación en Multigrain sa, el comerciante de granos brasileño que formalmente cerró el trato. (Multigrain sa es en realidad subsidiaria de la compañía suiza, Multigrain ag). Los otros dueños de Multigrain sa son chs Inc, una empresa estadounidense de energía y alimentos, y png Trading of Brasil. Al mismo tiempo, Mitsui compró acciones en Xingu, otro comerciante de granos basado en Brasil con la casa matriz en Suiza, y transfirió esas acciones a Multigrain. Esto llevó la inversión total de Mitsui en Multigrain, con la propiedad de tierras brasileñas, a 10 mil millones de yenes (95 millones de dólares). En octubre de 2008, Mitsui invirtió otros 76.25 millones en Multigrain, con lo que quedó con casi un 40% de la empresa.
Países del golfo	África del norte, África subsahariana	En agosto de 2008, tres empresas del Golfo —Abu Dhabi Investment House, Ithmaar Bank y Gulf Finance House— anunciaron la creación de AgriCapital, un nuevo fondo de inversión islámico. El vehículo de inversión de mil millones de dólares se destinará a la compra de tierras en el exterior para producir alimentos para la región, a través de un banco de inversión aparte, creado especialmente para este propósito, y para financiar la investigación en biotecnología.	China, América del Sur, Asia sudoriental		Según varias fuentes, algunas empresas japonesas poseen aproximadamente 12 millones de hectáreas de tierras agrícolas en China, el sudeste asiático y América del Sur.
	África, Australia, Birmania	Según el <i>Economic Times</i> , Birmania, Australia y África fueron escogidas por el Ministerio de Asuntos Exteriores de India como los lugares donde las empresas comerciales indias pueden ir y cultivar para exportar a India. En septiembre de 2008 ya se había iniciado un acuerdo de gobierno a gobierno con Birmania a través del cual India tendrá acceso a tierras agrícolas de aquel país para producir legumbres exclusivamente para su	Egipto		En 2006, la gobernación de Quena, en Egipto, concedió 1600 hectáreas de tierras agrícolas a Kobebussan, una empresa agrícola japonesa, para producir alimentos para la exportación a un costo total de inversiones de 1200
	Kuwait	Camboya	millones de libras egipcias (290 millones de dólares).		están discutiéndose. Pero cuando una delegación oficial visitó el país a mediados de 2008, un ministro kuwaití sugirió abiertamente que Tailandia ofrecía arrendar tierras agrícolas a extranjeros hasta 90 años como una oportunidad de inversión.
		Egipto, Marruecos, Yemen	En agosto de 2008, el ministro de agricultura de Kuwait, en una visita a Phnom Penh, cerró un acuerdo bilateral con el gobierno de Camboya para la producción en el exterior de alimentos. Kuwait tendrá acceso, en condiciones de acuerdos de arrendamiento, a arrozales en el Khmer para producir arroz con destino a su exportación a Kuwait, y los excedentes irán al mercado internacional. Camboya, a cambio, recibirá tecnologías agrícolas y un préstamo de 546 millones de dólares (de los cuales unos 486 millones son para el desarrollo de sistemas de riego y 60 millones para construir carreteras en Battambang, la provincia arocerera noroccidental —de ahí las sospechas de que el arroz para Kuwait se cultivará en Battambang).	Uganda, otros	En abril de 2008, durante el Foro Económico Islámico Mundial, el gobierno de Kuwait creó un nuevo fondo de 100 millones de dólares denominado "Vida con dignidad". Los fondos se invertirán en la producción de alimentos y el fomento del agronegocio en Uganda, entre otros países (de los que no se ha informado), para abastecer el mercado del Medio Oriente. El fondo está abocado incondicionalmente a la creación de infraestructura y capacidades para la exportación de alimentos.
		Laos	En 2008 se informó que la Autoridad de Inversiones de Kuwait, el fondo soberano del país de 265.000 millones de dólares, podría invertir en la producción de alimentos, especialmente productos avícolas, en Marruecos, Yemen y Egipto, para exportación a Kuwait. El ministerio de comercio del país también estuvo a la búsqueda de un cambio de los estatutos de la Unión de Sociedades Cooperativas, el grupo de administración estatal que domina la venta al público de alimentos en Kuwait, para permitir que la unión invirtiera en tierras agrícolas en el exterior, posiblemente en cooperación con otras Uniones Cooperativas Árabes. Las negociaciones están suspendidas por el momento.	Liberia	En diciembre de 2007, la Cartera de Inversiones Libio-Africana, una filial con sede en Suiza del fondo soberano de Libia, destinó 30 millones de dólares a un proyecto a gran escala de arroz en Liberia a través de una inversión con una ong local, la Fundación para la Ayuda al Desarrollo Africano. El gobierno de Liberia concedió a la empresa conjunta, ada/lap Inc, concesiones de más de 17 mil hectáreas de tierra para producir arroz para los mercados locales e internacionales.
		Sudán	En agosto, funcionarios kuwaitíes estuvieron en Vientiane para discutir el acceso a la tierra para la producción de alimentos, en gran medida lo mismo que en los otros países del sudeste asiático.	Libia	En mayo de 2008, el gobierno libio concretó un acuerdo con Ucrania por el cual este país obtenía un contrato de suministro de petróleo y gas de Libia y Libia tenía acceso a 247 mil hectáreas de tierra ucraniana para producir sus propios alimentos.
		Tailandia	El 7 de septiembre de 2008, el Ministro de Hacienda de Kuwait firmó lo que su contraparte sudanesa calificó como un acuerdo de asociación estratégica "gigante" con el gobierno de Jartum. Conforme al acuerdo, los dos países invertirán conjuntamente en la producción de alimentos —incluido ganado—, presumiblemente en Sudán. El acuerdo iba a entrar en vigencia la semana siguiente, y estaba previsto que los proyectos de seguridad alimentaria se aplicarían rápidamente.	Tailandia	Según el Ministro de Agricultura de Tailandia, entrevistado en mayo de 2008, numerosas empresas de Malasia intentaron arrendar tierras agrícolas "abandonadas" en tres provincias meridionales de Tailandia, presumiblemente para producir arroz para exportación a Malasia, pero sus pedidos fueron denegados.
		Tailandia	Todavía no se dispone de los detalles de las inversiones de Kuwait en la producción de arroz en Tailandia, o aún	Malasia	El primer ministro de Qatar visitó Camboya en marzo de 2008, presumiblemente para cerrar un trato sobre el acceso a tierras agrícolas khmer para la producción y exportación de arroz a Doha. A cambio, Camboya recibiría ayuda técnica así como una invitación para que Hun Sen visitara Qatar en enero de 2009, con fines de que hiciera una oferta de manera que Camboya pudiera

		"acaparar" el mercado arrocero del Golfo. El gobierno cambiano espera convertirse en uno de los principales exportadores de arroz del mundo para 2015, con 10 millones de toneladas por año, a pesar de la continuada hambruna nacional.			
Qatar	Indonesia	En agosto de 2008, la Autoridad de Inversiones de Qatar, el fondo soberano del país, creó un fondo de mil millones de dólares para invertir en energía, infraestructura y posiblemente agricultura en Indonesia. El fondo está aportando hasta el 85% del capital e Indonesia el resto.			de manera conjunta un fondo de inversión de mil millones de dólares; 900 millones de dólares del capital provendría del fondo soberano de Qatar, la Autoridad de Inversiones de Qatar. La contraparte vietnamita es la Corporación vietnamita de Inversiones de Capital Estatal (scic por sus siglas en inglés). Parte del fondo se invertirá en la producción de alimentos en Vietnam para su exportación a Qatar.
	Pakistán	Una empresa de Qatar estaría estudiando la posibilidad de adquirir el establecimiento agrícola Kollurkar, del gobierno de Pakistán, localizado en el Punjab, para la producción de alimentos con destino a su exportación a Qatar. El presidente del Foro de Agricultores Paquistaníes dice que si los qataríes obtienen la tierra, eso podría implicaría desalojar 25 mil poblados.		Brasil	En agosto de 2008 se informó que el nuevo embajador saudí en Brasil intenta activamente crear oportunidades en el sector brasileño de los agonegocios para inversionistas saudíes. Esto podría implicar la creación de un emprendimiento conjunto de producción de alimentos, presumiblemente para abastecer el mercado saudí, en el cual Brasil pone la tierra y el conocimiento, Arabia Saudita el capital y Singapur la logística.
	Australia, Pakistán, Tajikistán, Sudán	La empresa <i>Qatar Company for Meat and Livestock Trading</i> (Mawashi) mantiene avanzadas conversaciones de alto nivel con funcionarios australianos, para montar establecimientos de ganado en Australia. Instaló un establecimiento bovino en Sudán occidental y firmó un memorando de entendimiento con el país para una mayor expansión de la cría de ganado. También tiene acuerdos bilaterales con dos empresas ganaderas tayikas. La empresa ganadera qatarí Mawashi se comprometió con mil millones de dólares para la instalación de establecimientos ganaderos industriales en Pakistán.		Saudi Arabia	Egipto, Filipinas, Senegal, Turquía, Uganda, Ucrania Hay informes que dicen que inversionistas saudíes están investigando la posibilidad de adquirir tierras para la producción de alimentos destinadas a Arabia Saudita, en Egipto, Filipinas, Senegal, Turquía, Uganda y Ucrania. También se dice que empresas saudíes están buscando socios tailandeses para embarcarse juntos en la producción de arroz en Uganda y Sudán.
	Sudán	En julio de 2008, Qatar y Sudán anunciaron la formación de una empresa con participación a partes iguales, que invertiría en la producción de alimentos para exportarlos a los mercados árabes. También participan Zad Holding Company (previamente Qatar Flour Mills), una empresa de propiedad estatal, y la Autoridad de Inversiones de Qatar, el fondo soberano del emirato.		Etiopía	En agosto de 2008, el Primer Ministro de Etiopía dijo al <i>Financial Times</i> que ansía dar a inversionistas saudíes el acceso a "cientos de miles" de hectáreas de tierras agrícolas para inversión y desarrollo.
	Turquía	Se supo que Qatar está considerando a Turquía como otro país en el que podría invertir en la adquisición de tierras para su propio suministro de alimentos.		Indonesia	En agosto de 2008, el Grupo Bin Laden firmó un acuerdo para invertir como mínimo 4 300 millones de dólares, en nombre de un consorcio de 15 inversionistas saudíes conocidos como el Consorcio de Alimentos de Oriente Medio, para trabajar 500 mil hectáreas de arrozales en Indonesia. El objetivo es producir arroz basmati para su exportación a Arabia Saudita, según se dice utilizando semillas saudíes. Algunas fuentes han descrito a Bin Laden como la principal empresa "encargada" por el gobierno saudí para manejar el problema del abastecimiento de alimentos a largo plazo del reino a través de emprendimientos en el exterior. El 14 de agosto de 2008, el Grupo Bin Laden firmó un memorando de entendimiento con el gobierno provincial Sultra, por el cual el Grupo Bin Laden sería "dotado" con 80.000 hectáreas de tierras. El <i>Jakarta Post</i> informa
	Vietnam	En septiembre de 2008, los gobiernos de Qatar y Vietnam anunciaron que firmaron un acuerdo para crear			inversión en agricultura, incluida la cría de ganado.
		que el Grupo Bin Laden también "adquirirá" tierras en la Regencia Merauke de la provincia de Papúa. El plan de inversión maneja hasta 43 millones de dólares por cada 5.000 hectáreas, y su aplicación tendría lugar después del Ramadan (septiembre de 2008). El Grupo está considerando la posibilidad de reservar parte del arroz para el mercado local "para que la gente allí no nos cause problemas". Entre los socios locales figuran Medco (petróleo y minería), Sumber Alam Sutura (semillas de arroz híbridas) y Bangun Cipta Sarana (construcción). El emprendimiento arrocero saudí forma parte de un proyecto agrícola más grande que involucra un total de 1.6 millones de hectáreas no solamente para arroz sino también maíz, sorgo, porotos de soja y caña de azúcar, gran parte de los cuales se convertirán a agrocombustibles. El Grupo BinLaden posee una participación de 15% en la plantación de palma aceitera indonesia y el conglomerado minero Bakrie&Brothers.		Sudán	hadco (sigla de Hail Agricultural Development Company), una empresa agrícola saudí, arrendó 25 mil acres (10 117 hectáreas) por 95 millones de dólares en el norte de Jartum para la producción de alimentos y ración para ganado con destino a su exportación a Arabia Saudita.
	Kazajstán	En septiembre de 2008, representantes del gobierno saudí fueron a Kazajstán a explorar las oportunidades de inversión en la producción de granos y la cría de ganado.		Tailandia	En mayo de 2008, una delegación de hombres de negocios saudíes visitó la provincia de Suphanburi para explorar posibilidades de arrendamiento de tierras para su propia producción de arroz, así como para establecer emprendimientos conjuntos con contrapartes locales para la exportación de arroz que abastezca el mercado saudí. Los excedentes, dicen los informes, se venderían a otros países del Golfo. Las tierras que visitaron serían de propiedad de Chat, secretario general del partido tailandés. Si bien no hay demasiados detalles, ya se habría creado una empresa privada llamada Ruam Jai Chao Na (Uniendo Agricultores) para manejar el proyecto saudí. La Asociación de Agricultores tailandesa y el Ministro de Agricultura criticaron el acuerdo propuesto al que consideraron una capitulación, y el consiguiente debate público puso de manifiesto el hecho de que inversionistas taiwaneses y estadounidenses ya habían comprado tierra en Tailandia para producir cultivos con destino a exportación.
	Pakistán	El Grupo Al Rabie, una compañía saudí de alimentos y el mayor fabricante de jugos de Oriente Medio, está interesado en comprar tierra en Pakistán para desarrollar allí la industria láctea. Al Rabie también espera desarrollar las exportaciones de pasta de tomate, pulpa de cítricos y porotos [frijoles] empaquetados de Pakistán para el mercado saudí.		Argentina, Rusia, Asia sudoriental, Sudán	En mayo de 2008, el presidente Lee Myung-Bak declaró públicamente el plan de su gobierno de comprar tierras en Sudán para cultivar alimentos para Corea del Sur, e invitó al presidente Al-Bashir a cooperar con él. También propuso que Corea procurara arrendamientos a largo plazo —de 20 a 30 años— para utilizar tierras agrícolas en la provincia del Extremo Oriente de Rusia y en países del sudeste asiático para la producción de arroz, otros granos y ración para ganado, que se destinarían al suministro de alimentos de Corea. (El gobierno coreano ya es dueño de casi 21 mil hectáreas de tierras de pasturas en Argentina, que espera ahora trabajar en la cría de ganado).
	Pakistán, Sudán, Turquía	En agosto de 2008, el Fondo Saudí para el Desarrollo anunció que creará un vehículo de inversión especial de 566 millones de dólares para comprar tierra en el exterior para la producción nacional de alimentos. Tanto el gobierno como el sector privado invertirán en el fondo. Los cultivos prioritarios son arroz y trigo, y la primera inversión se hará en Sudán. Luego siguen Turquía y Pakistán en la lista. Según el <i>Asia Times</i> , Pakistán solicitó 6 millones de dólares de petróleo y ayuda financiera a cambio del acceso a sus tierras agrícolas.		Corea del Sur	Camboya, Laos, Mongolia A fines de agosto de 2008 se informó que el gobierno coreano había creado un equipo que involucraba a importantes conglomerados como Ig y Hanwa, para rastrear tierras agrícolas que Corea pueda cultivar en el
	Sudán	En junio de 2008, los ministros saudíes de comercio y agricultura visitaron Sudán para investigar posibles sitios de inversión en proyectos vinculados a la alimentación e impulsar una mayor liberalización de la			

		extranjero. El equipo ya ha hecho encuestas en Mongolia, Laos y Camboya.			equipos de riego.
	Indonesia	En julio de 2008, el gobierno regional de Buol, un distrito de la Provincia de Sulawesi Central, anunció que pt Agro Energía Indonesia, con sede en Corea del Sur, invertirá 2 mil millones de dólares en plantaciones de maíz en Buol. Ya se logró un acuerdo sobre la asignación de 10 mil hectáreas de tierra, y la compañía está investigando más tierras para llegar a las 25 mil hectáreas.		Emiratos Árabes Unidos	África, Camboya, Kazajstán, América del Sur, Vietnam
	Mongolia	Según el <i>Wall Street Journal</i> , inversionistas coreanos están tratando de adquirir un proyecto agrícola de 270 mil hectáreas en Mongolia oriental para la producción de alimentos con destino a su exportación a Corea.			Pakistán
	Rusia	En marzo de 2008 se informó que 10 empresas coreanas ya habían arrendado "algunos cientos de miles de hectáreas" de tierras agrícolas en el exterior, para producir alimentos que serían exportados a Corea, incluso en la provincia marítima de Siberia, Rusia.			
	Sudán	En mayo de 2008, el gobierno sudanés prometió 690 mil hectáreas de tierras a los coreanos para cultivar trigo para la exportación a su país. La producción iba a comenzar en el correr del año —a través de una empresa mixta entre empresas coreanas, sudanesas y árabes— en un establecimiento de 84 mil hectáreas.			
	Australia, Croacia, Egipto, Eritrea, India, Marruecos, Pakistán, Filipinas, Sudán, Siria, Tailandia, Ucrania, Vietnam	El Holding Al-Qudra, una empresa de inversiones, planea adquirir 400 mil hectáreas de tierra para principios de 2009, para la producción de trigo, maíz, arroz, vegetales y ganado en Australia, Croacia, Egipto, Eritrea, India, Marruecos, Pakistán, Filipinas, Sudán, Siria, Tailandia, Ucrania y Vietnam. Se supone que la tierra se adquiriría a través de una combinación de arrendamiento por 20-30 años, concesiones y compras directas. Al Pudra ya habría adquirido 1500 hectáreas en Argelia (ganado y lácteos) y Marruecos, si bien estaría en negociaciones con Filipinas, Tailandia y Vietnam para la producción de arroz. Según el director ejecutivo Mehmood Ebrahim Al Mehmood, 40% de la inversión total será para la producción de maíz, si bien todavía no se ha adoptado ninguna decisión sobre si convertirlo a etanol; se espera que las primeras cosechas serán en 2011 o 2012. El plan de inversión puede expandirse a operaciones portuarias, reproducción y la fabricación de			
		alimentos lácteos de su Fondo Pakistán de 250 millones de dólares. El grupo de inversión de los Emiratos, Emirate Investment Group, y el Grupo Abu Dhabi no se quedan atrás en la búsqueda de negocios similares. Otros actores son el Grupo Al Ghurair, Effco y el Grupo Majid Al Futtaim. Las inversiones generales de Abu Dhabi en la agricultura paquistaní ya tendrían un valor equivalente a los 3 mil millones de dólares.			
	Pakistán	El Grupo Abu Dhabi planea construir ingenios azucareros en Pakistán e investigar posibles inversiones agrícolas y lácteas.			
	Pakistán	El grupo de inversión de los Emiratos, Emirate Investment Group, está interesado en desarrollar el sector lácteo de Pakistán.			
	Filipinas	Surgen nuevas inversiones extranjeras de empresas de los eu en la agricultura filipina. Entre ellas figura un proyecto de 50 millones de dólares para trabajar una plantación de banana de 3 mil hectáreas en Mindanao, granjas piscícolas y cerealeras en Luzon, y una fábrica de enlatados de piña en Camarines Norte. Otras empresas están investigando la posibilidad de producir frutas y vegetales orgánicos, coco y mariscos. Si bien todavía no se conocen los detalles de la adquisición de tierras, es claro que esas inversiones estarán destinadas a abastecer las tiendas de alimentos de los eu. En julio de 2008 se firmó un memorando de entendimiento entre los dos gobiernos.			
	Senegal, Uzbekistán	El Fondo Abu Dhabi para el Desarrollo está a la búsqueda de tierras en países como Senegal y Uzbekistán, para producir alimentos para el consumo humano y animal con destino al mercado de los eu.			
	Sudán	El gobierno de los eu está invirtiendo en la producción de alimentos en Sudán, para atender sus propias necesidades comerciales. A partir de agosto de 2008 se informó que los eu habían invertido un total de 900 mil <i>feddans</i> (378 mil hectáreas) de tierras agrícolas en varios estados sudaneses, incluida una plantación de 16 mil hectáreas para la producción de maíz y trigo. Según algunas fuentes, Jartum ofrece la tierra gratis. También se informó que el Fondo Abu Dhabi para el Desarrollo			
					espera crear una compañía conjunta con otro socio árabe para trabajar por lo menos 70 mil acres (28 329 hectáreas) en el estado del Nilo, en la región norte de Sudán, del orden de "cientos de millones de <i>dirhams</i> ", para la producción de trigo, maíz, alfalfa y posiblemente papa. Los estudios iniciales al respecto finalizarán en noviembre de 2008.
	Rusia	Actualmente Agrovill posee 14 500 hectáreas de tierra en la región del Báltico, pero su objetivo es conseguir 50 mil hectáreas de tierras agrícolas en la región de la Tierra Negra (región de Chernoze Central), antes de fines de 2008. A fines de septiembre de 2008 creó un fondo especial de tierras, único responsable de la propiedad de tierras agrícolas en el extranjero.			
	Rusia, Ucrania	Alpco Agro controla en la actualidad 128 800 hectáreas de tierras agrícolas en Rusia, con una inversión total de 230 millones de dólares. Su objetivo para fines de 2008 es tener 200 mil hectáreas, de las cuales se cosecharán 50 mil hectáreas —más de 150 mil toneladas. La compañía está expandiendo y desarrollando rápidamente estas operaciones y ya está abriendo oficinas en Ucrania.			
	Rusia	En marzo de 2008, Reuters informó que Barclays Capital, la rama de inversiones de Barclays, está buscando activamente la posibilidad de adquirir tierras agrícolas.			
	Rusia	Black Earth Farming (baf) es una de las tantas compañías extranjeras que compra tierras agrícolas al sur de la región de la Tierra Negra, con destino al mercado mundial. Hacia mediados de 2008, baf tenía en su poder 331 mil hectáreas de tierras rusas, de las cuales 143 600 hectáreas serán cosechadas este año. (Agrolipetsk, una de las subsidiarias de baf, consolidó 20 de las más antiguas granjas colectivas soviéticas en un <i>holding</i> de 40 468 hectáreas). Hasta el momento se ha invertido un total de 350 millones de dólares para producir trigo, cebada, maíz y oleaginosas. Las operaciones agrícolas de baf en Rusia se han consolidado bajo el grupo de compañías Agro-Invest, con sede en Moscú.			
					En septiembre de 2008, Black Rock, una muy importante compañía administradora, anunció la creación de un fondo de cobertura agrícola de 200 millones de dólares. Un 15% del fondo, 30 millones,

		será invertido en la compra de tierras agrícolas.
	Malawi, África	eru Investment, un fondo ético, facilita inversiones privadas en agricultura en África, con retornos garantizados de entre un 30 y un 40%. Ya controla más de 2 500 hectáreas de tierras agrícolas en Malawi y administran otras 4 mil hectáreas a través de esquemas de desarrollo. Los productos son exportados al Reino Unido. En septiembre de 2008, la empresa anunció que en 2009 expandiría su fondo africano al Oriente Medio. Esto significa trabajar junto con inversionistas del Golfo para sacar ventaja de la preocupación existente en materia de seguridad alimentaria.
	China	El Deutsche Bank planea invertir 60 millones de dólares en la industria de animales de cría en China, con una participación del 30% en una granja de aves de corral en Shanghai. También observa a Tianjin Baodi Agriculture and Technology Co Ltd, que planea construir 10 parques de procesamiento de carne a gran escala en todo el país, en un intento por superar a Yurun y Shuanhhui.
	Australia, Kazajstán, América Latina, Rusia, Ucrania	Según el <i>Financial Times</i> , el fondo Dexion Capital Global Farming está intentando reunir 280 millones de dólares para la compra de 3 millones de acres—más de 1.2 millones de hectáreas— en Rusia, Kazajstán, Ucrania, Australia y América latina, y quintuplicar su producción en diez años. Dexion es una administradora de fondos de cobertura británica.
	China	En agosto de 2008, Goldman Sachs invirtió 300 millones de dólares en adquirir el control total de más de 10 granjas de aves de corral en las provincias de Hunan y Fujian en China. Goldman ya tiene el control (junto con cdh) de Henan Shuanghui y mantiene un 13% de participación en el China Yurun Food Group. Estas son la primera y la segunda procesadoras de carne de China, respectivamente.
	África, Argentina, Brasil, Kazajstán, Paraguay, Rusia, Ucrania, Uruguay	En septiembre de 2008, la efi, la rama de inversiones comerciales del Banco Mundial, anunció que aumentaría considerablemente sus inversiones en el desarrollo de agroindustrias, debido al interés del sector privado de buscar beneficios a través de la crisis alimentaria. Parte de sus gastos se destinarán a traer tierras "subutilizadas" hacia la producción. El Banco Mundial ya trabaja arduamente para asegurar que las tierras agrícolas de países como Ucrania puedan ser vendidas a inversores
		extranjeros mediante reformas del mercado. En 2008, la efi gastó 1 400 millones de dólares en la cadena de abastecimiento de la agroindustria, de los cuales 900 millones fueron directamente a compañías de ese rubro.
	Reino Unido	Knight Frank, una consultora mundial de propiedades, está estableciendo un fondo de cobertura para comprar tierras agrícolas en el Reino Unido.
	Ucrania	Landkom, un grupo inversionista del Reino Unido, ha arrendado más de 100 mil hectáreas de tierras agrícolas en Ucrania para la producción de granos para alimento con destino al mercado internacional. Su objetivo es controlar al menos 350 mil hectáreas hacia 2011.
	Angola, resto de África	En octubre de 2008, el <i>Financial Times</i> informó que Lonrho, una empresa panafricana con sede en Londres, está fusionando sus fondos para adquirir 20 mil hectáreas de tierras agrícolas productivas en Angola y ganar dinero con el comercio internacional de alimentos, en estos tiempos de precios elevados. Esto forma parte de una estrategia "agresiva" para adquirir diez veces esa cantidad—200 mil hectáreas— en el resto de África, con el mismo propósito. El gobierno de Angola, según se informa, busca atraer nuevas inversiones agrícolas por un valor de 6 mil millones, y está impulsando conversaciones con las principales empresas de Brasil, España, Portugal, Argentina, Canadá y Estados Unidos.
	Argentina, Brasil, Cono sur	A través de Calyx Agro, su fondo de capitales privado para la adquisición de tierras agrícolas en el sur de América latina, Louis Dreyfus Commodities ya posee 60 mil hectáreas de tierras en Brasil, a las cuales ya ha comprometido 120 millones de dólares (aig puso 65 millones de dólares). Se espera obtener beneficios en la reventa, debido al aumento de la productividad de las tierras.
	Ucrania	Morgan Stanley compró 40 mil hectáreas de tierras agrícolas en Brasil.
	República Checa, Hungría, Polonia, Rumania, Europa oriental	En septiembre de 2008 se creó un fondo conjunto entre Bidwells y Palmer Capital Partners, de 300 millones de euros (425 millones de dólares), para comprar tierras agrícolas en Europa. Ellos afirman que es el mayor fondo en su tipo.
	Rusia	Una compañía rusa, con respaldo de capitales israelíes,

		estadounidenses y del Reino Unido, ya controla cerca de 122 mil hectáreas de tierras agrícolas en Rusia.
	Ucrania	Renaissance Capital, un banco de inversiones con sede en Moscú, arrendó 300 mil hectáreas de tierras para cultivo en Ucrania.
		En septiembre de 2008, Schroders, una compañía administradora de activos, planeaba la creación de Global Land Fund, un nuevo vehículo de inversión especializado, que dedicaría 25% de su capital a la adquisición de tierras. El fondo apunta a obtener un beneficio anual neto de 10-15% durante un plazo de inversiones de 5 a 10 años, por la compra de tierras agrícolas. En octubre de 2008, Schroders anunció que postergaría el lanzamiento.
	Nigeria	Esta compañía de inversiones del Reino Unido está involucrada en un proyecto conjunto con una compañía vietnamita, que traerá trabajadores, científicos y tecnología vietnamita a los pueblos del Delta del Níger para la producción de alimentos con destino a los mercados local y mundial. t4m, como se la conoce, recibe—según se ha informado— créditos financieros del gobierno del Reino Unido por 36 millones de dólares, y los pueblos del Delta proveen la infraestructura, además de la tierra. Funcionarios del estado del Delta asignaron un mínimo de 10 mil hectáreas de tierras fértiles al proyecto por 25 años. Stephen Liney, director del proyecto, está en conversaciones similares con los gobiernos estatales de Rivers, Abia y Ebonyi
	Rusia	Controla 100 mil hectáreas de tierras agrícolas en las regiones de Penza y Samara.

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(Art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 11 del mes de septiembre del año 2012 se radicó en este despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2012 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por los honorables Senadores *Jorge E. Robledo, Mauricio Ospina, Parmenio Cuéllar* y los honorables Representantes *Wilson Arias, Iván Cepeda, Alba Luz Pinilla* y otros.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

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

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2012 Senado, por medio del cual se adiciona un nuevo artículo a la Constitución Política**, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante Secretaría General por los honorables Senadores *Jorge Enrique Robledo, Parmenio Cuéllar, Alexander López, Mauricio Ospina*, y los honorables Representantes a la Cámara *Wilson Arias, Iván Cepeda, Germán Navas, Carlos Amaya, Alba Luz Pinilla y Angela María Robledo*. La materia de que trata el mencionado proyecto de acto legislativo es competencia de la Comisión

Primera Constitucional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

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

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de acto legislativo

de la referencia a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,  
*Roy Barreras Montealegre.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## PROYECTOS DE LEY ESTATUTARIA

### PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA NÚMERO 112 DE 2012 SENADO

*por la cual se regula el derecho fundamental a la salud, se determinan sus principios mínimos y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

#### Disposiciones generales

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto regular el derecho fundamental a la salud; determinando los principios mínimos, orientadores e irrenunciables; los criterios generales; el manejo de los recursos públicos, dirección y rectoría. Lo que implica la regulación general de todas las acciones que permitan hacer efectivo este derecho.

Artículo 2°. *Carácter fundamental del derecho a la salud.* La salud es un derecho fundamental, público, inalienable, autónomo e irrenunciable en lo individual y lo colectivo. El acceso y la prestación del servicio, la rehabilitación del paciente, la continuidad del tratamiento, la garantía del derecho y su satisfacción concreta, no dependen de la conexidad con otro derecho, salvo para reafirmarlo. Es función social del Estado garantizarlo y su realización constituye uno de sus fines esenciales.

Toda persona tiene derecho a la salud integral, independientemente de su situación económica, laboral, sexo, orientación sexual, raza o credo. El Estado es responsable de garantizar plenamente este derecho gestionando y financiando, a través de los presupuestos de los aportes fiscales y parafiscales, un servicio que integra, ordena y normatiza todas las funciones de salud, impulsando la transición de un modelo de concepción curativo a una práctica cuya base sea la atención primaria extendida a la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad.

Artículo 3°. *Principios.* La garantía y satisfacción concreta del derecho fundamental a la salud se regirá por los siguientes principios mínimos:

**3.1. Universalidad.** El derecho a la salud cubre a todas las personas nacionales o residentes en el territorio de la República de Colombia.

**3.2. Gratuidad.** El Estado garantizará el derecho a la salud de manera efectiva y gratuita a toda

persona que por su condición económica no puede aportar al sistema.

**3.3. Solidaridad.** La solidaridad implica el aporte para su financiación del Estado Colombiano a través de sus presupuestos y de todos los colombianos y/o residentes de acuerdo a la capacidad económica de los últimos.

**3.4. Público.** El derecho fundamental a la salud es público; estará al alcance de todos y no será sometido a las leyes del mercado, ni dispuesto para el mismo. OK

**3.5. Equidad.** Todas las personas colombianas y/o residentes en el país, tendrán derecho a la garantía y goce efectivo del derecho a la salud en igualdad de condiciones y sin discriminación por su condición económica, cultural, de raza, orientación sexual o credo.

**3.6. Integralidad.** El Estado desarrollará las acciones necesarias, en cuanto a promoción de la salud, prevención de la enfermedad, conservación de la salud, tratamiento y rehabilitación, afectando positivamente los determinantes sociales.

**3.7. Calidad.** Es el conjunto de características de los bienes, servicios y condiciones que contribuyen a la vida sana y a la atención integral de las enfermedades, valoradas como las mejores en cada momento y contexto, según el conocimiento socialmente disponible.

**3.8. Accesibilidad.** El Estado garantizará el acceso a los servicios de salud sin barreras físicas, geográficas, culturales, administrativas, de información, económicas o financieras, instrumentando la regionalización y/o desarrollando el trabajo en redes, situando los diferentes servicios lo más cerca posible de donde vive y trabaja la población. Se trata así de reducir la concentración de los diferentes servicios en los núcleos urbanos o excluyendo y segregando a los más pobres en las grandes ciudades.

**3.9. Rentabilidad social.** La existencia de la red pública hospitalaria no depende de la rentabilidad económica sino de la rentabilidad social. Ninguna entidad estatal prestadora o administradora de salud dejará de prestar sus servicios o ejercer su actividad por falta de autosostenibilidad y/o rentabilidad económica; por ser instrumento de la

función social del Estado, este responderá por el funcionamiento de estas entidades.

La construcción, funcionamiento, dotación e insumos de las entidades públicas prestadoras de servicios de salud de las zonas rurales o alejadas de las grandes urbes y de la tecnología estará a cargo del Estado.

**3.10. Eficiencia.** Es la mejor utilización social de los recursos, para cubrir las necesidades de salud individual y colectiva, en forma adecuada, oportuna, suficiente y sin fines de lucro.

**3.11. Interculturalidad.** El sistema de salud respetará la pluralidad étnica y cultural, respondiendo a las necesidades diferenciales de personas y comunidades, reconociendo sus prácticas, conocimientos, usos y costumbres ancestrales, tradicionales y alternativas.

**3.12. Gestión y Transparencia.** Los recursos de la salud son públicos, en consecuencia, serán manejados por el Estado con la mayor pulcritud y transparencia; la gestión en las instituciones de salud estará en manos idóneas, responsables y pulcras.

**3.13. Pro homine.** Es la prevalencia que se le da al bienestar y a la dignidad de los seres humanos por sobre cualquier otra consideración en la interpretación de las normas que desarrollen o afecten el derecho fundamental a la salud.

Artículo 4°. *Intersectorialidad y determinantes sociales.* Para garantizar el derecho a la salud el Gobierno Nacional deberá implementar una política social de Estado que permita la articulación intersectorial en materia de educación, trabajo digno y justo, atención a la infancia, vivienda y soberanía alimentaria, así como, el ingreso mínimo ciudadano, las pensiones y el seguro de desempleo, con el propósito de mejorar los determinantes sociales de la salud y elevar la calidad de vida de las poblaciones en sus territorios.

Artículo 5°. *De la participación ciudadana.* La participación ciudadana es parte de la garantía del derecho fundamental a la salud. La veeduría y el control social deben estar garantizados en las etapas de planeación, diseño, asignación presupuestal y evaluación. Las decisiones democráticamente discutidas y consensuadas de los ciudadanos tendrán carácter vinculante y deberán ser articuladas con los planes de desarrollo de las entidades territoriales y con el plan decenal de salud. La integración de estos espacios de participación contarán con miembros de las etnias y minorías existentes en el respectivo territorio.

El Estado garantizará los mecanismos de participación ciudadana y financiará la capacitación de las organizaciones locales, que les permita empoderarse en el ejercicio democrático. El Gobierno Nacional reglamentará la materia en un término de tres (3) meses contados a partir de la promulgación de la presente ley.

Artículo 6°. *Responsabilidad social en salud.* Toda actividad en salud implica una función so-

cial. Los daños causados con dolo o culpa, a un paciente por el ejercicio o desarrollo de actividades de salud es responsabilidad de la entidad donde se presten, pudiendo esta repetir contra la o las personas naturales o jurídicas que se demuestren fueron responsables directas del daño causado. En todo caso se respetará el debido proceso.

Artículo 7°. *De la rectoría en salud.* El Gobierno Nacional organizará, dirigirá y reglamentará las políticas que garanticen el derecho fundamental a la salud y determinará cuáles de estas funciones podrán ejercerse de manera descentralizada.

Artículo 8°. *De las Redes de Salud.* Las instituciones de salud funcionarán a través de redes constituidas en las regiones, atendiendo a las necesidades en salud y a la cercanía de la población a los centros de servicios. Estas redes serán constituidas de manera autónoma por los departamentos, distritos y/o municipios y podrán integrarse para la garantía del derecho a la salud. Las redes se conformarán en un plazo no mayor a 6 meses a partir de la promulgación de la presente ley.

Parágrafo. Las redes podrán organizarse en microterritorios para responder de manera efectiva a necesidades específicas de las poblaciones que las conforman y para alcanzar las metas propuestas en los planes de desarrollo nacionales y territoriales.

Artículo 9°. *Direcciones de Información y Medición de la Salud.* El Ministerio de Salud y Protección Social, las entidades territoriales y las redes de salud contarán con direcciones de información y estadística que permitan establecer los perfiles epidemiológicos, la situación de salud y la calidad de vida de la población, para que a través de indicadores se puedan evaluar y medir los avances en la garantía al derecho fundamental a la salud.

Artículo 10. *Del carácter de los recursos financieros.* Los recursos de la salud son públicos. Los recursos que la nación, departamentos, distritos y municipios destinen para la salud y los recaudados para el mismo fin, serán administrados, manejados y distribuidos por el Estado en sus diferentes instancias, según reglamentación legal. Los recursos del orden nacional y demás aportes serán depositados en un fondo único y estos recursos se girarán directamente a la red de salud. El Gobierno Nacional incluirá en el proyecto de presupuesto anual, los recursos que resulten suficientes para la garantía del derecho a la salud.

Parágrafo: Si cumplida la misión a desarrollar con recursos de destinación específica quedare algún saldo o excedente estos se podrán utilizar por el respectivo ente territorial para mejorar las condiciones de acceso a los servicios de salud por parte de la población.

Artículo 11. *Destinación e inembargabilidad de los recursos que garantizan el derecho fundamental a la Salud.* Los recursos que financian la garantía del derecho a la Salud tienen destinación específica, no podrán ser dirigidos a fines diferentes a los previstos constitucional y legalmente; son inembargables e imprescriptibles.

Artículo 12. *Prohibición de la Intermediación:* Se prohíbe el aseguramiento en salud privado, la intermediación laboral, financiera y en la prestación de los servicios.

## CAPÍTULO II

### **De los criterios para el respeto, protección y garantía del derecho a la salud**

Artículo 13. *De la Provisión de los Servicios de Salud.* La provisión de servicios de salud se realizará a través de la red pública y/o instituciones privadas sin ánimo de lucro, la contratación con red privada se hará para los servicios que no puedan ser ofrecidos por la red pública. En todo caso, deberán garantizarse todos los servicios a través de redes integradas de salud, de acuerdo con las necesidades de las poblaciones en sus territorios.

Artículo 14. *De la Atención Primaria en Salud.* El derecho fundamental a la Salud tendrá como eje la Salud Pública, la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad, las cuales se articularán con las políticas sociales, ambientales, culturales y económicas, que permitan afectar los determinantes sociales de la salud y contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población; para ello se implementará como estrategia central un modelo de Atención Primaria en Salud, en el cual la participación social será fundamental para su aplicación y desarrollo.

Artículo 15. *Organización de la Atención Primaria en Salud.* La Atención Primaria en Salud se organizará en redes de atención, con equipos médicos familiares que garanticen el desarrollo de la estrategia a nivel nacional y en los territorios, articulada con los servicios de urgencias, especialidades y hospitalizaciones.

La planificación de estos servicios se realizará teniendo en cuenta el perfil de necesidades de la población y su ubicación geográfica.

Artículo 16. *Atención Preferencial de Niños, Niñas y Adolescentes.* La atención de los niños, niñas y adolescentes gozará de especial protección por parte del Estado, su atención en salud no estará limitada por ningún tipo de restricción administrativa o económica. Las instituciones que hagan parte del sector salud deberán definir procesos de atención intersectoriales e interdisciplinarios que le garanticen a los niños, niñas y jóvenes, las mejores condiciones para su pleno crecimiento y desarrollo.

Artículo 17. *Atención Preferencial del Adulto Mayor y personas en condición de discapacidad.* La atención de la población adulta mayor y personas en condición de discapacidad del país, gozará de especial protección por parte del Estado, su atención en salud no estará limitada por ningún tipo de restricción administrativa o económica. Las instituciones que hagan parte del sector salud deberán definir procesos intersectoriales e interdisciplinarios que le garanticen las mejores condiciones de atención.

El Estado garantizará a la población de adultos mayores y personas en condición de discapacidad

que no tengan condiciones económicas y por tal causa sean habitantes de la calle o vivan en condiciones ofensivas para la dignidad humana, el acceso y permanencia en hogares donde se les garantice la vivienda, la nutrición, la recreación y la atención en salud, con lo mejores estándares de calidad.

Parágrafo. Para efectos de la presente ley se entenderá por adulto mayor el grupo etario definido en la Ley 1251 de 2008, la que la modifique o sustituya.

Artículo 18. *De la Autonomía del ejercicio de los Profesionales de la Salud.* Para garantizar la salud y la vida, el profesional de la salud no podrá ser limitado en su autonomía, por motivos de conveniencia institucional, económica o administrativa.

El profesional de la salud para su ejercicio, deberá disponer de las condiciones mínimas humanas, técnicas y de bioseguridad que le permitan actuar con autonomía profesional, independencia y garantía de calidad; las entidades donde se presten los servicios de salud deberán garantizar estas condiciones mínimas. Se definirán procesos expeditos que atiendan y resuelvan las quejas y denuncias de estos profesionales.

Parágrafo. Queda expresamente prohibida la promoción u otorgamiento de cualquier tipo de prebendas o dádivas a profesionales y trabajadores de la salud en el marco de su ejercicio laboral, sean estas en dinero o en especie por parte de proveedores; empresas farmacéuticas productoras, distribuidoras o comercializadoras de medicamentos; o de insumos, dispositivos y/o equipos médicos.

Artículo 19. *Prioridad en la provisión de servicios, uso de tejidos y órganos a nacionales y residentes.* Las infraestructuras de salud públicas y privadas existentes en el país, la disponibilidad de órganos y tejidos destinados a trasplantes, así como la atención de enfermedades de alto costo y/o huérfanas, tendrán como prioridad de uso y destinación la atención oportuna que garantice el derecho a la salud a los nacionales colombianos y a los extranjeros que tengan condición de residentes.

Artículo 20. *Prestaciones, bienes y servicios de salud no cubiertos con recursos que financian el derecho fundamental a la salud.* Los recursos que financian el derecho fundamental a la salud no cubren las siguientes prestaciones, bienes y servicios de salud:

- a) Aquellos cuya finalidad sea suntuaria, no relacionada con una necesidad vital o funcional.
- b) Los procedimientos, medicamentos o insumos que todavía estén en etapa de investigación y que, en consecuencia, no hayan sido aprobados por autoridad competente.
- c) Aquellos que se presten en el exterior cuando se puedan brindar en el país.

## CAPÍTULO III

### **Políticas para la garantía del derecho a la salud**

Artículo 21. *Política para el manejo de la información en salud.* Con el fin de alcanzar un ma-

nejo veraz, oportuno, pertinente y transparente de los diferentes tipos de datos generados por todos los actores, en sus diferentes niveles y su transformación en información para la toma de decisiones, se implementará una política que incluya un sistema único de información en salud, el cual contará como mínimo con una historia clínica única unificada, un módulo epidemiológico de planeación y seguimiento de la gestión social individual, familiar y comunitaria, de calidad de la atención, servicios prestados, un módulo financiero, oferta y de redes integradas de servicios. La implementación, administración y gestión del sistema único de información en salud, será responsabilidad del Ministerio de Salud y Protección Social.

Todos los ciudadanos, usuarios y actores del sistema deben tener acceso en forma oportuna a la información de interés público.

Parágrafo. Se mantiene la reserva estadística, clínica y el hábeas data, según las disposiciones legales vigentes.

Artículo 22. *Política de formación de talento humano en Salud.* El sistema contará con una política de formación de talento humano en salud, que atienda las necesidades en salud de la población. El énfasis de la formación estará centrado en los valores propios de la relación interpersonal de la atención en salud y la prestación ética de la misma. El Estado creará un fondo destinado a financiar la formación de trabajadores del sector salud, teniendo como prioridad aquellas áreas del conocimiento en salud en las que exista déficit.

Los trabajadores o personas en formación que adelanten estudios con cargo a los recursos de este fondo, deberán prestar un servicio social obligatorio, en zonas del país donde exista manifiesta necesidad de sus servicios, como mínimo, durante el tiempo que duró su formación. El Estado les garantizará durante el tiempo de su servicio social obligatorio un ingreso básico con prestaciones sociales, acorde a su nivel de formación.

El trabajador o persona en formación que no cumpla con su servicio social obligatorio, deberá pagar el costo de su formación, con una tasa de interés similar a la máxima establecida por la Superintendencia Financiera, en un plazo no superior al mismo tiempo que duró su formación.

Artículo 23. *Política laboral.* El Estado garantizará en el sector público y privado la vinculación directa, estable y decente de los trabajadores y profesionales del sector salud, acatando las normas de carácter nacional, los derechos adquiridos y los tratados y acuerdos internacionales que en la materia ha ratificado Colombia.

Artículo 24. *Política de Innovación, Ciencia y Tecnología en Salud.* Para garantizar el derecho fundamental a la salud, se contará con una Política de Estado en Innovación, Ciencia y Tecnología en salud, que avance hacia la soberanía nacional, respetando y teniendo en cuenta las capacidades acumuladas de las comunidades científicas y del sector en su conjunto, así como la dinámica glo-

bal, en búsqueda del mejoramiento de la calidad de vida de la población.

Parágrafo. Los Planes de Desarrollo Nacionales y Territoriales destinarán recursos que financien la política de innovación, ciencia y tecnología en salud. El Gobierno Nacional, diseñará un sistema de evaluación del impacto de la inversión de esta política.

Artículo 25. *De la Política de Insumos, Tecnologías, Medicamentos.* La provisión y el acceso oportuno a los medicamentos es parte de la garantía del derecho fundamental a la salud. El Gobierno Nacional diseñará e implementará una política de *Insumos, Tecnologías y Medicamentos*, que incluya la compra y distribución, basada en criterios de calidad, costo efectividad, suficiencia y oportunidad.

Para la garantía del derecho a la salud y en pro de lograr economías de escala, en cumplimiento del principio eficiencia, los medicamentos, insumos y tecnologías serán adquiridos de manera centralizada por el Estado, en forma directa o a través de instituciones que cree para dicho fin, teniendo como base las regiones de salud. En todo caso, la distribución de los *Insumos, Tecnologías y Medicamentos* a las redes integradas de servicios de salud será responsabilidad de los Departamentos y Distritos.

Artículo 26. *Política de Inspección, Vigilancia y Control.* Para la garantía del derecho fundamental a la salud, será función esencial e indelegable, a cargo del Estado, la inspección, vigilancia y control de todas las instituciones y actores que hacen parte del sector salud. Para tal fin, el Gobierno Nacional, constituirá un sistema de inspección, vigilancia y control, que articule las acciones de la Superintendencia Nacional de Salud, la Superintendencia Financiera, las Secretarías de Salud, las Contralorías Nacional y territoriales, la Procuraduría, la Defensoría del Pueblo, las Personerías, los tribunales de ética profesional, las asociaciones de ciudadanos o agrupaciones sociales o de profesionales y trabajadores del sector salud.

Parágrafo. Los mecanismos de control, encaminados al cumplimiento de las responsabilidades y deberes sociales de los actores del sistema de salud, en ningún caso serán causales de negación al acceso a los servicios.

#### CAPÍTULO IV

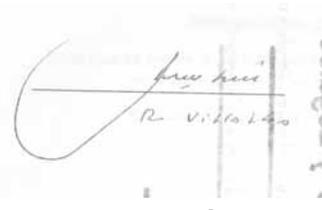
##### Disposiciones generales

Artículo 27. *Transición.* Mientras se expiden las leyes para implementar un nuevo sistema de salud, el actual Sistema General de Seguridad Social en Salud establecido en las Leyes 100 de 1993, 1122 de 2007 y 1438 de 2011 continuará funcionando, sin perjuicio de la aplicación inmediata de las modificaciones que se realicen.

Artículo 28. El Gobierno Nacional presentará dentro de los seis meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley ante el Congreso de la República, los proyectos de ley necesarios para la

implementación de un nuevo sistema de salud; el Congreso tendrá un año para la discusión y aprobación de dichos proyectos, así como de los de origen parlamentario o ciudadano que hagan unidad de materia.

Artículo 29. *Vigencia y derogatoria.* La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.



**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

La Carta Política de Colombia promulgada en el año 1991, estableció una nueva concepción de estado que implica una responsabilidad directa de las autoridades para garantizar los derechos de los habitantes del territorio nacional, cuya figura se circunscribe al denominado Estado Social de Derecho.

Dentro de este contexto, la Carta Política de 1991, instauró derechos civiles y políticos en su primera parte y subsiguientemente definió derechos económicos, sociales y culturales, los cuales a la luz de diversos tratados internacionales han recobrado gran relevancia.

En este orden de ideas, el derecho a la salud tiene gran importancia por normas supranacionales que han sido ratificadas por Colombia y que en consecuencia hacen parte del bloque de Constitucionalidad de nuestro ordenamiento jurídico. Al respecto la Corte ha señalado que: “*el inciso segundo del artículo 93 de la Carta Política, confiere rango constitucional a todos los tratados de derechos humanos ratificados por Colombia y referidos a derechos que ya aparecen en la Carta*”<sup>1</sup>, situación que tiene directa correlación con las normas del derecho a la salud.

Teniendo en cuenta lo anteriormente planteado, es importante esbozar una serie de tratados internacionales que ha suscrito y ratificado nuestro país en materia del derecho a la salud, así:

1. Sistema Universal de Derechos Humanos: Pacto Internacional DESC, Derechos del Niño, Convenios de la OIT, Derechos y deberes del hombre, Carta de Ottawa, erradicación del hambre y la malnutrición.
2. Sistema Interamericano de Derechos Humanos: Convención Americana, Protocolo de San Salvador, Convención para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra las personas con discapacidad, Declaración Universal de los Derechos Humanos, Declaración del Alma-Ata sobre APS.

Las anteriores normas han trazado unos elementos esenciales que garantizan el derecho a la salud como son disponibilidad de establecimientos, bienes y servicios; es decir, dotación e infraestructura para la materialización del derecho a la salud, con una accesibilidad a los elementos disponibles, que deben estar sujetos a estándares de calidad y aceptados por las personas que se van a beneficiar.

<sup>1</sup> Sentencia T-1319 de 2001.

## LA SALUD COMO DERECHO HUMANO FUNDAMENTAL AUTÓNOMO

La historia Jurisprudencial de nuestro país ha tenido un recorrido en la categorización de la salud como derecho humano fundamental. En primera instancia, se entendió la salud, como un derecho prestacional, lo cual significa que: *“requiere de un desarrollo político, legislativo, económico y técnico para garantizar su expansión y cobertura”*<sup>2</sup>; en este sentido, se entiende que para su materialización se requiere progresividad y programación, es decir, se necesita tiempo y recursos que deben ser delicadamente programados para lograr su realización efectiva.

Posteriormente, la salud se enmarca dentro del contexto fundamental por su conexidad íntima e inescindible con otros derechos, que al verse vulnerado pone en amenaza la efectividad al derecho supuestamente superior. En este sentido la Corte Constitucional estableció:

*“El derecho a la salud conforma, en su naturaleza jurídica, un conjunto de elementos que pueden agruparse en dos grandes bloques: el primero, que lo identifica como un predicado inmediato del derecho a la vida, de manera que atentar contra la salud de las personas equivale a atentar contra su propia vida”*<sup>3</sup>.

Subsiguientemente el derecho a la salud adquiere una connotación específica frente a sujetos de especial protección como niños y niñas, personas con discapacidad y los adultos mayores, los cuales deben recibir una atención preferente y ser objeto central de un sistema de salud.

Finalmente, el derecho a la salud adquiere una connotación de fundamental en relación con el contenido esencial que permita lograr la dignidad humana.

Posteriormente, la Sentencia T-760 determina que el derecho a la salud es fundamental puesto que:

*“son fundamentales (i) aquellos derechos respecto de los cuales existe consenso sobre su naturaleza fundamental y (ii) todo derecho constitucional que funcionalmente esté dirigido a lograr la dignidad humana y sea traducible en un derecho subjetivo”*.

Siguiendo estos lineamientos, le adiciona una característica de mayor preponderancia al establecerle su autonomía en estos términos:

*“el derecho a la salud es un derecho fundamental, ‘de manera autónoma’, cuando se puede concretar en una garantía subjetiva derivada de las normas que rigen el derecho a la salud, advirtiendo que algunas de estas se encuentran en la Constitución misma, otras en el bloque de constitucionalidad y la mayoría, finalmente, en las leyes y demás normas que crean y estructuran el Sistema Nacional de Salud, y definen los servicios específicos a los que las personas tienen derecho”*.

<sup>2</sup> Sentencia T-978 de 2001.

<sup>3</sup> Sentencia T-484 de 1992.

## CONTEXTO SOCIOHISTÓRICO

Los conceptos y estructuras de la seguridad social han sido introducidos en Colombia en forma reactiva a procesos históricos externos e internos. En este sentido, se puede mencionar la ley de indemnizaciones por accidentes de trabajo, como un primer acercamiento a la implementación del modelo alemán de seguridad social en 1915.

Posteriormente mediante la creación del Instituto Colombiano de los Seguros Sociales (ICSS), y luego el denominado ISS, se consolidó este modelo, cuya financiación debía ser entre Gobierno, patronos y trabajadores, con una cobertura en servicios limitada al trabajador, dejando desprotegida a la familia. Deficiencia que quiso ser subsanada por medio de las cajas de previsión social y cajas de compensación familiar, situación que se enmarcaba dentro de relaciones laborales formales, es decir, un vasto sector de la población no tenía ningún tipo de protección.

Buscando solucionar estas fallas, grandes personajes considerados expertos y con altas calidades académicas, respondiendo a los dictámenes de organismos multilaterales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, establecen un decálogo de políticas que debían ser implementadas, con el supuesto objetivo de alcanzar mayores niveles de desarrollo, conocidas bajo el nombre del “Consenso de Washington”, las cuales fueron:

1. Establecer una disciplina fiscal.
2. Priorizar el gasto público en educación y salud.
3. Llevar a cabo una reforma tributaria.
4. Establecer tasas de interés positivas determinadas por el mercado.
5. Lograr tipos de cambio competitivos.
6. Desarrollar políticas comerciales liberales.
7. Una mayor apertura a la inversión extranjera.
8. Privatizar las empresas públicas.
9. Llevar a cabo una profunda desregulación, y
10. Garantizar la protección de la propiedad privada.

Así aparece en nuestro país el paradigma neoliberal de la eficiencia del mercado como garante de la prestación de todos los servicios sociales. Bajo este contexto, empiezan a promulgarse leyes que desarrollan esta nueva orientación del Estado, dentro de las cuales la Ley 100 de 1993 creó el denominado “Sistema de Seguridad Social Integral”, compuesta centralmente por cuatro libros, el primero referente a pensiones, el segundo a salud, un tercero para riesgos profesionales y el libro cuarto a servicios sociales complementarios.

Este modelo, se basa en el denominado “*pluralismo estructurado*”<sup>4</sup>, fundado en el asegu-

<sup>4</sup> Concepto desarrollado por Juan Luis Londoño y Julio Frenk, el cual introduce la figura de la agencia como un intermediario entre el prestador de un servicio y su receptor, como forma de compensar la vulnerabilidad de este último frente ya sea un monopolio público o la asimetría de la información en el caso de un prestador privado, buscando distribuir y equilibrar el poder entre los diferentes actores.

ramiento y en la competencia regulada. Para el caso colombiano, se implementaron varios cambios entre los que se destacan, la eliminación del monopolio público de la seguridad social, abriéndose la libre competencia mediante la creación de Entidades Promotoras de Salud (EPS), la constitución de entes reguladores como el Consejo Nacional de Seguridad Social, la transformación del modelo de financiamiento del sistema pasando de uno basado en subsidios a la oferta a uno soportado en subsidios a la demanda, apoyado en un sistema financiero con componente solidario a través del Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga), y la constitución de dos regímenes uno orientado a la inclusión de la población con capacidad de pago denominado contributivo y otro cuya función es incorporar a la población pobre y vulnerable, según focalización realizada por el Sistema de Información de Beneficiarios para Programas Sociales (Sisbén), denominado subsidiado.

#### **EL MODELO ECONOMICISTA DE LA LEY 100**

Como se puede observar, el modelo es netamente economicista, deja de lado el impacto que el mismo pueda producir sobre la salud, lo que ha llevado a su deterioro, reflejado en el descenso de indicadores como el de vacunación, el aumento de la incidencia de enfermedades de transmisión sexual y el incremento de patologías como dengue, leishmaniasis y fiebre amarilla.

Por otra parte, esta lógica imperante del sistema de salud, puso en un escenario de competencia a los hospitales públicos con las clínicas privadas, que en algunos casos pertenecían a las EPS, lo cual exacerbó la posición dominante de estas empresas sobre los prestadores de servicios, situación que ha conllevado a la más grave crisis de la red de prestadores de servicios, tanto pública como privada, puesto que las deudas que tienen las EPS del régimen contributivo como subsidiado asciende a 6.3 billones de pesos<sup>5</sup>. Esto ha conllevado a retrasos con proveedores de insumos y suministros, personal asistencial, modernización de tecnología e infraestructura, entre otros aspectos vitales para el buen funcionamiento de los hospitales y clínicas.

De igual forma, los prestadores han estado supeditados a las condiciones de pago y a las autorizaciones de servicios establecidos por las entidades aseguradoras, que han diseñado una serie de métodos orientados a restringir el acceso de los usuarios al sistema, son conocidas las denominadas barreras de tipo geográfico, económico, servicios, etc., que han perjudicado ostensiblemente la calidad y la continuidad de los tratamientos. Por supuesto que con esta situación, los más afectados han sido los usuarios que se convirtieron en el centro de tensión del sistema. Esta tensión ha generado una serie de acusaciones de los unos contra

los otros, que repercute en una grave crisis institucional del sistema de salud colombiano por la desconfianza y desarmonización.

#### **LEYES DE REFORMA AL SISTEMA DE SALUD**

En la búsqueda de soluciones a la crisis generada en el Sistema General de Seguridad Social en Salud se sancionó la Ley 1122 de 2007 que reforma a la Ley 100 de 1993, norma que profundiza el modelo de aseguramiento y no soluciona los problemas. En esencia se sigue contemplando la salud como negocio donde los grandes beneficiarios siguen siendo las intermediarias EPS; se desdibuja y lesiona de forma grave al Consejo Nacional de Seguridad Social en Salud, configurando un ataque a un espacio de participación con intenciones democráticas para los actores del sistema y en su lugar crea la Comisión Reguladora de Salud (CRES), que es una élite integrada por el gobierno y unos "expertos".

Frente al acceso real y efectivo, no se avanza, puesto que no solo se mantiene la inequidad del modelo sino que se profundiza, dado que se brinda acceso sólo a la población clasificada en los niveles 1 y 2 de la encuesta SISBÉN, con el plan de beneficios del régimen subsidiado y a la población del nivel 3, se le otorga un subsidio parcial, que brindará algunas atenciones del plan de beneficios del régimen subsidiado. De igual forma, se mantienen barreras que impiden el acceso de las personas al sistema de la salud, pues salvo para los afiliados de Sisbén 1, continúan los copagos y las cuotas moderadoras, subsisten períodos de carencia, no se soluciona la tramitología y otras limitaciones que crean barreras para el acceso oportuno y eficaz al sistema.

Así las cosas, la crisis del sistema cada vez adquirió mayores connotaciones, la situación no pudo ser corregida con la medidas tomadas en la Ley 1122, lo cual obligó al gobierno del Presidente Uribe a finales del año 2010 a decretar una emergencia social en salud, bajo el supuesto que estaban surgiendo unos hechos sobrevenientes o extraordinarios que ponían en riesgo la viabilidad del sistema de salud. Medidas que estuvieron orientadas a reducir los contenidos del POS, limitaba la responsabilidad del Estado de dar garantía integral a la atención en salud creando la categoría de "prestaciones excepcionales en salud", las cuales serían financiadas con cargo a los ahorros de los trabajadores (cesantías o pensiones voluntarias), o créditos con la banca comercial y sin duda lo que más molestia generó en la sociedad fue el intento en limitar la autonomía de los profesionales de la salud. Sin embargo, debemos resaltar que la Corte Constitucional, declaró inconstitucional la emergencia social en salud y, en consecuencia, dichas medidas no pudieron ser aplicadas.

Situación que conllevó a que el gobierno Uribe, posterior a dos períodos de gobierno, no lograra atacar las fallas estructurales con medidas contundentes que permitieran superar todos aquellos in-

<sup>5</sup> Fuente: Ministerio de Salud. Aplicativo SIHO corte 31 de diciembre (IPS privadas) y 31 de marzo (IPS Públicas).

convenientes claramente denunciados y altamente diagnosticados. Luego con el cambio de gobierno, pero manteniendo en esencia el mismo enfoque, el Presidente Santos puso a consideración del Congreso una propuesta que buscaría solucionar la problemática del sistema de salud, la cual se basaría en mantener el esquema de aseguramiento bajo la lógica de la Ley 100, esta reforma, más que establecer reales cambios, se constituye en un listado de aspiraciones aplazadas o en algunos casos de contrasentidos que generan múltiples dudas, bajo este contexto se promulgó la Ley 1438 de 2011.

#### CRISIS DEL MODELO DE LEY 100

La crisis del sistema ha quedado demostrada, entre otras razones por las bajas calificaciones dadas por los usuarios a las EPS, según estudio realizado por el Ministerio de la Protección Social y la Universidad Nacional en el año 2010, donde el promedio de calificación dada por los usuarios a las EPS es de 59 sobre 100, en el régimen contributivo y de 51 en el régimen subsidiado. De igual forma, la Asociación Colombiana de Hospitales y Clínicas (ACHC), en la 12ª encuesta de percepción de IPS sobre EPS<sup>6</sup> presentada el pasado 31 de julio, respecto a los resultados globales promedio por áreas de evaluación solo dos lograron superar el límite inferior del índice de percepción. De igual manera, los profesionales de la salud han denunciado uno o más tipos de restricción que les imponen las EPS a la hora de garantizar servicios requeridos por los usuarios.

Un tema que merece especial atención y que pone en evidencia el enfrentamiento entre los actores, es el relacionado con los medicamentos, puesto que al analizar la encuesta de calidad de vida 2010, se encontró que las EPS dejan de entregar medicamentos prescritos por sus médicos en un 25.6% en el régimen contributivo y 32.4% en el subsidiado y un 33% de los encuestados afirmó que la entrega de los mismos o fue fragmentada o nunca se realizó. Adicionalmente, la Federación Médica Colombiana, halló en un estudio realizado a los recobros de medicamentos<sup>7</sup>, que los precios son superiores en un 170% a los precios internacionales.

Así mismo, la red de prestadores, públicos y privados, se encuentra en grandes dificultades por la altísima cartera que le adeudan las EPS que hoy se declaran insolventes, la que supera los nueve billones de pesos y nadie responde, ni siquiera el Estado que las creó y generó confianza en los prestadores; la red pública hospitalaria agoniza; las barreras de acceso crecen y la gente manifiesta que tiene carné pero no tienen salud y todos los colombianos nos declaramos víctimas del actual sistema de salud.

Por otra parte y en razón a que nuestro país ha tenido que estar inmerso en recurrentes y cada vez más profundas crisis; así como a los duros enfrentamientos entre actores frente al sistema de salud colombiano y que las medidas tomadas por el Congreso de la República<sup>8</sup>, no han tenido el efecto esperado, la Corte Constitucional en el año 2008 y posterior a pronunciarse en un sinnúmero de sentencias para la protección del derecho a la salud, decidió, auspiciada en el estudio de varios casos, proferir la Sentencia T-760, bajo el planteamiento jurídico de garantizar el acceso a los servicios de salud que se requieran, bajo los siguientes casos:

*“... acceso a servicios de salud contemplados en el Plan Obligatorio de Salud (POS), sometidos a pagos moderadores; acceso a servicios de salud no incluidos dentro del POS; acceso a los servicios de salud que requiere un menor para su adecuado desarrollo; reconocimiento de incapacidades laborales cuando no se cumplen los requisitos de pago oportuno; acceso a los servicios de salud en condiciones de integralidad; acceso a los servicios de salud de alto costo y para tratar enfermedades catastróficas, así como a los exámenes diagnósticos; acceso a los servicios de salud requeridos por personas vinculadas al Sistema de Salud, en especial si se trata de menores; acceso a los servicios de salud cuando se requiere desplazarse a vivir en lugar distinto a aquel en que reside la persona; libertad de elección de la ‘entidad encargada de garantizarle el acceso a la prestación de los servicios de salud’ y duda acerca de la inclusión del lente intraocular en el POS y procedencia del recobro”.*

Así pues, recopilando la historia jurisprudencial del alto tribunal y haciendo un análisis concienzudo de los planteamientos esbozados por los demandantes y de las pretensiones solicitadas, la Corte estructura sus decisiones así:

*“... Primero, se señala que el derecho a la salud es un derecho fundamental, así sea considerado usualmente por la doctrina como un derecho social y, además, tenga una importante dimensión prestacional. Segundo, se analizan las características de este derecho fundamental y las reglas pertinentes que ha trazado la jurisprudencia para asegurar un ámbito específico de protección, a saber, el acceso a los servicios de salud. Dichas reglas son luego aplicadas a los casos concretos. Tercero, se derivan las implicaciones que tiene la fundamentalidad del derecho a la salud frente a las fallas de regulación constatadas por la Corte y se imparten las órdenes correspondientes para que las autoridades com-*

<sup>6</sup> ACHC: Evalúa la relación de EPS sobre IPS durante el año 2011 en términos de confianza, calidad, contratación, comunicación e información, pagos, tarifas y auditoría.

<sup>7</sup> La FMC en estudio de febrero de 2012 analiza 46 productos de los 135 principios activos incluidos en la Resolución 3470 del MPS.

<sup>8</sup> Vale la pena recordar, que el Congreso de la República, posterior a la instalación de la Comisión Accidental, la cual estudió durante más de tres años la problemática del sistema, profirió la Ley 1122 de 2007, “por la cual se hacen algunas modificaciones al Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”, buscando superar las fallas esbozadas por los diferentes actores en audiencias públicas.

*petentes adopten las medidas necesarias para superar el déficit de protección... ”.*

En este orden de ideas, la Sentencia T-760 de 2008, establece unas órdenes específicas a las autoridades competentes, para ayudar a superar la crisis del Sistema General de Seguridad Social en Salud. Órdenes que establece a todos los actores del sistema unas metas claras con la necesidad de actualización integral y unificación de los planes de beneficios, incentivando el acceso y desincentivando la negación de servicios; garantizar la participación directiva y efectiva de la comunidad médica y de los usuarios; tomar medidas para identificar las EPS e IPS que más nieguen servicios y establecer mecanismos ágiles y expeditos para la autorización de servicios no incluidos en los planes de beneficios; adoptar medidas que permitan que el procedimiento de recobros sea ágil y garantice el flujo de recursos, así como garantizar la cobertura universal. De igual forma, la Corte ha establecido un procedimiento para hacer seguimiento a las órdenes impartidas y realizar el control que sea del caso de manera pública y con la participación de todos los actores.

En este punto, vale la pena resaltar que la Corte Constitucional, ha realizado dos audiencias públicas de seguimiento al cumplimiento de dicha sentencia. La primera convocada para el día jueves 7 de julio de 2011, cuyo propósito se centró en la revisión del desempeño del Ejecutivo, en cuanto a los avances en la unificación de los planes de beneficios, la situación financiera del sector y la crisis presentada, llegando a la siguiente conclusión: *“de que no han sido satisfactorios los avances en materia de cumplimiento de las órdenes de la sentencia, a pesar de las dificultades que esto representa”.*

Por otra parte, la situación cada vez es más gravosa, puesto que se ha venido denunciando por parte de diferentes actores el crecimiento desmesurado de los recobros por parte de las EPS al Fosyga al pasar de 537 mil millones en 2007 a más de 2.3 billones en el año 2010<sup>9</sup>. Así mismo, la Superintendencia de Industria y Comercio, sancionó a varias EPS y a ACEMI<sup>10</sup>, porque presuntamente hicieron acuerdos para negar servicios incluidos en el POS, intercambiaron información para fijar el precio de la UPC<sup>11</sup> y falsearon información reportada al Ministerio de Salud y Protección Social.

Sin embargo, las denuncias y acusaciones no paran allí. La Procuraduría General de la Nación, en el informe de seguimiento al cumplimiento de normas del SGSSS, estableció: *“este reiterado in-*

*cumplimiento de las normas que se expiden y rápidamente pasan al olvido, pues en la práctica los responsables de aplicarlas, diseñan procedimientos o estrategias cuidadosas e ingeniosamente elaboradas para, sin violentar la norma, atentar contra su espíritu y contra la intención del legislador y del regulador”*, y fueron más enfáticos al determinar que *“hemos establecido que a pesar de los cambios continuos de normas, los recursos de la salud se retienen en cada actor del sistema”.*

Adicionalmente, a las acusaciones y denuncias mencionadas, los organismos de control han empezado a actuar con determinación, es así que la superintendencia Nacional de Salud ha realizado investigaciones a varias EPS por incumplimiento en indicadores de salud, operar en lugares no habilitados, reportar a bases de datos información deficiente, dar información contable con serias distorsiones; de igual forma, ha hallado que algunas EPS incumplen el margen de solvencia, operan con flujo de recursos insuficiente y hay serias inconsistencias en el reporte de inversiones.

#### **EL PRESIDENTE SANTOS Y LA SALUD NO PUEDE SER UN NEGOCIO**

Lo anterior, más otra serie de situaciones, obligaron al propio Presidente Juan Manuel Santos, en reunión de agosto de 2011, con profesionales del sector, como el Dr. Gustavo Malagón Londoño, Presidente de la Academia Nacional de Medicina, y José Félix Patiño Restrepo, a anunciar una serie de medidas con el objetivo de un *“revolcón”* del sistema, tales como: *“En este acuerdo se decidió que vamos a tener un plan de beneficios universal, un plan de beneficios equitativo, único e integral que no va a excluir ninguna patología, es decir que no va a excluir ninguna enfermedad. El sistema que impera hoy no permite que los colombianos con cierto tipo de enfermedad sean atendidos, y lo que esto va a significar es que todos los colombianos van a ser atendidos, no importa qué enfermedad tengan”.* Y agregó el siguiente precepto: *“Un principio básico hoy es el que dice que la salud no puede ser un negocio y no se puede enfocar como un negocio. La salud es un servicio social y es un derecho que tienen los colombianos, y con ese principio hay que actuar y hay que encontrar esas soluciones, y ese principio imperó en estas discusiones”.*

Posteriormente a estos anuncios del Presidente Juan Manuel Santos, la Corte Constitucional convocó a una segunda audiencia de seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-760, en mayo del año 2012, en cuya instalación se dijo: *“...causa inmensa preocupación el hecho de que los diferentes órganos estatales no comprendan aún los compromisos de un Estado Social de Derecho, como no otorgarle la debida importancia al derecho a la salud, situación que ha ocasionado que la sociedad colombiana se pueda catalogar hoy de “enferma”...”* y se fue más al centro del debate estableciendo que: *“La salud no puede ser un negocio para lucrar a unos pocos. La actividad de*

<sup>9</sup> Estudio Federación Médica Colombiana.

<sup>10</sup> ACEMI: Asociación Colombiana de Empresas de Medicina Integral, que asocia a la mayoría EPS del régimen contributivo.

<sup>11</sup> UPC: Unidad per cápita de capitación, valor que reconoce el sistema de salud para cubrir los gastos de la atención en salud de cada persona de los servicios incluidos en el Plan Obligatorio de Salud - POS, a las EPS tanto de régimen contributivo como subsidiado.

*los mercaderes de la salud, va en detrimento del derecho fundamental de niños y niñas, de mujeres embarazadas, de personas de la tercera edad, de discapacitados, de indígenas, de negritudes; y en últimas de la sociedad en general...”.*

En esta audiencia y posterior a escuchar a los diferentes actores del sistema se sacaron las siguientes conclusiones: “... desde años atrás se ha constatado la situación lamentable de la salud en nuestro país. Al parecer, todo continúa igual y con tendencia clara a deteriorarse. Esta Corporación ha permanecido vigilante en el cumplimiento de las órdenes dictadas en la sentencia conocida, evidenciando leves mejorías que en nada han incidido en el goce efectivo del derecho a la salud”.

A la anterior solicitud efectuada por la Corte Constitucional, se le suman voces de la Contraloría General de la República, donde en varios escenarios ha manifestado que los copiosos recursos, que ascienden a 40 billones de pesos, no están dando una respuesta satisfactoria con los niveles de salud de la población y que la apropiación indebida de los mismos se acerca a niveles escalofrantes del 50%.

Por otra parte, la Procuraduría General de la Nación ha revelado que pese al notable avance de la afiliación o carnetización, el acceso, oportunidad y calidad del servicio de salud están lejos de cumplir con los postulados constitucionales y legales del Estado Social de Derecho.

Adicionalmente, la Defensoría del Pueblo revela, según información del diario El Tiempo del 5 de agosto 2012, que en el estudio sobre la tutela y el Derecho a la Salud 2011, el 64.16% de las solicitudes por vía tutela se encuentran incluidos en el POS y para el mismo año se interpusieron 105.947 tutelas, lo que significa que cada cinco minutos se interpuso una acción reclamando el derecho a la salud.

De igual forma, la Secretaria de Salud del Distrito capital y los gerentes de las ESE de Bogotá, le han solicitado al Presidente Juan Manuel Santos, ayuda para solucionar de manera inmediata la situación de la red pública de la ciudad, frente a la cartera de las EPS que asciende a más de 260 mil millones; la apropiación de los recursos de las glosas que indebidamente son incorporados al patrimonio de dichas entidades; así como, la Insolvencia de las EPS tanto las intervenidas como las acogidas a Ley 550; los giros directos a las EPS que debilitan el papel de las entidades territoriales y la permanente presencia de barreras de acceso.

Así mismo, el pronunciamiento efectuado por 8 ex ministros de salud, también al presidente Santos, manifiestan que: “*resulta inevitable pronunciarse sobre la deplorable situación del sistema general de salud que en nuestro criterio afronta una crisis estructural y se convierte en una obligación moral y ética, personal y colectiva, ofrecer nuestro concurso para cambiar el rumbo de un sistema que hoy no cumple con el objeto de garantizar el derecho a la salud para todos*”.

En el mismo sentido se pronunciaron los secretarios de salud, los gerentes de los hospitales

y el reciente encuentro nacional de alcaldes de las ciudades capitales de departamentos, reunidos en Santa Marta durante los días 1º, 2 y 3 de agosto; se suman las voces de todos los gremios de salud, centrales obreras, comunidad, la academia, defensoría del pueblo.

### LA PROPUESTA PLANTEADA

Como hemos podido observar, son diversas las voces que hacen un llamado perentorio al Gobierno Nacional, para que se tomen las medidas conducentes que permitan superar el grave estado de cosas que han puesto en riesgo la materialización del derecho fundamental a la salud. Es por lo anterior, que nos vemos en la necesidad de poner a consideración del Congreso de la República un proyecto de ley estatutaria de salud, que permita trazar los lineamientos generales para la protección de este derecho fundamental y la construcción de un nuevo modelo de salud, en los siguientes términos:

La propuesta busca trazar el rumbo para establecer un nuevo modelo de salud, desde un enfoque de Derechos Humanos, bajo los principios de universalidad, equidad, integralidad, gratuidad entre otros. En esta lógica, la intersectorialidad cumple una función esencial para responder de manera efectiva con el derecho a la salud y se establece como política social de Estado. Su operación se hará bajo la estrategia de Atención Primaria en Salud – APS, como eje fundamental de salud pública para afectar positivamente los determinantes en salud de la población y mejorar la calidad de vida de las personas.

De igual forma, la participación social y comunitaria es fundamental, no como convidados de piedra, sino que sus aportes en el proceso de planeación, diseño, asignación presupuestal, evaluación y control tendrán el carácter de vinculantes en la toma de decisiones. Por otra parte, se crearán territorios de salud como unidades de organización administrativa y funcional para la solución y atención integral de las necesidades en salud de la población, constituidos mediante asociaciones de departamentos, distritos y/o municipios según regiones especiales de interés en salud pública. El avance en la garantía del derecho a la salud que se haga en los territorios, se medirá a través de indicadores que evalúen el estado de salud y de calidad de vida tanto de los individuos como de las comunidades.

La financiación propuesta determina que los recursos que permiten garantizar el derecho a la salud son públicos. El Estado será el exclusivo responsable y operador de su recaudo, administración y distribución. Todos los recursos de orden nacional que financien el sistema, se recaudarán a través de un Fondo Único Nacional, los cuales se redistribuirán en los territorios de salud; en consecuencia, se elimina la intermediación financiera que ejercen las EPS que tanto daño ha causado.

La provisión de servicios se realizará a través de la red pública y/o instituciones privadas sin áni-

mo de lucro, que se articularán en redes integradas de salud, de acuerdo a las necesidades de la población en su territorio.

Este nuevo enfoque del derecho a la salud propuesto, da prevalencia a la autonomía de los profesionales, con el fin de responder de manera efectiva a las necesidades de salud de la población; en consecuencia, las remisiones a otros niveles de atención y procedimientos deben responder al estricto juicio del profesional de la salud. De igual forma, determina principios para la formulación de políticas en cuanto al manejo de la información, la formación de talento humano y laboral, la innovación en ciencia, tecnología en salud, así como, los lineamientos para una política de inspección, vigilancia y control, que pongan en armonía todo el sistema.

Finalmente, es indispensable manifestar que con la Comisión de Seguimiento al cumplimiento de la Sentencia T-760 y la Secretaría de Salud de Bogotá, buscamos la presentación de un proyecto de ley estatutaria de salud, siempre con el ánimo de buscar los acuerdos necesarios que nos permitieran la presentación de una sola iniciativa; sin embargo, no se pudo acordar, entre otros aspectos, que la provisión de servicios de salud se realizara a través de la red pública hospitalaria, clínicas y/o centros médicos privados sin ánimo de lucro, lo cual nos obligó a la presentación de esta propuesta. Es por lo anterior, que la mayoría de los apartes de la presente exposición de motivos coinciden con la presentada en el Proyecto de Ley Estatutaria número 105 de 2012, puesto que en muchos aspectos coincidimos en el diagnóstico que contiene la grave crisis del sistema de salud colombiano.

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos de manera respetuosa a los honorables Congresistas, la aprobación de la presente iniciativa, que busca garantizar de manera efectiva el goce del derecho fundamental a la Salud de todos los colombianos y colombianas, sin ningún tipo de restricción y barreras que tanto daño han causado al bienestar de nuestros compatriotas.

De los señores Congresistas,  
Cordialmente:  
EDGAR ESPINDOLA  
Jorge Londoño  
Jorge Cuellar  
Jorge Eliécer Guevara  
Camilo Romero  
Jorge Londoño  
Jorge Cuellar  
Jorge Eliécer Guevara  
Camilo Romero

SENADO DE LA REPÚBLICA  
Secretaría General  
(Art. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 12 del mes de septiembre del año 2012 se radicó en este despacho el Proyecto de Ley Estatutaria número 112 de 2012 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por los honorables Senadores Luis Carlos Avellaneda, Parmenio Cuéllar, Jorge Londoño, Hemel Hurtado, Luis F. Velasco, Juan M. Galán, Jorge Guerrero y otros.

El Secretario General,  
Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA  
SECRETARÍA GENERAL  
Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 12 de septiembre de 2012  
Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el Proyecto de Ley Estatutaria número 112 de 2012 Senado, por la cual se regula el derecho fundamental a la salud, se determinan sus principios mínimos y se dictan otras disposiciones, me permito pasar a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa que fue presentada en el día de hoy ante la Secretaría General por los honorables Senadores Luis Carlos Avellaneda, Edgardo Espíndola, Camilo Romero, Jorge Eliécer Guevara, Parmenio Cuéllar, Hemel Hurtado, Juan M. Galán, Luis F. Velasco, Carlos Ferro, Doris Vega, Iván Name, Luis F. Duque, Honorio Galvis, Juan F. Cristo y Álvaro Ashton y los Representantes a la Cámara Alfonso Prada Gil y Hugo Velásquez. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitu-

cional Permanente, de conformidad con las disposiciones reglamentarias y de ley.

El Secretario General,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

PRESIDENCIA DEL HONORABLE  
SENADO DE LA REPÚBLICA

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

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Primera Constitucional

y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

*Roy Barreras Montealegre.*

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*

## PONENCIAS

### **PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 07 DE 2012 SENADO**

*por medio del cual se introduce un sistema mixto de representación en el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones.*

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

Honorable Senadora

**KARIME MOTA Y MORAD**

Presidenta de la Comisión Primera Constitucional

Senado de la República

La ciudad.

**Asunto:** Ponencia para primer debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2012 Senado**, por medio del cual se introduce un sistema mixto de representación en el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones.

Apreciada señora Presidenta:

En cumplimiento del honroso encargo impartido por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República el pasado 28 de agosto, nos permitimos poner a su consideración, para discusión de la Comisión Primera del honorable Senado de la República, el informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2012 Senado**, por medio del cual se introduce un sistema mixto de representación en el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones. El texto que a continuación se presenta está dividido así:

I. Trámite

II. Objeto y Contenido de la propuesta

III. Antecedentes históricos

IV. Fundamentos

V. Derecho comparado

VI. Pliego de modificaciones

VII. Proposición

VIII. Texto propuesto

#### **I. TRÁMITE**

El proyecto de acto legislativo en estudio fue presentado por los Senadores John Sudarsky, Félix Valera, Gilma Jiménez, Iván Name, Jorge Londoño, Parmenio Cuéllar, Jorge Hernando Pedraza, Honorio Galvis, Juan Mario Laserna, Juan Manuel Galán, Roy Barreras, Jesús Ignacio García y los Representantes a la Cámara Alfonso Prada, Carlos Amaya, Ángela María Robledo y Juan Valdés, y repartido para su trámite a la Comisión Primera del honorable Senado de la República.

En cumplimiento del trámite legislativo y del principio de publicidad, el Proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2012 fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 518 de 2012 del 15 de agosto de 2012 y remitido a la Comisión Primera del honorable Senado de la República. El 21 de agosto la mesa directiva designó como ponentes los senadores Jorge Eduardo Londoño, Luis Carlos Avellaneda, Hemel Hurtado, Armando Benedetti, Jesús Ignacio García.

#### **II. OBJETO Y CONTENIDO DE LA PROPUESTA**

El proyecto tiene como objeto “la introducción de un sistema mixto de representación en el Congreso de la República”, que consiste en que la elección del Congreso se realice mediante dos tramos simultáneos: de un lado, uno mayoritario compuesto por curules elegidas por Distritos Uninominales (DUN) de elección mayoritaria y de otro lado, uno proporcional, resultado de listas cerradas y ordenadas presentadas por los partidos que buscan compensar a aquellos partidos que en los DUN no consiguieron curules pero cuyos votos se suman en una bolsa común del partido para conseguir curules en la circunscripción proporcional.

Señala el texto del proyecto que la iniciativa es el resultado de un extenso debate al interior de la mesa de Unidad Nacional, así como de un amplio periodo de interlocución con la sociedad civil, la academia y miembros de las otras Ramas del Poder Público, que entregó como resultado el enriquecimiento, publicidad y debate de la propuesta con la que se busca resolver, entre otros problemas, la necesidad de una relación más estrecha entre los miembros del Congreso y sus electores, y la creación de mecanismos de rendición de cuentas.

La exposición de motivos hace un análisis considerando la relación de los electores con los elegidos y la forma en que se ha debilitado la relación a tal extremo que los electores no saben o no se acuerdan a quién eligieron, en esa medida para el congresista su esfuerzo en la elección es sobredimensionado y la posibilidad de determinar a quién debe rendirle cuentas es mínima. El texto además revisa las ventajas de los sistemas basados en distritos uninominales y las objeciones a los sistemas mayoritarios y presenta la propuesta estructurada en la definición de los Distritos Uninominales, las Circunscripciones Proporcionales, Nacionales y Departamentales, el sistema vacancias y suplencias.

Con el objetivo de lograr el fin cometido, el cuerpo normativo propuesto está organizado en diez artículos:

1. Ocho artículos con modificaciones a la Constitución Política.
2. Un artículo nuevo a la Constitución Política.
3. Un artículo con la vigencia del Acto Legislativo.

### III. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

El eslogan nacido hacia 1750 según el cual no podía haber impuestos sin representación política evidenciaba el clamor de las colonias por una representación real en el Parlamento Británico. Ese clamor por representación ha sido objeto de estudio de teóricos desde tiempos atrás. La representación política y los sistemas electorales determinan el comportamiento tanto de los elegidos como de los electores. Muchas de las costumbres electorales por las cuales el Congreso y los partidos han sido criticados por la opinión y la ciudadanía son consecuencias lógicas del sistema electoral establecido. Todavía teóricos y políticos mantienen la búsqueda de la fórmula que corrija los grandes problemas en los sistemas electorales.

A mediados del siglo XX, el mundo se dividía en sistemas electorales mayoritarios y proporcionales; cada país determinaba el sistema electoral de su conveniencia según el sistema político vigente, sin embargo, estos sistemas evidenciaban grandes problemas de gobernabilidad, había partidos débiles y carencia de representación. Ante esta situación los teóricos se replantearon el modelo electoral de modo que fuera lo suficientemente democrático que permitiera la inclusión de nuevos partidos políticos, una verdadera representación, una participación activa de la ciudadanía y una rendición de cuentas efectiva.

Alemania derrotada al culminar la Segunda Guerra Mundial las naciones empezó a implementar un nuevo sistema electoral, transformando su sistema electoral mayoritario, en un sistema mixto con la idea de devolverle la legitimidad perdida durante la época Nazi al Parlamento alemán. Durante 1949, el Parlamento fue transformado en un 60 – 40, el sesenta por ciento (60%) de los legisladores eran elegidos por mayoría en distritos electorales con asientos individuales y el otro cuarenta por ciento (40%) de los Representantes elegidos en listas del partido en cada uno de los estados alemanes<sup>1</sup>.

Más adelante, durante la época de la posguerra el sistema electoral mixto fue casi exclusivo de Alemania, empero, en la década de los noventa esta visión comenzó a ser más atractiva para otros países. Después de la caída del muro de Berlín y la disolución de la Unión Soviética, varias democracias establecidas empezaron a reconsiderar la eficacia de su sistema, y las nuevas democracias emergentes del este de Europa iniciaron la búsqueda de sistemas electorales que pudieran contribuir a la estabilidad de los regímenes nacientes. En este punto, los diseñadores institucionales mostraron especial interés en los sistemas electorales mixtos, precisamente porque el híbrido entre distritos uninominales y listas proporcionales combinaba las características deseables de los sistemas mayoritarios y proporcionales.

Así, en varios países se inició la sustitución del sistema mayoritario por un sistema mixto que obedeciera más a las necesidades de una verdadera representación en parlamentos. El sistema electoral mixto implementado por Alemania empezó a replicarse en países como:

Nueva Zelanda, el Parlamento escocés, la Asamblea Nacional de Gales, Venezuela, Croacia, Corea del Sur, Italia, Israel, Rusia, Hungría, Bolivia, México, Ucrania, Japón y actualmente reformadores canadienses han sugerido la adopción del sistema mixto para su país<sup>2</sup>.

Los sistemas electorales mixtos son considerados por algunos como “lo mejor de ambos mundos”<sup>3</sup>, y han convertido cada vez más en un popular medio de elecciones de las asambleas legislativas. Estos sistemas son atractivos pues combinan las ventajas de la representación única (Distritos Uninominales) junto con el distrito de representación proporcional (tramo proporcional), y ayudan a compensar las desventajas asociadas con cada tipo de sistema tanto en términos de voto estratégico, como en los efectos mecánicos en la conversión de votos en escaños<sup>4</sup>.

En lo relacionado al sistema electoral mixto, no caben dudas acerca del triunfo del “principio de representación mixta” durante la última década del siglo XX<sup>5</sup>, principalmente en los países que pertenecían al antiguo Bloque Soviético. Los sistemas de estas características dependiendo del país, presentan una gran variedad en cuanto a la fórmula mayoritaria utilizada, el umbral legal y la magnitud media de la circunscripción en el sector proporcional, número de votos que la ciudadanía emite y el porcentaje total de escaños elegidos en cada nivel<sup>6</sup>.

La dicotomía entre las ventajas y debilidades de los sistemas mayoritarios y los de representación proporcional ha sido superada con la introducción del sistema electoral Alemán en la década de los cincuenta. Estos sistemas mixtos consisten en tener simultáneamente dos tramos en términos de votos y curules: uno de distritos electorales uninominales de elección mayoritaria y un segundo tramo de elección a partir de una lista que en el caso propuesto podría ser ordenada y cerrada sobre un territorio más amplio que los DUN y que llamaremos la circunscripción proporcional<sup>7</sup>.

### IV. FUNDAMENTOS

De las múltiples combinaciones posibles de una fórmula para vincular los dos tramos (Distritos Uninominales y Circunscripción Proporcional), y de un análisis pormenorizado de todas las variables, se puede establecer que las consecuencias negativas ya mencionadas de los sistemas mayoritarios, son producto de que en los

<sup>2</sup> Milner, H. *Steps Toward Making Every Vote Count: Electoral System Reform in Canada and its Provinces*. Broadview Press, Peterborough. (Ed.), 2004.

<sup>3</sup> Shugart and Wattenberg, 2001

<sup>4</sup> Bawn, K. Voter responses to electoral complexity: ticket-splitting, rational voters, and representation in the Federal Republic of Germany. *British Journal of Political Science* 29, 1999. p. 487 -505.

<sup>5</sup> Ferrara, Federico y Herron, Erik S. “Going it alone? Strategic entry under mixed electoral rules”. *American Journal of Political Science* 49: 2005. p. 16-31.

<sup>6</sup> Kostadinova, Tatiana. 2002. “Do mixed electoral systems matter? A cross-national analysis of their effects in Eastern Europe”. *Electoral Studies*, 2002. p. 21: 23-34.

<sup>7</sup> Si bien las posibles combinaciones de estos dos tramos tiene una gran variedad, las más importantes decisiones son (Shugart y Wattenberg, 2002, 2): Como se vinculan los dos caminos (el de DUN y la lista cerrada proporcional) en términos de votos y curules. Esto se presenta en dos dimensiones: Intrapartidos (las estructuras al interior de cada partido) e Interpartidos (la relación entre los diferentes partidos). Intrapartido se refiere a que tanto los representantes cultivan un voto personal o un voto del partido, que los sistemas mixtos logran balancear.

<sup>1</sup> Shugart, Mathew Soberg, Wattenberg. *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?* Oxford. M.P. (Eds.), 2001.

distritos uninominales los votos de los perdedores se pierden, al quedar un único ganador. Por ello es importante que estos votos también sean tenidos en cuenta y aunque no elijan en los distritos uninominales, jueguen un papel fundamental al acumularse entre sí, en cada partido, para lograr la elección de otros parlamentarios inscritos en circunscripciones más amplias a través del segundo tramo diseñado: el de representación proporcional<sup>8</sup>.

Como consecuencia de lo anterior, la propensión del sistema uninominal a formar un sistema bipartidista se reduce, al crear un mecanismo para que todos los votos sean útiles. Así, las minorías que no logran obtener los votos suficientes para ganar en los distritos uninominales podrán sumar los votos obtenidos en un nivel territorial más amplio (Región o Nación según el caso), y con estos obtener un número de curules proporcional al total de votos obtenidos por todo el partido o movimiento en las regiones.

Varias decisiones se deben tomar en el diseño de este tramo proporcional, la primera es el porcentaje de curules que se obtienen a través de los distritos uninominales y a través del tramo proporcional; en algunos países donde utilizan este sistema el porcentaje es de cincuenta por ciento (50%) para cada uno, sin embargo, esto impacta el tamaño poblacional del distrito uninominal y el tamaño del cuerpo legislativo aumentándolo en cifras importantes.

La segunda consideración a tener en cuenta es el mecanismo con el cual los votos obtenidos en el tramo uninominal pasan al tramo más amplio, ya sea departamental, como en Bolivia, regional como en Venezuela, o nacional. La variedad es muy grande y cualquiera sea la solución, debe mantener sobre cualquiera otra consideración la necesidad de tener un tarjetón sencillo y de fácil comprensión para el ciudadano, una de las grandes ventajas del sistema mayoritario.

Vale la pena resaltar que, como bien lo señala la Red especializada de conocimientos electorales ACE, bajo un sistema electoral mixto, las diferentes fórmulas son usadas simultáneamente para ubicar las curules de una sola elección. Entre los países con sistemas electorales mixtos, existen variaciones en la proporción de curules elegidas por distritos y la proporción de elegidas por lista de partidos. Hay también variaciones en el esquema de votación -mayoritario o pluralista- adoptado para distritos electorales. Y más importante, hay variaciones en las relaciones entre los asientos por distritos y los asientos por lista de partidos<sup>9</sup>.

En algunos países, el total de curules está basado en el número de listas de partidos existentes menos el número de asientos por distrito. En otros países, el número de curules está basado en el número de asientos por listas de partidos más el número de asientos por distrito. Esta distinción es crucial para la proporcionalidad de asientos a elegir.

Los sistemas mixtos tratan de aprovechar las ventajas y aminorar las desventajas de los sistemas electorales de mayorías y de representación proporcional. Se trata de combinar las bondades de cada uno de ellos. Algunos sistemas mixtos se derivan del sistema mayoritario, mantienen firmes los rasgos principales, pero tienden a permitir en cierta medida una representación de las minorías.

En el fondo, quizás la dimensión fundamental que distingue a un Sistema Electoral de otro es la oportunidad que concede a la oposición dentro de su estructura. Los sistemas democráticos permiten a la oposición deponer y sustituir a quienes ocupan el gobierno; los autoritarios no permiten su derrota y son esencialmente instrumentos de movilización de las masas y de legitimación de su régimen. Pero por lo general los Sistemas Mixtos se basan en una estructura de mayoría simple en distritos uninominales, complementándose por curules adicionales distribuidas por el Sistema de Representación proporcional<sup>10</sup>.

En este punto, en Colombia, resulta vital la consolidación de la relación de los partidos con los territorios, el candidato y el ciudadano, además de incentivar la creación de las estructuras políticas y sociales que soporten la descentralización y la regionalización. Esto permitirá avanzar en el desarrollo de la Ley de Ordenamiento Territorial y responder ante el clamor ciudadano de integración de áreas regionales y en la anhelada autonomía territorial.

La propuesta de Sistema electoral mixto en el país, se ubicaría en la categoría de sistemas mixtos compensatorios al considerar que los escaños proporcionales son distribuidos para corregir las distorsiones creadas por las fórmulas mayoritarias.

Finalmente, es importante señalar cuatro principios rectores para una reforma electoral, ellos son<sup>11</sup>:

1°. Principio de representatividad. Los sistemas electorales deben ser el reflejo de las corrientes políticas, hay una relación causal del sistema electoral con el número de colectividades. Los sistemas obligan a los partidos de un país a adecuar sus estrategias para responder con éxito a los incentivos del sistema electoral.

*“Un sistema electoral debe ser lo suficientemente representativo para dar voz y escaños a todas las minorías significativas y debe reflejar –no inducir– el ordenamiento político de un país. De esta forma, el Congreso Nacional debe dar cabida a las diversas corrientes políticas y reproducir, de una forma más o menos equilibrada, el peso relativo de las distintas fuerzas políticas”*<sup>12</sup>.

El principio de representatividad busca que el Congreso refleje la diversidad de ideas, visiones y partidos políticos que existen en la sociedad.

2°. Principio de gobernabilidad. En oposición al principio de la representatividad, el principio de gobernabilidad busca facilitar la formación de un número reducido de bloques (o partidos) en el Congreso. En

<sup>8</sup> “Los sistemas mixtos generan un sistema de partidos de dos bloques, sin necesidad de reducir los partidos menores a la insignificancia. Adicionalmente tienen mayor probabilidad que otros grupos de sistemas electorales de simultáneamente generar Accontabilidad local y partidos con orientación nacional. Puede muy bien ser la reforma electoral del siglo XXI.” Shugart y Wattenberg (2003).

<sup>9</sup> Tomado de la página web <http://aceproject.org/main/espanol/bd/bda01c.htm>

<sup>10</sup> De la Fuente Alonso, Alejandro. El sistema electoral en México.

<sup>11</sup> Rubano Lapasta, Mariela. “La reforma del sistema electoral chileno”. Centro de Estudios Constitucionales de Chile, Universidad de Talca, 2007.

<sup>12</sup> Navia Lucero, Patricio, Principios rectores para una reforma electoral (2006), Santiago, Chile. Referencia electrónica 2006, Expansiva. Recuperado el 1° de junio de 2007 de [www.expansiva.cl](http://www.expansiva.cl)

ese sentido, a menor cantidad de actores existe una mayor probabilidad de que se formen mayorías estables y coaliciones que logren que las iniciativas legislativas se conviertan en leyes.

Para obtener más gobernabilidad se debe reducir el número de partidos políticos. Hay autores que sostienen que la ausencia de representatividad puede constituir un factor debilitante de la gobernabilidad, pero existe consenso que la excesiva representatividad produce resultados adversos en términos de gobernabilidad.

3°. Principio de competencia. No hay democracia sin competencia, es necesario asegurar que se evalúe en forma regular y periódica las instituciones democráticas a fin de introducir mayor competencia en aquellos ámbitos donde falta. Similar a una especie de tribunal de la libre competencia, nuestro sistema democrático debiera contemplar mecanismos que promuevan la participación.

4°. Principio de transparencia. Los sistemas electorales deben estar constituidos por reglas y procedimientos simples y claros, que las leyes electorales sean fáciles de entender. Mientras más complejas sean las leyes electorales, mayores barreras de entrada existirán para que la población participe de tal forma que entienda el sentido de su voto. Mientras más simple sea el sistema, más fácil será para los electores saber el efecto marginal que cada voto tiene en la distribución final de escaños<sup>13</sup>.

Un sistema electoral otorga igualdad de oportunidades a todos los votantes en la medida que reduce las posibilidades para que ciertos grupos de votantes se comporten estratégicamente a modo de influir en la forma en que los votos se transforman en escaños.

Aplicando estos criterios, ¿qué sistema es mejor: el mayoritario, el proporcional o el mixto? Siguiendo la interpretación de Dieter Nohlen, que afirma que los sistemas clásicos son insuficientes, porque el proporcional solo asegura la representatividad y el mayoritario solo la gobernabilidad. La combinación de estos cumple con los principios expuestos y genera una serie de ventajas para los ciudadanos, los partidos y el candidato<sup>14</sup>.

Para los ciudadanos: La elaboración de una teoría de la ciudadanía moderna, adecuada a las realidades de nuestro tiempo, supone saber quién es su representante y a quien llamar a cuentas, estructurando con claridad la relación directa entre el representante y la ciudadanía.

En términos de Sartori “La sociedad se hace partícipe de las decisiones tomadas por su Gobierno, es decir, elige a sus representantes, se informa de lo que sucede en el ámbito de la política y si estos no cumplen con sus funciones, son removidos. Las democracias modernas, son democracias representativas, lo cual quiere decir que se eligen funcionarios para que cumplan funciones específicas, que representen a la sociedad”<sup>15</sup>.

Si además se estructuran los procesos de participación, especialmente en cuanto a la planeación, donde los ciudadanos tengan también que enfrentarse a los dilemas de inversión en el desarrollo, se generaría la tan ansiada racionalidad colectiva, para así saber sobre qué llamar a cuentas a su representante.

Además, se eliminaría una fuente de disolución de la representación como consecuencia de circunscripciones muy amplias con voto preferente. Los distritos uninominales y los procesos de selección de candidatos por partido contribuyen a generar responsabilidad de los partidos y de los candidatos en listas cerradas y ordenadas. El candidato y el partido deben “suponer a sus destinatarios capacidad de responder de sus actos, es decir, autonomía y veracidad, tanto frente a sí mismo como frente a los demás”<sup>16</sup>, esto aumentaría la legitimidad del Congreso de la República frente a la ciudadanía. Implementar este sistema permitiría simplificar el tarjetón pues en cada distrito uninominal, se debe elaborar uno con un solo candidato por partido (o movimiento significativo de ciudadanos). Así, el tarjetón permitiría la identificación con foto, nombre de los candidatos e identificación del partido al que representan.

Dentro de las principales ventajas para los partidos estaría su fortalecimiento pues al analizar el desarrollo de los partidos se ha visto cómo estos han sido un instrumento importante, si no el principal, a través de los cuales, grupos sociales siempre en aumento se han introducido en el sistema político y cómo, sobre todo por medio de los partidos, esos grupos han podido expresar de manera más o menos completa sus reivindicaciones y sus necesidades y participar, de manera más o menos eficaz en la formación de las decisiones políticas<sup>17</sup>. Este sistema nos permitiría acercarnos cada vez más a una verdadera representación y fortalecimiento de los partidos políticos, el hecho de que cada partido deba escoger un solo candidato para entregarle el aval en cada Distrito Uninominal, obliga a los partidos a fortalecer sus organizaciones territoriales. Si el proceso de escogencia se hace de forma amplia y democrática, estos procedimientos de selección le darán mayor legitimidad y la simplificación de las campañas.

Además los partidos deberán cerciorarse de escoger cuidadosamente a sus candidatos, asegurándose que cuenten con respaldo popular. El candidato, por su parte, deberá compartir la ideología y la orientación programática de los partidos, y lo que les facilitará a los ciudadanos tener más certeza al identificar programas que correspondan a sus intereses. Es importante resaltar que la propuesta que se presenta se ha preferido que los mecanismos de selección sean una parte importante de la oferta democrática de cada partido, contribuyendo a la competencia entre ellos.

Para los candidatos, la principal ventaja es la reducción de los costos de campaña. Cuando las campañas, generalmente por voto preferente, se hacen en un territorio grande, como por ejemplo Antioquia, el esfuerzo de cada candidato implica que debe incurrir en gastos en todo el departamento, aun cuando en la buena parte de los casos, el caudal electoral de los elegidos se concentra en un territorio específico. La transición a un tarjetón más pequeño permite adicionalmente que cada

<sup>13</sup> La simplicidad del sistema se debe ver reflejada en el tarjetón electoral. Un tarjetón simple que permita al electoral saber por quién deposita efectivamente su voto.

<sup>14</sup> NOHLEN, Dieter. *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral*, UNAM, México, 1993.

<sup>15</sup> SARTORI, Giovanni. *El futuro de la democracia | Suite101.net* <http://suite101.net/articulo/giovanni-sartori-el-futuro-de-la-democracia-a42173#ixzz25Qip9fND>.

<sup>16</sup> HABERMAS, Jürgen. *Teoría de la acción comunicativa: complementos y estudios previos*. REI-México, 1996, p. 66.

<sup>17</sup> BOBBIO Norberto, MATTEUCCI. *Diccionario de la Política*, Ed. Siglo XXI, Madrid 1982. p.30.

candidato pueda ser identificado, permitiendo posicionarse individualmente y no, como sucede hoy en día, que debe posicionarse un número y un logo, lo que hace más difícil informar o asociar a una gestión, logros, propuestas, entre otros factores que hacen más efectiva la representación. Este aspecto contribuye a disminuir los votos perdidos o anulados por error al marcar<sup>18</sup>.

Este sistema también ayudará al elegido a identificar a quienes representa y cuáles son las prioridades que tienen, para así ser más efectivo en la representación y en la rendición de cuentas<sup>19</sup>. “La participación se representa en un primer momento con el ejercicio del voto, este es el primer paso, en segundo lugar y también muy importante es el seguimiento que se le da a los representantes ya que suponen estar capacitados para desempeñar un cargo público en servicio de los intereses de quienes lo han elegido pero al mismo tiempo también de quienes no votaron por ellos”<sup>20</sup>. Este proyecto podrá dar un paso a la solución al grave problema de identificación, representación y rendición de cuentas que tiene el actual sistema electoral.

Para la sociedad los beneficios son diversos. Uno de los más importantes es que los distritos uninominales están compuestos por unidades semejantes de población en todo el territorio nacional, lo que obliga que todos los territorios estén representados.

#### V. DERECHO COMPARADO

La notoriedad de los llamados sistemas electorales mixtos, que combinan principios mayoritarios y proporcionales de representación ha llevado a que un número creciente de países los incorporen con el propósito de elegir legisladores en categorías nacionales, subnacionales y locales. La implementación y desarrollo de tales sistemas electorales, sin embargo, puede variar de modo sustantivo en distintos contextos institucionales como se muestra a continuación:

	Total escaños	Uninominales	Por lista
Alemania	656	328 (50%)	328 (50%)
Bolivia	130	65 (50%)	65 (50%)
Nueva Zelanda	120	64 (53,3%)	56 (46,7%)
Venezuela	182	92 (50,5%)	90 (49,5%)
Italia	630	475 (75,4%)	155 (24,6%)
Hungría	386	176 (45,6%)	210 (54,4%)
México	500	300 (60%)	200 (40%)
Japón	500	300 (60%)	200 (40%)

Países como Alemania, Armenia, Camerún, Croacia, México, Nueva Zelanda, Rusia, Ucrania, Japón y Venezuela han implementado este sistema, veamos algunos de ellos.

#### a) México

En México, desde 1988 se aplica un sistema mixto con dominante mayoritario, consagrado en la Constitución de este país en sus artículos 52 y 56, donde se eligen trescientos (300) diputados en sendos distritos uninominales y doscientos (200) de representación proporcional en cinco (5) circunscripciones plurinominales. El umbral establecido para participar en la distribución de los diputados de Representación Proporcional es el uno punto cinco por ciento (1.5%) de la votación nacional. En este caso existe un tope máximo de diputaciones para el partido mayoritario, que teóricamente puede implicar que el sistema pierda su capacidad para hacer equivalentes las proporciones de votos y de curules de cada partido<sup>21</sup>.

Actualmente, en este país no existe reelección inmediata de los legisladores, ya que esta figura se veía afectada por las prácticas de fraude electoral. El país viene adecuando sus leyes electorales, dando mayor confianza a los ciudadanos, garantizando procesos limpios en los que se respetan las preferencias electorales.

#### b) Alemania

En este caso en concreto, la mitad de los seiscientos cincuenta y seis (656) miembros de la Asamblea Federal se eligen en sendos distritos uninominales por mayoría simple. La otra mitad se elige por representación proporcional en circunscripciones equivalentes a los estados federados. Así, a cada estado le corresponde un número de diputados de RP igual al número de distritos uninominales que lo conforman. En la distribución de las diputaciones de representación proporcional participan todas las listas que hayan alcanzado más del cinco por ciento (5%) de la votación de la circunscripción<sup>22</sup>.

Una de las características más publicitada del sistema mixto alemán es la equivalencia entre los votos y las curules de cada partido. La forma en que está diseñado este sistema pretende ajustar, de la manera más exacta posible, las proporciones de votos y de curules de cada partido, por lo que en cada entidad federada se elige exactamente el mismo número de representantes de mayoría relativa y de representación proporcional.

#### c) Nueva Zelanda

En Nueva Zelanda la cuenta de los asientos alcanzados para cada partido es calculada por la sustracción del número de asientos por distrito que cada partido gana del total de número de asientos de la lista de partidos para los cuales tienen derecho. Los asientos de la lista de partidos, por lo tanto, son usados para corregir cualquier injusticia en la pluralidad del sistema uninominal pluralista o mayoritario de asientos.

#### d) Camerún

Este país tiene un peculiar sistema mixto para elegir a los ciento ochenta (180) miembros de su Asamblea Nacional: una parte se elige por mayoría simple en distritos uninominales. Otra, por mayoría absoluta en circunscripciones plurinominales. Si ninguna de las listas obtiene mayoría absoluta, se le asigna la mitad de los escaños o curules a la lista más votada y el resto se distribuye entre las demás listas por representación proporcional. El umbral mínimo fijado para participar

<sup>18</sup> En las elecciones del Congreso colombiano en 2010 la complejidad del tarjetón electoral dio como resultado una abstención del cincuenta y seis por ciento (56%), de las 29'861.699 personas que podían ejercer el derecho al sufragio, tan solo 13'191.277 personas votaron. La suma de los votos nulos y las tarjetas no marcadas en Cámara de Representantes alcanzó los 2'063.718 votos y en Senado los 2'057.131 votos, lo que equivale al 14% de los votos sufragados.

<sup>19</sup> El pueblo, quien eligió a sus representantes, es quien debe juzgar si el legislador cumplió cabalmente con su responsabilidad y si así fuere, entonces en el sufragio encontrará los mecanismos de expresión del mandato de la voluntad de sus electores.

<sup>20</sup> SARTORI, Giovanni. *El futuro de la democracia | Suite101.net* <http://suite101.net/articulo/giovanni-sartori-el-futuro-de-la-democracia-a42173#ixzz25Qip9fND>.

<sup>21</sup> NOHLEN, Dieter. *Los sistemas electorales en América Latina y el debate sobre la reforma electoral*, UNAM, México, 1993.

<sup>22</sup> VALDÉS Zurita, Leonardo. *Sistemas Electorales y de Partidos*. Instituto Federal Electoral, México, 1998.

en la distribución de escaños proporcionales es el 5% de la votación.

**e) Croacia**

Los croatas aplican una variante con dominante mayoritario. Sesenta y cuatro (64) miembros de la Cámara de Representantes son elegidos por mayoría relativa en distritos uninominales, mientras que los sesenta (60) restantes se eligen en una sola circunscripción nacional por el método D'Hondt. El umbral para participar en la distribución es del tres por ciento (3%) de la votación nacional.

**VI. PLIEGO DE MODIFICACIONES**

En aras de mejorar en algunos apartados la redacción, así como de completar los enunciados normativos, se presenta el siguiente pliego de modificaciones con el cual se mantiene la identidad del proyecto de acto legislativo presentado para primer debate ante la Comisión Primera del Senado.

Se introduce un nuevo artículo que establece de manera más contundente el objeto del presente proyecto, se ajusta la redacción de los artículos siguientes de la versión original del proyecto y se enumeran nuevamente los artículos que se desplazan con la introducción de un nuevo artículo.

**VII. PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones, proponemos a los honorables miembros de la Comisión Primera del honorable Senado de la República, aprobar en primer debate, con el pliego de modificaciones propuesto, el **Proyecto de Acto Legislativo número 07 de 2012 Senado**, por medio del cual se introduce un sistema mixto de representación en el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones.

Del Señor Presidente,



Jorge Eduardo Londoño  
Senador de la República  
Coordinador ponente

Luis Carlos Avellaneda  
Senador de la República

Jesus Ignacio Garcia  
Senador de la República

Hemel Hurtado  
Senador de la República

**VII. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 07 DE 2012 SENADO**

*por medio del cual se introduce un sistema mixto de representación en el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

**Artículo 1º.** El artículo 132 de la Constitución Política quedará así:

“Los senadores y los representantes serán elegidos **mediante un sistema mixto de representación** para un período de cuatro años, que se inicia el 20 de julio siguiente a la elección”.

**Artículo 2º.** El artículo 109 de la Constitución Política quedará así:

“El Estado concurrirá a la financiación política y electoral de los Partidos y Movimientos Políticos con personería jurídica, de conformidad con la ley.

Las campañas electorales que adelanten los candidatos avalados por partidos y movimientos con Personería Jurídica o por grupos significativos de ciudadanos, serán financiadas parcialmente con recursos estatales.

La ley determinará el porcentaje de votación necesario para tener derecho a dicha financiación.

También se podrá limitar el monto de los gastos que los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos o candidatos puedan realizar en las campañas electorales, así como la máxima cuantía de las contribuciones privadas, de acuerdo con la ley.

Un porcentaje de esta financiación se entregará a partidos y movimientos con Personería Jurídica vigente, y a los grupos significativos de ciudadanos que avalen candidatos, previamente a la elección, o las consultas de acuerdo con las condiciones y garantías que determine la ley y con autorización del Consejo Nacional Electoral.

Las campañas para elegir Presidente de la República dispondrán de acceso a un máximo de espacios publicitarios y espacios institucionales de radio y televisión costeados por el Estado, para aquellos candidatos de partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos cuya postulación cumpla los requisitos de seriedad que, para el efecto, determine la ley.

**En las campañas electorales para los distritos electorales de los que tratan los artículos 171 y 176 los candidatos podrán recibir aportes de particulares. En las campañas electorales para las circunscripciones proporcionales de las que tratan los mismos artículos, dichos aportes se realizarán únicamente a través de los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos.**

**En todo caso, el partido o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos será responsable de distribuir entre sus candidatos los aportes, sean públicos o privados, que se reciban con miras a la campaña electoral. Esta distribución se hará de acuerdo a ley y a las reglas establecidas en los estatutos de cada organización.**

Para las elecciones que se celebren a partir de la vigencia del presente acto legislativo, la violación de los topes máximos de financiación de las campañas, debidamente comprobada, será sancionada con la pérdida de investidura o del cargo. La ley reglamentará los demás efectos por la violación de este precepto.

Los partidos, movimientos, grupos significativos de ciudadanos y candidatos deberán rendir públicamente cuentas sobre el volumen, origen y destino de sus ingresos.

Es prohibido a los Partidos y Movimientos Políticos y a grupos significativos de ciudadanos, recibir financiación para campañas electorales, de personas naturales o jurídicas extranjeras. Ningún tipo de financiación privada podrá tener fines antidemocráticos o atentatorios del orden público.

Parágrafo. La financiación anual de los Partidos y Movimientos Políticos con Personería Jurídica ascenderá como mínimo a dos punto siete (2.7) veces la aportada en el año 2003, manteniendo su valor en el tiempo.

La cuantía de la financiación de las campañas de los Partidos y Movimientos Políticos con Personería

Jurídica será por lo menos tres veces la aportada en el período 1999-2002 en pesos constantes de 2003. Ello incluye el costo del transporte del día de elecciones y el costo de las franquicias de correo hoy financiadas.

Las consultas de los partidos y movimientos que opten por este mecanismo recibirán financiación mediante el sistema de reposición por votos depositados, manteniendo para ello el valor en pesos constantes vigente en el momento de aprobación de este Acto Legislativo”.

**Artículo 3º.** El artículo 134 de la Constitución Política quedará así:

“Los miembros de las Corporaciones Públicas de elección popular no tendrán suplentes. Solo podrán ser reemplazados en caso de muerte, incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo, declaración de nulidad de la elección, renuncia justificada, y aceptada por la respectiva Corporación, sanción disciplinaria consistente en destitución, pérdida de investidura, condena penal o medida de aseguramiento por delitos distintos a las relacionadas con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico, delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad o cuando el miembro de una Corporación pública decida presentarse por un partido distinto según lo planteado en artículo 107 de la Constitución Política.

En tales casos, el titular será reemplazado por el candidato no elegido que, según el orden de inscripción o votación obtenida, le siga en forma sucesiva y descendente en la misma lista electoral.

Como consecuencia de la regla general establecida en el presente artículo, no podrá ser reemplazado un miembro de una corporación pública de elección popular a partir del momento en que le sea proferida orden de captura, dentro de un proceso penal al cual se le vinculare formalmente, por delitos relacionados con la pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos de lesa humanidad. La sentencia condenatoria producirá como efecto la pérdida definitiva de la curul, para el partido al que pertenezca el miembro de la Corporación Pública.

No habrá faltas temporales, salvo cuando las mujeres, por razón de licencia de maternidad deban ausentarse del cargo. La renuncia de un miembro de corporación pública de elección popular, cuando se le haya iniciado vinculación formal por delitos cometidos en Colombia o en el exterior, relacionados con pertenencia, promoción o financiación a/o por grupos armados ilegales, de narcotráfico o delitos contra los mecanismos de participación democrática o de lesa humanidad, generará la pérdida de su calidad de congresista, diputado, concejal o edil, y no producirá como efecto el ingreso de quien corresponda en la lista. Las faltas temporales no darán lugar a reemplazos.

Cuando ocurra alguna de las circunstancias que implique que no pueda ser reemplazado un miembro elegido a una Corporación Pública, para todos los efectos de conformación de quórum, se tendrá como número de miembros la totalidad de los integrantes de la Corporación con excepción de aquellas curules que no puedan ser reemplazadas.

Si por faltas absolutas, que no den lugar a reemplazo, los miembros de cuerpos colegiados elegidos por una misma circunscripción electoral quedan reducidos a la mitad o menos, el Gobierno convocará a elecciones

para llenar las vacantes, siempre y cuando falte más de dieciocho (18) meses para la terminación del período.

**En los Distritos Uninominales, el reemplazo por muerte, incapacidad física absoluta para el ejercicio del cargo, renuncia justificada y aceptada por la respectiva Corporación, se hará con el siguiente candidato no elegido de la lista proporcional nacional o regional que haya sido inscrito por el mismo partido o movimiento político o grupo significativo de ciudadanos, según corresponda.**

**En caso de nulidad de la elección, sanción disciplinaria consistente en destitución, pérdida de investidura, condena penal o medida de aseguramiento por los delitos contemplados en el inciso primero de este artículo o cuando decida presentarse por un partido distinto según lo planteado en artículo 107 de la Constitución Política, el reemplazo será el candidato no elegido que haya obtenido la siguiente votación más alta en el respectivo distrito. En estos casos se realizará nuevamente el cálculo de la cifra repartidora para la circunscripción proporcional nacional o regional, según corresponda, descontando los votos del reemplazado”.**

**Artículo 4º.** El artículo 171 de la Constitución Política quedará así:

“El Senado de la República estará integrado por cien miembros: **cuarenta miembros por la** Circunscripción **Proporcional** Nacional **y sesenta miembros por Distritos Uninominales.**

**La Circunscripción Proporcional Nacional del Senado de la República será elegida de las listas cerradas ordenadas presentadas por los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos, de acuerdo al sistema de cifra repartidora contemplado en el artículo 263A. No habrá voto preferente.**

Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas.

La Circunscripción Especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cociente electoral.

Los representantes de las comunidades indígenas, que aspiren a integrar el Senado de la República, deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, refrendado por el Ministro del Interior.

**Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para Senado de la República, sus votos contarán únicamente para la Circunscripción Proporcional Nacional.**

**Parágrafo. Cada Distrito Uninomial del Senado tendrá una población no inferior ni superior en una décima parte al resultado de dividir la totalidad de habitantes del censo poblacional vigente por sesenta.**

**Artículo 5º.** El artículo 176 de la Constitución Política quedará así:

“La Cámara de Representantes **estará integrada por ciento ochenta y dos miembros que se elegirán por Circunscripciones Territoriales Departamentales, Distritos Uninominales, Circunscripciones Pro-**

**porcionales Regionales, Circunscripciones Especiales y una circunscripción internacional.**

**Las Circunscripciones Territoriales Departamentales serán aquellas que tengan un número de población inferior al resultado de dividir la población del censo nacional vigente por el doble del número de entidades territoriales departamentales existentes. Cada una de ellas elegirá dos representantes.**

**Habrá un mínimo de ciento nueve distritos uninominales. El tamaño poblacional modelo de un distrito uninominal de la Cámara de Representantes resultará de tomar la población nacional según el censo poblacional vigente, restando la población de aquellas entidades territoriales que constituyan circunscripciones territoriales departamentales, dividida por el número vigente de distritos uninominales.**

**El número de Distritos Uninominales asignados a un departamento y al Distrito Capital, será el resultado de dividir la población del departamento o del Distrito Capital por el Tamaño Poblacional Modelo de un distrito uninominal.**

**El número de distritos uninominales asignados por el criterio de población corresponderá al entero obtenido de la división.**

**Para determinar los límites de cada distrito uninominal al interior de cada departamento o del distrito capital, se tomará el total de la población del departamento, dividido por el número de distritos uninominales correspondientes al departamento. Ningún distrito uninominal podrá tener una población inferior o superior al cinco por ciento del resultado de esta división.**

**Las Circunscripciones Proporcionales Regionales distribuirán, como mínimo, cuarenta y cuatro curules. Dichas curules se elegirán de listas cerradas y ordenadas presentadas por los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos para cada región, los cuales se asignarán de acuerdo con el sistema de cifra repartidora detallado en el artículo 263A. No habrá voto preferente. La cantidad de curules asignadas a cada región será determinada de manera proporcional de acuerdo a su población, según el censo poblacional vigente.**

**Las curules de las Circunscripciones Proporcionales Regionales se distribuirán únicamente entre los departamentos con Distritos Uninominales.**

La ley podrá establecer una circunscripción especial para asegurar la participación en la Cámara de Representantes de los grupos étnicos y de las minorías políticas.

Mediante esta circunscripción se podrán elegir hasta cuatro representantes.

Para los colombianos residentes en el exterior existirá una circunscripción internacional mediante la cual se elegirá un Representante a la Cámara. En ella solo se contabilizarán los votos depositados fuera del territorio nacional por ciudadanos residentes en el exterior.

**Parágrafo 1°. La organización electoral velará por la conservación de la relación porcentual entre curules por distritos uninominales y curules de la circunscripción proporcional regional establecida en el presente artículo. Para ello, cuando una circunscripción territorial departamental haga tránsito al régimen de distritos electorales, asignará**

**las curules de las antiguas circunscripciones territoriales departamentales al régimen de Distritos Electorales, aumentando así el número de distritos uninominales, disminuyendo el de curules por circunscripción territorial departamental.**

**Parágrafo 2°. Cuando los departamentos que poseen curules por Circunscripción Territorial Departamental tengan una población superior a la división de la población del censo nacional por el doble del número de entidades territoriales departamentales vigentes, sus representantes serán elegidos mediante Distritos Uninominales.**

**Parágrafo 3°. Los votos obtenidos en las Circunscripciones Territoriales Departamentales no se tomarán en cuenta en el cálculo para la distribución de curules de las circunscripciones proporcionales regionales, a menos que hayan hecho tránsito al régimen de Distritos Uninominales.**

**Parágrafo transitorio 1°. Mientras se crean las regiones como entidades territoriales, las Circunscripciones Proporcionales Regionales de este artículo coincidirán con las regiones geográficas del país.**

**Artículo 6°. El artículo 261 de la Constitución Política quedará así:**

“Las faltas absolutas serán suplidas por los candidatos que según el orden de inscripción, o de votación, en forma sucesiva y descendente, correspondan a la misma lista electoral, según se trate de listas cerradas o con voto preferente.

**Parágrafo. En el caso de los distritos uninominales de los que tratan los artículos 171 y 176, se aplicará lo dispuesto en el parágrafo del artículo 134”.**

**Artículo 7°. El artículo 263 de la Constitución Política quedará así:**

“Para todos los procesos de elección popular, los Partidos y Movimientos Políticos y **grupos significativos de ciudadanos se** presentarán listas y candidatos únicos, cuyo número de integrantes no podrá exceder el de curules o cargos a proveer en la respectiva elección.

Para garantizar la equitativa representación de los Partidos y Movimientos Políticos y grupos significativos de ciudadanos, las curules de las Corporaciones Públicas se distribuirán mediante el sistema de cifra repartidora, entre las listas de candidatos que superen un mínimo de votos que no podrá ser inferior al tres por ciento (3%) de los sufragados para Senado de la República o al cincuenta por ciento (50%) del cociente electoral en el caso de las demás corporaciones, conforme lo establezcan la Constitución y la ley.

Cuando ninguna de las listas de aspirantes supere el umbral, las curules se distribuirán de acuerdo con el sistema de cifra repartidora.

La ley reglamentará los demás efectos de esta materia.

Las listas para Corporaciones en las circunscripciones en la que se eligen hasta dos (2) miembros para la correspondiente Corporación, podrán estar integradas hasta por tres (3) candidatos. En las circunscripciones **y distritos uninominales en los que** se elige un miembro, la curul se adjudicará **al candidato que obtenga la mayor cantidad de votos en tal distrito.** En las circunscripciones en las que se eligen dos miembros se aplicará el sistema de cociente electoral entre las listas que superen en votos el 30% de dicho cociente.

**Parágrafo. Las curules de la Cámara de Representantes, que no correspondan a las circunscripciones territoriales departamentales, circunscripciones especiales y la circunscripción internacional, se distribuirán entre los partidos y movimientos políticos que superen el cincuenta por ciento (50%) del cociente electoral regional, que se calculará teniendo en cuenta el total de votos en la región, dividido por la suma total de las curules correspondientes a los distritos electorales uninominales y a la circunscripción proporcional perteneciente a la región”.**

**Artículo 8º.** El artículo 263A de la Constitución Política quedará así:

“La adjudicación de curules **de las Circunscripciones Proporcionales de Senado y Cámara de Representantes y de las demás corporaciones públicas** se hará por el sistema de cifra repartidora. Esta resulta de dividir sucesivamente por uno, dos, tres o más el número de votos obtenidos por cada lista, ordenando los resultados en forma decreciente hasta que se obtenga un número total de resultados igual al número de curules a proveer.

El resultado menor se llamará cifra repartidora. Cada lista obtendrá tantas curules como veces esté contenida la cifra repartidora en el total de sus votos.

Cada partido o movimiento político podrá optar por el mecanismo de voto preferente. En tal caso, el elector podrá señalar el candidato de su preferencia entre los nombres de la lista que aparezcan en la tarjeta electoral. La lista se reordenará de acuerdo con la cantidad de votos obtenidos por cada uno de los candidatos. La asignación de curules entre los miembros de la respectiva lista se hará en orden descendente empezando por el candidato que haya obtenido el mayor número de votos preferentes.

En el caso de los partidos y movimientos políticos que hayan optado por el mecanismo del voto preferente, los votos por el partido o movimiento que no hayan sido atribuidos por el elector a ningún candidato en particular, se contabilizarán a favor de la respectiva lista para efectos de la aplicación de las normas sobre el umbral y la cifra repartidora, pero no se computarán para la reordenación de la lista. Cuando el elector vote simultáneamente por el partido o movimiento político y por el candidato de su preferencia dentro de la respectiva lista, el voto será válido y se computará a favor del candidato.

**Parágrafo. Para calcular la cifra repartidora en las Circunscripciones Proporcionales de Senado de la República y Cámara de Representantes se tomará la sumatoria de aquellos votos que hayan sido depositados a favor de candidatos pertenecientes a cada partido, movimiento político o grupo significativo de ciudadanos en cada distrito uninominal menos los obtenidos por los elegidos en ellos”.**

**Artículo 9º.** Créese un nuevo artículo en la Constitución Política con la siguiente redacción:

**“Artículo 266A. La ley determinará las reglas, la composición y la frecuencia con la cual, por medio de una Comisión de Límites se definirán los límites de los distritos uninominales del Senado de la República y la Cámara de Representantes.**

**La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial conformará las regiones por las cuales se construirán las listas de circunscripción proporcional re-**

**gional que presentarán los partidos y movimientos políticos y grupos significativos de ciudadanos de acuerdo a lo establecido en el artículo 176.**

**En la determinación de las fronteras de los distritos electorales de Cámara de Representantes y Senado de la República, se propenderá por el mantenimiento integral de las unidades municipales, submunicipales, locales o comunales, zonales y barriales con continuidad territorial al interior de los Departamentos, el Distrito Capital y las regiones cuando aplique, manteniendo la definición histórica y cultural, en lo posible, de tales unidades.**

**Parágrafo 1º. En el caso del Senado de la República, los distritos uninominales podrán constituirse entre dos o más departamentos, siempre que no excedan el tamaño de población del que trata el artículo 171. En el caso de la Cámara de Representantes los distritos electorales no podrán trascender las fronteras departamentales ni regionales.**

**Artículo transitorio 10. La ley reglamentará la materia en un plazo no mayor a seis meses después de aprobado el presente acto legislativo.**

**Artículo transitorio 11. Adóptense, para todos los efectos constitucionales y legales, los resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda realizado en el año 2005”.**

**Artículo 12. Vigencia.** El presente acto legislativo rige a partir de su publicación, las elecciones para Congreso de la República mediante el sistema mixto de representación deberán efectuarse a partir del año 2014.

De los Honorables Senadores

Jorge Eduardo Londoño  
Senador de la República  
Coordinador ponente

Luis Carlos Avellana  
Senador de la República

Jesús Ignacio García  
Senador de la República

Hemel Hurtado  
Senador de la República

Armando Benedetti  
Senador de la República

**CONTENIDO**

Gaceta número 606 - Miércoles, 12 de septiembre de 2012  
SENADO DE LA REPÚBLICA

	Págs.
<b>PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO</b>	
Proyecto de Acto legislativo número 11 de 2012 Senado, por medio del cual se adiciona un nuevo artículo a la Constitución Política.....	1
<b>PROYECTO DE LEY ESTATUTARIA</b>	
Proyecto de ley estatutaria número 112 de 2012 Senado por la cual se regula el derecho fundamental a la salud, se determinan sus principios mínimos y se dictan otras disposiciones.....	17
<b>PONENCIAS</b>	
Ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Acto legislativo número 07 de 2012 Senado, por medio del cual se introduce un sistema mixto de representación en el Congreso de la República y se dictan otras disposiciones.....	28