



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° 817

Bogotá, D. C., martes, 20 de noviembre de 2012

EDICIÓN DE 24 PÁGINAS

DIRECTORES:

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

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

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 164 DE 2012 SENADO

por la cual se expiden disposiciones generales sobre inversión extranjera en el sector agropecuario, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Alcance de la ley

Artículo 1°. *Alcance de la ley.* La presente ley establece normas especiales en materia de inversión extranjera en el sector agropecuario, estimula los proyectos asociativos en los sectores agropecuario y forestal, e interpreta con autoridad la Ley 160 de 1994.

CAPÍTULO II

Inversión extranjera en el sector agropecuario

Artículo 2°. *Normas especiales.* El régimen general de inversión de capitales del exterior referente al sector agropecuario estará sujeto a las normas de este capítulo, las que en consecuencia prevalecerán, cuando sea del caso, sobre las normas generales de inversión extranjera, contenidas en la Ley 9ª de 1991, el Decreto 2080 de 2000 y las normas que los desarrollan o sustituyan.

Artículo 3°. *Autorización y registro de la inversión extranjera en el sector agropecuario.* Las inversiones de capital del exterior en el sector agropecuario requieren la autorización previa del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y su inclusión en el archivo nacional de inversión extranjera en el sector agropecuario de conformidad con lo previsto en esta ley y los decretos que la desarrollen.

Los procesos y la documentación requerida para la aprobación de las inversiones de capital del exterior en el sector agropecuario serán definidas por decreto del Gobierno Nacional, con base en las nor-

mas de este capítulo y de conformidad con los principios de las actuaciones administrativas.

Las solicitudes de autorización que no fueren reueltas dentro de los plazos establecidos por el decreto reglamentario que expida el Gobierno Nacional, se entenderán aprobadas y se tendrán por inscritas en el Archivo. Contra las decisiones que nieguen la autorización procederán los recursos ante la administración de conformidad con las reglas generales del Código del Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

El registro de las inversiones de capital del exterior en el sector agropecuario solo podrá hacerse una vez se obtenga las autorizaciones del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, conforme a lo previsto en esta ley y los decretos que la desarrollen.

Parágrafo 1°. Son inversiones de capital del exterior en el sector agropecuario las inversiones directas e inversiones de portafolio, definidas por el Decreto 2080 de 2000 y sus modificaciones, en alguna de las modalidades de inversiones de capitales del exterior, para:

1. La adquisición de la propiedad de predios rurales; salvo aquellos destinados a vivienda rural y a la adquisición de predios de menor extensión, de conformidad con los decretos reglamentarios que expida el Gobierno Nacional.

2. La adquisición o participación en empresas dedicadas a la producción de bienes agrícolas y/o pecuarios primarios, convertibles en alimentos para consumo humano y animal, o en biocombustibles, o que sean igualmente susceptibles de convertirse en insumos destinados al desarrollo de actividades agropecuarias, incluidas aquellas materias primas que se originan en la actividad productiva primaria y son sometidas a procesos agroindustriales para la generación de bienes con valor agregado.

3. Destinadas al desarrollo o explotación de proyectos forestales.

Artículo 4°. *Objetivos y criterios a los cuales ha de sujetarse el Gobierno Nacional en la regulación del régimen de inversiones del capital del exterior en el sector agropecuario.* La regulación de las inversiones de capital del exterior en el sector agropecuario por parte del Gobierno Nacional tendrá los siguientes objetivos:

1. Permitir la inversión extranjera sin poner en riesgo la soberanía, seguridad y autonomía alimentaria.

2. Regular la adquisición de predios rurales por parte de extranjeros, evitando la apropiación indiscriminada de terrenos rurales con propósitos especulativos.

3. Promover la inversión de capital para el desarrollo agrícola y forestal competitivo, garantizando que sea incluyente con los pequeños y medianos productores.

4. Ampliar y diversificar el mercado interno y externo con productos de calidad.

5. Promover la generación de empleo en el campo.

6. Fomentar el desarrollo de proyectos asociativos.

7. Garantizar el uso sostenible de los recursos naturales renovables.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural estudiará las solicitudes de aprobación de las inversiones de capital del exterior en el sector agropecuario, considerando los objetivos antes señalados y con fundamento en los siguientes criterios:

1. Contribución en el ingreso y la calidad de vida de la población campesina.

2. Contribución al incremento de la productividad en el sector agropecuario.

3. Contribución a la soberanía, seguridad y autonomía alimentaria.

4. Contribución a la generación de empleo en el campo.

5. Contribución a la investigación y transferencia de tecnología.

6. Vinculación de propietarios campesinos a los proyectos de inversión.

7. Vinculación de capitales e inversionistas nacionales a los proyectos.

Artículo 5°. *Registro nacional de inversión extranjera en el sector agropecuario.* Créase el Registro nacional de inversión extranjera en el sector agropecuario, que estará a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Por solicitud del inversionista de capital del exterior, o quien lo represente, deberá incluirse en el registro nacional de la inversión extranjera en el sector agropecuario las inversiones de capital del exterior en el sector agropecuario de conformidad con las normas de este capítulo y las normas reglamentarias que las desarrollen.

Las inversiones de capital del exterior, existentes a la fecha de entrada en vigencia de la presente ley

en el sector agropecuario, de acuicultura y demás actividades agropecuarias deberán ser incluidas también en el registro nacional de inversión extranjera en el sector agropecuario, de conformidad con los decretos reglamentarios que expida el Gobierno Nacional, sin que requiera de nuevos estudios o aprobación previa por parte del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Los procesos y la documentación requerida para la inclusión de las inversiones de capital del exterior en el Registro nacional de inversión extranjera en el sector agropecuario serán definidas por los decretos reglamentarios que expida el Gobierno Nacional, con base en las normas de este capítulo y de conformidad con los principios de las actuaciones administrativas.

Parágrafo 1°. El Registro nacional de inversión extranjera en el sector agropecuario no sustituye el registro de la inversión extranjera en el Banco de la República, pero será requisito previo para el registro ante esa entidad.

El Banco de la República informará mensualmente al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural sobre los movimientos de capital del exterior en el sector agropecuario, identificando los inversionistas del exterior, la empresa receptora, los montos y modalidades de inversión registrados.

Artículo 6°. *Inversión extranjera en baldíos.* Los Terrenos baldíos de la Nación solo serán adjudicados a personas naturales nacionales colombianas de conformidad con las disposiciones legales que regulan la materia y no otorgará derecho de usufructo sobre ellos; en consecuencia, no se podrá solicitar la adjudicación de baldíos o que se confiera el derecho de usufructo de estos terrenos para inversionistas extranjeros.

CAPÍTULO III

De los proyectos Asociativos

Artículo 7°. *Apoyo a proyectos asociativos.* El Gobierno Nacional propiciará y apoyará los proyectos asociativos de inversionistas nacionales y extranjeros calificados con adjudicatarios de baldíos, o beneficiarios de subsidios de tierras y con propietarios de predios sujetos al régimen parcelario, considerando la incidencia del proyecto en la mejora del ingreso y la calidad de vida de los campesinos asociados, el mejoramiento de las tierras, el uso sostenible de los recursos naturales renovables y la transferencia de tecnología.

El Gobierno Nacional, podrá destinar apropiaciones del Presupuesto General de la Nación para la financiación y el fomento de estos proyectos asociativos, para la construcción y dotación de equipamientos públicos colectivos, e infraestructura de servicios públicos destinados a la población asociada en estos proyectos, de manera que mejoren progresivamente las condiciones de vida, con especial énfasis en protección de la infancia y las mujeres cabeza de familia.

Los proyectos asociativos en los cuales inversionistas calificados adelanten, conjuntamente con pequeños y medianos productores agropecuarios, proyectos en los cuales el inversionista otorgue

incentivos a los productores vinculados al proyecto, tales como garantía de comercialización de los productos, transferencia de tecnología y asistencia técnica, serán objeto de apoyo por parte del Gobierno Nacional, mediante líneas especiales de crédito, garantías especiales del Fondo Agropecuario de Garantías (FAG), apoyos de que trata la Ley 1133 de 2007, entre otros.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, podrá desarrollar programas focalizados en estos proyectos, incluyendo asistencia técnica y financiación, acordes con las necesidades de los proyectos y las disponibilidades presupuestales del Ministerio.

Artículo 9°. *Proyectos cooperativos o de asociaciones de campesinos.* Los adjudicatarios de baldíos del Incora y del Incodec, aquellos que hubieran adquirido sus predios con subsidio integral y los propietarios de predios que estén sujetos al régimen parcelario podrán cooperarse o asociarse para desarrollar proyectos productivos con inversionistas calificados.

Artículo 10. *Calificación de los inversionistas y los proyectos.* Los inversionistas que pretendan desarrollar los proyectos a que se refiere este capítulo deberán demostrar su capacidad financiera, técnica y personal que garantice la viabilidad de los proyectos asociativos y estar calificados como tales por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, de conformidad con el reglamento.

Artículo 11. *Uso de los predios en los proyectos asociativos.* El uso de los predios por los adjudicatarios de baldíos del Incora y del Incodec, por aquellos que hubieran adquirido sus predios con subsidio integral y por los propietarios de predios que estén sujetos al régimen parcelario, quedará sujeto a las siguientes condiciones:

1. Para el desarrollo de los proyectos asociativos, los propietarios no podrán transferir el derecho de dominio, ni aportar estos predios a sociedades o a patrimonios autónomos.

2. El riesgo financiero no podrá ser asumido por los propietarios de los predios asociados al desarrollo del proyecto.

3. A la terminación del proyecto, los propietarios de los terrenos afectos al desarrollo del proyecto, deberán obtener la devolución inmediata de sus predios, sin el pago de mejoras u otros cobros relacionados con las inversiones que se hubieran hecho en el predio durante la vida del proyecto.

4. Los propietarios de predios en que se desarrolle el proyecto y sus familias tendrán la opción de decidir si trabajan en los proyectos productivos.

5. En lo posible, los propietarios de predios en que se desarrolle el proyecto conservarán las áreas requeridas para su vivienda rural, y de no ser posible, se destinará una parte de los terrenos del proyecto o de otros cercanos, para la vivienda de estas familias, todo de conformidad con lo que determine el Gobierno Nacional mediante decreto.

Parágrafo. Los inversionistas privados deberán suscribir acuerdos con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en los cuales se fijen las condi-

ciones de desarrollo de los proyectos y se establezcan los compromisos en equipamientos públicos colectivos y el desarrollo de programas en favor de los trabajadores agrarios asociados.

Artículo 12. *Vigilancia de los proyectos asociativos.* El Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, Ambiente y Desarrollo Sostenible, Vivienda, Ciudad y Territorio, y el Trabajo, y en coordinación con la Defensoría del Pueblo y el Ministerio Público, tendrán a su cargo la vigilancia de los proyectos asociativos para el cumplimiento de las normas relacionadas con la protección de los derechos de los trabajadores y propietarios asociados, el uso del suelo y los recursos naturales.

CAPÍTULO IV

Otras disposiciones

Artículo 13. *Interpretación legislativa.* Las prohibiciones y limitaciones contenidas en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 solo son aplicables en los términos de esa ley a los predios baldíos que hubieran sido adjudicados a partir del 5 de agosto de 1994.

Artículo 14. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su publicación, con excepción de las normas sobre inversión extranjera en el sector agropecuario, que regirán a partir de los seis (6) meses de la publicación de la ley.

Publíquese y cúmplase.

Dado en Bogotá, D. C.,

De los honorables Congresistas

Juan Camilo Restrepo Salazar,

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Honorables Congresistas:

El Gobierno Nacional presenta a consideración del honorable Congreso de la República el proyecto de ley *“por la cual se expiden disposiciones generales sobre inversión extranjera en el sector agropecuario y se dictan otras disposiciones”*.

El tema de las tierras para el desarrollo agropecuario despierta el interés de todas las vertientes políticas y su regulación tiene profundas consecuencias en el futuro del campesino y del desarrollo agropecuario. Los diversos proyectos presentados en la actual legislatura por distintos partidos políticos denotan la necesidad de disponer de nuevas normas que regulen la adjudicación de baldíos y el empleo de la tierra rural para evitar su acumulación improductiva y precaver el fenómeno de adquisición de tierras en grandes extensiones con riesgo para la seguridad alimentaria, fenómeno al cual aún no se enfrenta Colombia.

En esta ocasión el Gobierno Nacional convoca al Congreso de la República para concertar mecanismos de regulación en tres aspectos fundamentales en relación con el desarrollo del sector agropecuario. Proponemos en primer término regular la inversión extranjera en el sector, de manera que se aprovechen los recursos naturales y económicos en una forma racional, sin desproteger al país, pero sin

privarnos de los beneficios del capital foráneo en el sector agropecuario. En segundo lugar, al considerar la anunciada Sentencia de la Corte Constitucional C-644 del presente año, que declara inexequibles los artículos 60, 61 y 62 del Plan de Desarrollo, relacionados con los proyectos especiales agroindustriales o forestales y el uso de tierras que hubieran sido baldíos adjudicados, resulta oportuno fomentar los proyectos asociativos, para permitir la vinculación de los propietarios de fundos rurales con inversionistas, con unas reglas claras de protección a los campesinos y a su propiedad, facilitando su desarrollo y en tercer lugar, se propone una interpretación con autoridad legislativa de la fecha a partir de la cual se entiende aplicable lo dispuesto por el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 evitando la inseguridad jurídica que generaría la aplicación retroactiva de las limitaciones y prohibiciones para la enajenación de predios rurales.

I. LA REGULACIÓN DE LA INVERSIÓN EXTRANJERA

La Corte Constitucional en la Sentencia C-781 del 25 de julio de 2001, con ponencia del doctor Jaime Córdoba Triviño, sintetizó la regulación de la inversión extranjera en los siguientes términos:

“Antecedentes de la regulación cambiaria. El régimen de inversión de capitales hace parte del régimen de cambio internacional.

4. *El control de cambios se estableció en Colombia en 1931 como función a cargo del legislador ordinario y, excepcionalmente, de autoridades cambiarias creadas por la ley o autorizadas por esta. Con la Ley 1ª de 1959, sobre régimen de cambios internacionales y comercio exterior, la Junta Directiva del Banco de la República se constituyó en autoridad cambiaria.^[3] Posteriormente, con la creación de la Junta Monetaria en 1963 se trasladó a este organismo las funciones de regulación cambiaria. El Decreto 444 de 1967 reguló la materia y mantuvo en la Junta Monetaria la función de la regulación cambiaria.^[4]*

5. *La reforma constitucional de 1968 modificó la estructura tradicional de reparto de competencias entre el legislativo y el ejecutivo. En el Acto Legislativo número 1 de ese año se estableció una distribución concurrente de competencias entre el Congreso y el Gobierno para la regulación de determinadas materias económicas, en las cuales, hasta entonces, existía la distribución clásica de funciones entre las dos ramas del poder público, es decir la regulación de las materias económicas, de un lado, por el Congreso a través de leyes ordinarias y su desarrollo por el Gobierno a través de decretos reglamentarios o, de otro lado, a través del otorgamiento de facultades extraordinarias al Presidente de la República para que expidiera la regulación económica por medio de decretos con*

fuerza material de ley. El régimen de cambios internacionales hizo parte de las materias objeto de la nueva modalidad de regulación.

La decisión del constituyente en 1968 fue la de otorgar capacidad normativa al Gobierno en materias económicas, con la consecuente reducción de la competencia del Congreso en estos campos. La finalidad de la reforma fue la de establecer mecanismos más eficientes para enfrentar los retos impuestos por la realidad económica, dinámica y cambiante, los cuales exigen decisiones oportunas, sin necesidad de recurrir al trámite legislativo que incluye la elaboración, presentación, reparto, discusión, aprobación, sanción y publicación de la ley. Como argumento a favor de la reforma se expuso también la eventual inconveniencia de la publicidad de las materias debatidas en las Cámaras, la especialidad temática y la complejidad de los asuntos objeto de regulación, lo cual explicaba la frecuente delegación legislativa en el Gobierno para regular los asuntos económicos.^[5]

De acuerdo con los artículos 11 numeral 22, y 41 numeral 22 del Acto legislativo número 1 de 1968, incorporados en los artículos 76 numeral 22, y 120 numeral 22 de la Constitución de 1886, al Presidente de la República le correspondía regular el cambio internacional, con sujeción a las normas generales dictadas para tal efecto por el Congreso. Este nuevo tipo de ley fue denominado por la doctrina como ley marco o ley cuadro, con lo cual se alude al papel del legislador en el señalamiento de los límites, pautas, marco o lineamientos generales de actuación para la regulación de la correspondiente materia por el Gobierno.

6. *Desde 1968 la regulación en los asuntos económicos indicados en los numerales 22 de los artículos 76 y 120 de la Constitución anterior requiere la participación concurrente del Congreso y del Gobierno. La ley marco carece de eficacia regulatoria plena sin los decretos que la desarrollen y los decretos del Gobierno en estos asuntos son improcedentes sin la respectiva ley general.*

Decía el numeral 22 del artículo 76 de la anterior Constitución:

Artículo 76. Corresponde al Congreso hacer las leyes.

Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

(...)

22) Dictar las normas generales a las cuales deba sujetarse el gobierno para los siguientes efectos: organizar el crédito público; reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio, regular el cambio internacional y el comercio exterior; modificar

[3] *Ley 1ª de 1959, artículos 18, 20, 35 y 41, entre otros.*

[4] *El Decreto 444 de 1967, sobre régimen de cambios internacionales y de comercio exterior, fue expedido en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Gobierno por la Ley 6ª de 1967. Sobre las funciones en materia cambiaria de la Junta Monetaria ver por ejemplo los artículos 5ª-k, 11, 12, 13, 15 y 17.*

[5] *“La institución de las leyes marco permite simultáneamente resguardar el principio democrático -puesto que el Congreso conserva la facultad de dictar y modificar las normas básicas para la regulación de una materia- y reaccionar rápidamente ante la dinámica de los hechos a través de decretos del Gobierno que adaptan la regulación específica de la materia a las nuevas situaciones”. Sentencia C-054 de 1998, M.P. Fabio Morón Díaz.*

los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas.

Y el numeral 22 del artículo 120:

Artículo 120. Corresponde al Presidente de la república como jefe de Estado y suprema autoridad administrativa:

(...)

22) Organizar el crédito público, reconocer la deuda nacional y arreglar su servicio, regular el cambio internacional y el comercio exterior y modificar los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas, con sujeción a las reglas previstas en las leyes a que se refiere el ordinal 22 del artículo 76.

De acuerdo con los anteriores preceptos constitucionales, la Corte Suprema de Justicia señaló las siguientes características de la ley marco:

Esta ley se caracteriza por señalar principios, pautas, métodos, políticas generales de actividad gubernamental, respecto de los temas indicados en el numeral 22 del artículo 76 y así se les conoce como “Marco”, determinando los linderos y contenidos amplios sobre materias allí señaladas, pero que deja su concreción al Ejecutivo por medio de “Decreto”, como lo precisa el numeral 22 del artículo 120 de la Constitución.

La ley marco por sus características y contenidos una vez tramitada a instancias del Gobierno y sancionada como tal por el Presidente, es general, con más políticas que hipótesis concretas, orientaciones que decisiones específicas.

Está vedado frente a ellas al legislativo, por imperio del inciso 2° del artículo 76 y numeral 22 del 76, sin previa iniciativa gubernamental, tramitarla a propuesta de los congresistas o legislar ordinariamente o facultar extraordinariamente al Ejecutivo respecto de las mismas y prohibido la tramitación sin sujeción gubernamental, introducir normas tendientes a legislar sobre ellas o conceder al ejecutivo facultades pro-tempore relacionadas con estas materias: la reserva de la iniciativa inhibe al legislador para la producción de leyes marco. Sin embargo, una vez el Gobierno ha hecho uso de tal iniciativa, no puede impedir a su instancia la culminación del correspondiente trámite legislativo.^[6]

7. La Ley 9ª de 1991 fue la primera ley marco en materia de cambios internacionales, aprobada en desarrollo del artículo 76 numeral 22 de la Constitución anterior. A pesar de la existencia desde 1968 de los preceptos constitucionales, la regulación cambiaria la ejerció la Junta Monetaria hasta 1991, en aplicación del Decreto 444 de 1967 y por ausencia de la ley marco que desarrollara esta materia.

8. La Constitución Política de 1991 estableció dos principios sobre la regulación de los cambios internacionales: en primer lugar, conservó la figura de la ley marco a la cual denomina ley general (C.P. artículos 150, numeral 19, literal b) y, en segundo

lugar, asignó simultáneamente a la Junta Directiva del Banco de la República la calidad de autoridad cambiaria, conforme a las funciones que le asigne la ley (C.P., artículos 371 y 372).^[7] Es necesario indicar que si bien el numeral 25 del artículo 189 de la Constitución de 1991 no le asigna expresamente al Presidente de la República la función de señalar el régimen cambiario, esta función está contemplada en el artículo 150, numeral 19, literal b) de la Carta.

De esta manera, la Constitución de 1991 distribuyó las funciones que deben cumplir las tres autoridades encargadas ahora de la regulación cambiaria, como se observa en las disposiciones que se citan en seguida:

De conformidad con el literal b) del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución, corresponde al Congreso de la República por medio de las también llamadas “ley marco”, “dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos: (...) b) Regular el comercio exterior y señalar el cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República”. Igualmente le compete, mediante ley ordinaria, “Determinar la moneda legal, la convertibilidad y el alcance de su poder liberatorio, y arreglar el sistema de pesas y medidas” (C.P., artículo 150-13), y “Expedir las leyes relacionadas con el Banco de la República y con las funciones que compete desempeñar a su Junta Directiva” (C.P., artículo 150-22). En el artículo 371 le asigna al Banco de la República, entre otras, las funciones de regulación de la moneda, de los cambios internacionales y del crédito, la emisión de la moneda legal y la administración de las reservas internacionales, las cuales ejercerá en coordinación con la política económica general. Así mismo, en el artículo 372 le otorga a la Junta Directiva del Banco de la República el carácter de autoridad monetaria, cambiaria y crediticia, conforme a las funciones que le asigne la ley; señala también este artículo que el Congreso dictará la ley a la cual deberá ceñirse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones y las normas con sujeción a las cuales el Gobierno expedirá los estatutos del Banco en los que se determinen, entre otros aspectos, las reglas para la constitución de reservas, entre ellas las de estabilización cambiaria y monetaria, y el destino de los excedentes de sus utilidades.

9. De otra parte, el régimen de inversión de capitales hace parte de la regulación cambiaria. El artículo 1° del Decreto 444 de 1967, por ejemplo, señalaba que el régimen de cambios internacionales y de comercio exterior tiene por objeto promover el desarrollo económico y social y el equilibrio cambiario a través de los siguientes medios:

[6] Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia del 25 de septiembre de 1986, M.P. Jaime Pinzón López. Ref. Exp. 1465.

“e) Repatriación de capitales y reglamentación de las inversiones colombianas en el Exterior”.

El título de la Ley 9ª de 1991 se refiere a asuntos cambiarios^[8] y en ella incluye el capítulo III, sobre el régimen de inversión de capitales (artículos 15 a 17). El Congreso de la República titula de la siguiente manera la Ley 9ª de 1991: “Por la cual se dictan normas generales a las que deberá sujetarse el Gobierno Nacional para regular los cambios internacionales y se adoptan medidas complementarias”. (Resaltado fuera de texto).

Posteriormente, en desarrollo de los principios consagrados en la Ley 9ª de 1991 el Gobierno Nacional expidió el Decreto 1735 de 1993, “por el cual se dictan normas en materia de cambios internacionales”. El artículo 1º de este decreto define y señala las operaciones de cambio: “Artículo 1º. Operaciones de cambio. Defiense como operaciones de cambio todas las comprendidas dentro de las categorías señaladas en el artículo 4º de la Ley 9ª de 1991, y específicamente las siguientes: (...) 2. Inversiones de capital del exterior en el país. 3. Inversiones colombianas en el exterior (...)”.^[9]

En el mismo sentido, con base, entre otras, en las facultades consagradas en el artículo 15 de la Ley 9ª de 1991 y oído previamente el concepto del Consejo Nacional de Política Económica, Conpes, se expidió el Decreto número 2080 del 18 de abril de 2000, “por el cual se expide el Régimen General de Inversiones de capital del exterior en Colombia y de capital colombiano en el exterior”.^[10]

De conformidad con lo anterior, el régimen de inversión extranjera está regulado por el Honorable Congreso de la República a través de la Ley 9ª de 1991, que es una “ley marco”, expedida de conformidad con el literal b) del numeral 19 del artículo 150 y el inciso segundo del artículo 154 de la Carta Política y por el Gobierno Nacional a través de decretos con fundamento en el numeral 11 del artículo 189 de la Constitución.

La Inversión Extranjera desde la perspectiva de la Corte Constitucional

Desde la expedición de la Constitución de 1991 y con la aprobación y desarrollos de la Ley 9ª de 1991, Colombia ha dado la bienvenida a la inversión extranjera. La Corte Constitucional se refiere a este proceso de internacionalización de la economía en la Sentencia C-538 del 14 de agosto de 1996, con ponencia de los doctores Carlos Gaviria Díaz y José Gregorio Hernández Galindo en los siguientes términos:

“La globalización e internacionalización de las relaciones económicas y la inserción de Colombia

[8] El Congreso de la República titula de la siguiente manera la Ley 9ª de 1991: “Por la cual se dictan normas generales a las que deberá sujetarse el Gobierno Nacional para regular los cambios internacionales y se adoptan medidas complementarias”. (Resaltado fuera de texto).

[9] *Diario Oficial* número 41.017 del 2 de septiembre de 1993, pág. 1.

[10] *Diario Oficial* número 44.205 del 25 de octubre de 2000, pág. 29 a 33.

en los mercados internacionales: hacia una nueva concepción de la soberanía

9. Dentro de este marco de referencia general y ante las condiciones contemporáneas de las economías de los estados, afectadas desde finales de la década de los años setenta por el repentino encarecimiento de los productos energéticos, por el correspondiente incremento de la productividad del trabajo en las economías desarrolladas con la robotización y el desarrollo de nuevas tecnologías de automatización de una parte, y por el incremento de la deuda de los países productores de materias primas, así como por su ruina definitiva de otra, y condicionadas por la aparición de nuevos fenómenos económicos en la década de los ochenta, en esta oportunidad ligados a políticas de ajuste, de austeridad salarial, de restricciones monetarias, de reconversión industrial y de reorientación de las actividades productivas en las economías desarrolladas hacia sectores de máxima rentabilidad del capital, resultaban evidentes para la Asamblea Nacional Constituyente, y aun hoy resultan suficientemente claros, la escasa disponibilidad de capitales para los países del tercer mundo y de economías subdesarrolladas y dependientes, la inestabilidad en los flujos de capital y en los mercados financieros y los altos costos de las nuevas tecnologías prevalecientes e imperantes, y la necesidad de disponer de instituciones jurídicas sólidas y eficaces para atender con efectividad desde la misma Carta Política estas condiciones ciertamente problemáticas.

De igual manera y ante este tipo de consideraciones, presentadas en escueto resumen, el Constituyente de 1991 impuso al Estado, y a sus autoridades competentes, el deber de promover la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional en los términos del artículo 226 de la Carta Política, lo que supone el deber de adelantar la interpretación constitucional de materias como la que correspondió examinar en este asunto a la Corte, de conformidad con criterios integradores y sistemáticos y atendiendo a la naturaleza de las cosas a las que corresponde el asunto regulado por la disposición legal en cuestión.

10. En desarrollo de lo anterior, la época actual de desarrollo de las economías se caracteriza por una creciente globalización de las relaciones políticas, económicas y sociales a nivel mundial. En el terreno puramente económico, esto se traduce en una tendencia hacia la internacionalización de los sistemas económicos a través de la puesta en práctica de mecanismos de integración que buscan la creación de regímenes homogéneos en materia comercial, arancelaria, cambiaria, de prestación de servicios, etc., así como la supresión de todas aquellas barreras que pudieran entorpecer una libre circulación de bienes y capitales a nivel transnacional. La desaparición de las fronteras nacionales, para determinados efectos, parece ser, en el largo plazo, un estado de cosas del que los Estados no podrán sustraerse con facilidad. En la actualidad, el proteccionismo económico, que incita a los países a repliegarse sobre sí mismos, ignorando los flujos y

reflujos del comercio internacional, sólo puede conducir a que los países que lo llevan a cabo se sometan a sí mismos al ostracismo y se conviertan en una especie de parias de la sociedad internacional. En este orden de ideas, la internacionalización de las relaciones económicas se convierte en un hecho necesario para la supervivencia y el desarrollo de los Estados que trasciende las ideologías y los programas políticos.

El proceso de globalización e internacionalización de las economías mundiales apareja, en consecuencia, una nueva concepción de la soberanía estatal, cuya defensa se traduce en mecanismos completamente distintos a los utilizados por el viejo Estado nación. En la actualidad, la soberanía estatal debe ser entendida como una forma particular de “estar en el mundo”, como una manera especial de defender los intereses nacionales que permita el desarrollo económico y el logro de cada vez mayores índices de bienestar y calidad de vida de la población. En la presente hora del desarrollo mundial, la prosperidad económica solo puede alcanzarse a través de estrategias claras de conquista de mercados, de atracción, protección y promoción de las inversiones extranjeras y de inserción en los mercados internacionales. El proteccionismo a ultranza y las políticas tendentes a disuadir la inversión extranjera, implementados con la intención de defender la soberanía e intereses nacionales, se convierten en instrumentos contraproducentes que tienden al aumento de la pobreza y al deterioro de los niveles internos de bienestar social. En suma, la soberanía solo puede defenderse a cabalidad a través de una política económica que concilie los intereses y necesidades nacionales con la tendencia ineludible hacia la internacionalización de las economías.

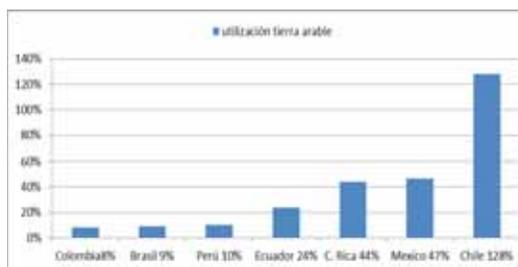
En la reciente Sentencia C-199 del 14 de marzo de 2012, con ponencia del doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, señaló el alto tribunal en el mismo sentido lo siguiente:

“Ha explicado este Tribunal, que el “empuje que la inversión extranjera da a las economías de los países en desarrollo no solo se manifiesta en el incremento de la capacidad productiva: implica la recepción de nueva tecnología, de maquinaria, de conocimiento especializado y de personal capacitado. Adicionalmente, absorbe mano de obra capacitada y no calificada e incrementa la base imponible en beneficio de aumento de los recursos tributarios del Estado. La inversión extranjera en territorio nacional vincula la economía local con la dinámica internacional, lo cual, en términos generales, evita su aislamiento del concierto mundial de mercado”.

La Inversión extranjera en el sector agropecuario

Tenemos extensiones de tierras que pueden hacerse cultivables con el aporte de recursos humanos, técnicos y de capital. No estamos en una situación de escasez de tierras agrícolas y pueden desarrollarse proyectos de todas las magnitudes, que aseguren el empleo productivo del campo y que propendan a la seguridad alimentaria.

Colombia tiene un índice muy bajo de utilización de la tierra arable:



Fuente: SAC con base en datos de la FAO

Las cifras de inversión extranjera directa en el sector agropecuario son modestas, y no han crecido en forma desmesurada en los últimos años. La inversión extranjera en el sector agropecuario ha tenido la siguiente evolución entre el año 1994 y el 2012:

AÑO	TOTAL (Millones de dólares)	Agricultura Caza, Silvicultura y Pesca (MM US Dol)
1994	1446	21
1995	968	-2
1996	3.112	37
1997	5.562	12
1998	2.829	24
1999	1.508	30
2000	2.436	0
2001	2.542	12
2002	2.134	-5
2003	1.720	8
2004	3.016	3
2005	10.252	6
2006	6.656	8
2007	9.049	40
2008	10.596	41
2009	7.137	28
2010	6.746	67
2011	13.297	154
2012 p	3.657	37

Fuente: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos – Balanza de Pagos

pr: Provisional. p: Preliminar

El grupo directivo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Comité de Seguridad Alimentaria Mundial, de julio de 2011 observa en el informe “Tenencia de la tierra e inversiones internacionales en agricultura” que “[c]ifras citadas abundantemente confirman que en los últimos años se estima entre 50 y 80 millones de hectáreas de tierras en países de ingresos medianos y bajos han sido objeto de negociación por parte de inversores internacionales que buscan comprar o arrendar esos terrenos”.¹

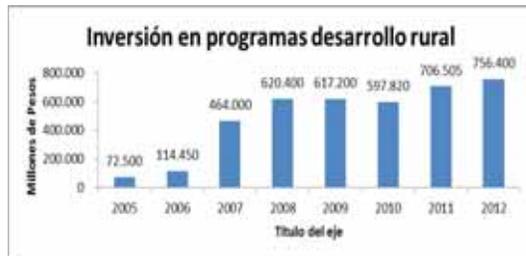
Los inventarios estimados de zonas donde se realizan las grandes inversiones de tierra, contenido en el informe antes señalado, muestran que estas adquisiciones han tenido lugar primordialmente en países africanos, asiáticos y en Europa del este; el único país latinoamericano que figura es Brasil,

¹ GRUPO DE EXPERTOS DE ALTO NIVEL SOBRE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIÓN, Tenencia de la tierra e inversiones internacionales en agricultura, julio de 2011, Roma. Página 8.

donde se reporta la adquisición de 4.3 millones de hectáreas hasta el año 2008.

El Gobierno Nacional no es ajeno a ese fenómeno mundial y considera que es preciso contar con instrumentos legales que permitan evitar la concentración de grandes extensiones rurales improductivas y precaver las consecuencias desfavorables de la acumulación de tierras en zonas rurales pobladas y explotadas por campesinos, pero sin perjuicio de permitir la inversión privada nacional y extranjera en áreas rurales con poca población, que requieren de una gran inversión de capital para su desarrollo, de manera que convivan en Colombia la agricultura de todas las escalas y se dé el uso adecuado a la tierra y a las aguas, aspectos en los cuales el proyecto de ley de desarrollo rural que está surtiendo el trámite de consulta con las comunidades étnicas contiene propuestas normativas de gran calado. En esta ocasión proponemos regulaciones que controlen la inversión extranjera en el sector y que den seguridad jurídica en materia de adquisición y uso de las tierras rurales.

La inversión del sector central en el sector agropecuario es cuantiosa, sin embargo el flujo de recursos ha sido insuficiente para la modernización del sector, la dotación de bienes públicos suficientes y para mejorar el ingreso y la calidad de vida de la población rural, por lo cual es conveniente apoyar estos esfuerzos con la inversión privada.



Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

La inversión en programas de desarrollo rural, sin incluir los programas de tierras ha aumentado considerablemente a partir del año 2007, como se aprecia en la gráfica, sin embargo no es suficiente para superar la brecha entre el medio rural y el urbano.

El Presupuesto de Inversión del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural también ha crecido considerablemente:



Fuente: Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural

Aun así, las cifras denotan que el rezago del sector rural frente al urbano es muy grande y es preciso continuar las acciones estatales y del sector privado

para ir cerrando la brecha entre estos sectores, para lo cual los aportes de la inversión privada y de la inversión extranjera son bienvenidos para complementar los recursos estatales en el campo.



El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha manifestado su desacuerdo con las propuestas que tienden a proscribir o limitar en forma general la inversión extranjera en el sector, y considera que es posible precaver los efectos de compras masivas de tierras por parte de gobiernos y nacionales extranjeros, así como la compra de tierras rurales para propósitos de especulación con los precios de la tierra con mecanismos de control a la inversión extranjera, que resultan más eficientes y adecuados frente a la necesidad de inversión privada en el campo, que complemente la inversión pública y aumente la producción, el empleo y la tecnología en la producción agropecuaria y asegure la suficiencia alimentaria.

Algunos países vecinos como Argentina, Brasil y México, establecen límites cuantitativos a la adquisición de tierras rurales por extranjeros, al igual que los proyectos que en el mismo sentido cursan en el Congreso de la República, estos límites no tienen un fundamento real, estadístico o científico, y resultan de difícil, por no decir que de imposible control por parte de las autoridades. Estos límites cuantitativos son muy amplios, y resultan inanes, o muy restrictivos, lo que estimula el ingenio de los inversionistas y de sus asesores para desarrollar los proyectos dentro del marco formal de la ley, eludiendo los controles cuantitativos.

Los controles cualitativos de cada proyecto son, a la hora de la verdad, más eficaces que los que se ejercen a través de limitaciones cuantitativas de la inversión extranjera. Ilustremos esto con dos ejemplos:

Supongamos que se establece un límite cuantitativo según el cual ningún inversionista extranjero puede adquirir más del 15% del territorio de un municipio. Supongamos el municipio de Cumaribo en el departamento del Vichada, que tiene 6.567.400 hectáreas², equivalentes a 65.193 km². Esto significa que cualquier inversionista extranjero -con la sola condición que no exceda de 985.100 hectáreas (y cualesquiera que sean las condiciones técnicas de su proyecto)- podría realizar automáticamente su inversión.

² Datos de titulaciones del Incoder (2011).

O a la inversa: que se establezca una limitación, por ejemplo, equivalente a la extensión de la UAF, que en Vichada está determinada entre 956 y 1.725 hectáreas, como límite máximo para la inversión que puede hacer un inversionista extranjero, cuando es sabido que la masa crítica para un programa de reforestación moderno, que justifique la inversión en aserríos, y la infraestructura requerida necesita entre 10.000 y 15.000 hectáreas.

Es por este tipo de razones que el gobierno se inclina en este proyecto de ley por la vía de que el control de la inversión extranjera en tierras rurales sea previa al ingreso del capital y de su registro en el Banco de la República, y que dicho control, se haga en función de los méritos acreditados para cada proyecto, más que en función de límites cuantitativos mecánicos.

Como se ha señalado, el control es mucho más riguroso si se hace en función de la calidad de cada proyecto que en relación con limitaciones cuantitativas que pueden resultar o demasiado laxos o demasiado restrictivos para justificar la economía de escala empresarial que requiera el respectivo proyecto.

De otra parte, es preciso tener en cuenta los Acuerdos Internacionales aprobados por el Honorable Congreso de la República en materia de inversiones, que limitan la aplicación de la Ley colombiana a las inversiones de los nacionales de los países signatarios, de manera que los límites cuantitativos pueden resultar violatorios de los Acuerdos aprobados por Ley de la República.

Así por ejemplo, estos Acuerdos pueden establecer limitantes a la regulación de la inversión extranjera desde el momento en que entran en vigor, de manera que la protegen aún antes de ingresar al país receptor de la inversión, como sucede en los TLC suscritos por Colombia, en tanto que en los Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones se establece una protección a las inversiones desde su llegada al país.

En estos casos se requiere establecer las llamadas “medidas disconformes” de carácter excepcional, que rigen para aquellas inversiones que no están protegidas antes de su ingreso al país receptor, o en los casos en los cuales Colombia se reservó el derecho de tomar estas medidas en el futuro.

En todo caso, los Acuerdos Internacionales en materia de Inversiones son marcos legales que habrán de ser tenidos en cuenta en la reglamentación de las normas que se proponen, para armonizar su aplicación con las disposiciones de esta ley, de manera que su aplicación no resulte contraria a tales acuerdos.

En esta materia, a través de estímulos generales se puede conducir a los inversionistas extranjeros del sector agropecuario a contribuir a la seguridad alimentaria, antes que imponerles por la vía legal obligaciones por fuera del marco de los acuerdos internacionales.

A continuación se incluye la lista de los Acuerdos y la tipología de protección que incorporan sus cláusulas:

Acuerdo Internacional de Inversión	Tipología	Estado Actual
Colombia- México	TLC (Preestablecimiento)	Vigente
Colombia- Chile	TLC (Preestablecimiento)	Vigente
Colombia- Canadá	TLC (Preestablecimiento)	Vigente
Colombia- EFTA	TLC (Preestablecimiento)	Vigente
Colombia- Triangulo Norte	TLC (Preestablecimiento)	Vigente
Colombia- Estados Unidos	TLC (Preestablecimiento)	Suscrito
Colombia- Unión Europea	TLC (Preestablecimiento)	Suscrito
Colombia- Corea	TLC (Preestablecimiento)	En negociación
Colombia- Panamá	TLC (Preestablecimiento)	En negociación
Colombia- Turquía	TLC (Preestablecimiento)	En negociación
Colombia- Israel	TLC (Preestablecimiento)	En negociación
Colombia- España	APPRI (Posestablecimiento)	Vigente
Colombia- Perú	APPRI (Posestablecimiento)	Vigente
Colombia- Japón	APPRI (Posestablecimiento)	Para presentar al Congreso
Colombia- Suiza	APPRI (Posestablecimiento)	Vigente

Fuente: Ministerio de Comercio Exterior

Este proyecto de ley propone que la regulación de la inversión extranjera en el sector agropecuario sea excepcional, como lo contempla el inciso tercero del artículo 15 de la Ley 9ª de 1991, que establece: “Mediante normas de carácter general se podrán establecer regímenes excepcionales de acuerdo con el destino de la inversión, tales como los correspondientes a los sectores financiero, de hidrocarburos y minería”.

En el sector financiero, las normas consagran la facultad de aprobar no sólo las inversiones, sino que cualquier inversionista que pretenda adquirir más del 5% del capital requiere aprobación de la Superintendencia Financiera; en los sectores de radio y televisión, también existen normas especiales; en el sector de televisión no se admite inversión extranjera superior al 40% del total del capital de la concesionaria.

Fedesarrollo reporta que “[s]e mantuvieron restricciones parciales en sectores como telecomunicaciones y transporte aéreo y marítimo y permaneció totalmente prohibida la inversión extranjera en basuras tóxicas, peligrosas o radioactivas, en el sector inmobiliario y en defensa nacional”.³

Sometemos a discusión del Congreso el control de la inversión extranjera en el sector agropecuario, sujeta a la aprobación previa del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, considerando los siguientes objetivos:

1. Permitir la inversión extranjera sin poner en riesgo la soberanía, seguridad y autonomía alimentaria.
2. Regular la adquisición de predios rurales por parte de extranjeros, evitando la apropiación indiscriminada de terrenos rurales con propósitos especulativos.
3. Promover la inversión de capital para el desarrollo agrícola y forestal competitivo, garantizando que sea incluyente con los pequeños y medianos productores.

³ FEDESARROLLO, Impacto de la inversión extranjera en Colombia, situación actual y Perspectivas, Bogotá, diciembre de 2007, en http://www.fedesarrollo.org.co/wp-content/uploads/2011/08/Impacto-de-la-inversi%C3%B3n-extranjera-en-Colombia-Informe-Final-Proexport-Dic-de-2007-Impreso_.pdf.

4. Ampliar y diversificar el mercado interno y externo con productos de calidad.

5. Promover la generación de empleo en el campo.

6. Fomentar el desarrollo de proyectos asociativos.

7. Garantizar el uso sostenible de los recursos naturales renovables.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural estudiará las solicitudes de aprobación de las inversiones de capital del exterior en el sector agropecuario, considerando los objetivos antes señalados y con fundamento en los siguientes criterios:

1. Contribución en el ingreso y la calidad de vida de la población campesina.

2. Contribución al incremento de la productividad en el sector agropecuario.

3. Contribución a la soberanía, seguridad y autonomía alimentaria.

4. Contribución a la generación de empleo en el campo.

5. Contribución a la investigación y transferencia de tecnología.

6. Vinculación de propietarios campesinos a los proyectos de inversión.

7. Vinculación de capitales e inversionistas nacionales a los proyectos.

Se propone crear además un “Registro nacional de inversión extranjera en el sector agropecuario”, que facilite el conocimiento de las inversiones de capital en el sector y sirva de fuente informativa para el desarrollo de la política sectorial.

Con estas salvaguardas, considera el Gobierno Nacional que es posible regular y dirigir la inversión extranjera en el sector, y evitar que en el futuro extranjeros adquieran extensiones desmesuradas de tierras que pudieran poner en peligro la seguridad alimentaria o la disposición de tierras para los trabajadores agrarios, o si se quisieran dedicar a la mera adquisición especulativa de tierras, la modernización agraria del país.

II. LOS PROYECTOS ASOCIATIVOS

La Corte Constitucional expresó en el comunicado de la Sentencia C-644 de 2012 que esa sentencia declarará inexecutable los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1450 de 2011, que en su orden regulan los proyectos especiales agropecuarios o forestales, creó la comisión de proyectos especiales agropecuarios o forestales y modificó el artículo 83 de la Ley 160 para permitir el uso y aprovechamiento de terrenos baldíos en las zonas de desarrollo empresarial.

El comunicado señala que “[P]ara la Corte, las normas acusadas resultan contrarias a los citados preceptos constitucionales, porque permiten la enajenación o aporte de tierras originalmente baldías o adquiridas mediante subsidio integral, aun cuando se forme una propiedad que tenga áreas superiores a las fijadas para las UAF, lo cual desvirtúa las prohibiciones contempladas en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 y permite que los recursos públicos se destinen a la adquisición de predios que originalmente son del Estado, por cualquier persona natural o jurídica que no necesariamente per-

tenecen al grupo social beneficiario de la medida prestacional del Estado.

La misma infracción se encuentra en la autorización de entrega en usufructo de esos terrenos contemplada en el artículo 62, comoquiera que produce los mismos efectos que se derivan de la transferencia de la propiedad, sin necesidad de cancelar siquiera el valor similar de la tierra, pues aunque los bienes no salen del dominio del Estado, su explotación indefinida reduce el número de hectáreas que podrían ser adjudicadas a dichos trabajadores.

A juicio de la Corte, tales medidas resultan regresivas, pues propician la concentración de la propiedad rural en un país con escasez de tierras, en desmedro de los trabajadores agrarios que dejan de ser propietarios e implica un retroceso en el deber del Estado de promover el acceso progresivo a la propiedad de estos trabajadores, además que puede revertir los esfuerzos que se han efectuado en materia de titulación de tierras. El levantamiento de las restricciones previstas en al Ley 160 de 1994 implica que la tierra protegida por estas, deja de ser exclusiva de los trabajadores agrarios, que terminan convertidos en asalariados en los proyectos que se adelanten en sus antiguas propiedades y reduce su posibilidad de acceso a la tierra. Además, se trata de medidas que no son necesarias, puesto que la realización de proyectos agropecuarios y forestales puede efectuarse a través de mecanismos menos lesivos y no resultan proporcionadas, puesto que implican un perjuicio mayor al beneficio que se puede alcanzar con otro tipo de instrumentos”.

El Gobierno acata el fallo de la honorable Corte Constitucional; considera que las falencias denotadas por el Alto Tribunal en la regulación de los PEDAF es susceptible de ajustes conforme con lo señalado en el comunicado; en consonancia con ello, proponemos al honorable Congreso de la República que se expidan las disposiciones contenidas en el capítulo segundo del proyecto de ley, para impulsar los proyectos asociativos con el fin alcanzar los beneficios de la inversión privada en el campo, de manera que en una alianza de los inversionistas, los trabajadores agropecuarios dueños de la tierra y con la presencia y tutela del Estado se desarrollen proyectos productivos dentro de parámetros de conducta que favorezcan a los campesinos propietarios de la tierra y a la modernización del campo en su conjunto.

En otras palabras: el fallo de la honorable Corte Constitucional que venimos comentando lo que prohíbe es que titulares de parcelas recibidas y baldíos adjudicados del Incora o del Incoder, las vendan a quien, adquiriéndolas, acumula más de una UAF; o que inclusive, las aporten como capital a una sociedad.

Pero nada prohíbe en este fallo que dichos parceleros o adjudicatarios se asocien (si a bien lo tienen, por supuesto) con otro tipo de inversionistas, de tal manera que a través de estos esquemas asociativos surjan empresas que les permitan incorporar a unos capital y economías de escala y, a los otros, vin-

cularse a la modernidad agrícola (si así lo desean) manteniendo la propiedad integral de sus parcelas en todo momento.

III. LA INTERPRETACIÓN DE LAS LIMITACIONES Y PROHIBICIONES DEL ARTÍCULO 72 DE LA LEY 160 DE 1994

Las transacciones de predios rurales que tengan origen en adjudicaciones de baldíos está paralizada, porque no hay una interpretación uniforme que permita a los propietarios y compradores saber con razonable certeza si es posible o no negociar los predios; buena parte del territorio nacional fue baldío y se preguntan hasta donde es preciso seguir la tradición de la propiedad, y si existen datos ciertos de registro de hace más de 100 años en toda Colombia para poder realizar las transacciones con seguridad jurídica.

En la actualidad no hay certeza de si el propietario debe asegurar que el comprador no es propietario de otros predios rurales que tengan una área que sumada a la del predio que enajena excede el área de la UAF para la zona relativamente homogénea del correspondiente municipio, o si corresponde únicamente al comprador esta carga de definir si adquiere el predio y si con esa adquisición supera el límite señalado, con la consecuencia de viciar la transacción de nulidad.

En relación con este principio de la seguridad jurídica, el ex Presidente de la Corte Suprema de Justicia, doctor Yezid Ramírez Bastidas señala: *“La seguridad jurídica, en términos generales, se entiende como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, interdicción de la arbitrariedad, de modo que permite en el ciudadano el nacimiento de una expectativa razonablemente fundada en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho...”*⁴.

En relación con los predios baldíos que hubieran sido adjudicados con posterioridad a la vigencia de la Ley 160 de 1994 (5 de agosto de 1994⁵) y en los cuales consten las limitaciones y prohibiciones establecidas por ella, no hay discrepancia sobre la interpretación que considera que no podían acumularse predios que excedieran el área de la UAF para la zona relativamente homogénea del correspondiente municipio, determinada por el Incora⁶, hasta la vigencia de la Ley 1450 de 2011, ni a partir de la Sentencia C-644 de 2012⁷.

No ocurre lo mismo con la interpretación de la prohibición de la aplicación del artículo 72 a los predios que hubieran sido adjudicados alguna vez como baldíos antes de la vigencia de la Ley 160 de 1994. La inseguridad jurídica se hace palpable con

las diversas interpretaciones de los alcances de estas prohibiciones y limitaciones, como se indica a continuación:

Una interpretación de la aplicación de las limitaciones y prohibiciones del artículo 72 a los predios adjudicados antes de la Ley 160 de 1994 consiste en afirmar que ellas se deben aplicar a todos los predios que alguna vez en la historia de Colombia hubieran sido baldíos adjudicados, con independencia de la fecha, de la extensión de la adjudicación y de causa de la misma, de manera que si a la fecha de la enajenación el predio tiene una extensión mayor de la respectiva UAF consideran que no puede ser vendido sino en fracciones que no excedan la UAF y cada una de tales fracciones a personas distintas que a su vez no sean propietarias de predios cuya propiedad provenga de predios que alguna vez hubieran sido adjudicadas como baldíos.

Esta interpretación está basada en el texto legal que se refiere a *“terrenos inicialmente adjudicados como baldíos”*, sin distinguir la época de la adjudicación, así como en la función social de la propiedad, que puede imponer cargas y limitaciones en el ejercicio del derecho de dominio.

Otras interpretaciones consideran que, legalmente antes de la Ley 160 las adjudicaciones de baldíos podían superar las extensiones de la actual UAF y que existían excepciones legales que facultaban al Incora para adjudicar extensiones mayores a 450 hectáreas en casos particulares y que las limitaciones y prohibiciones no son aplicables a estos predios.

Al respecto, la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado conceptuó lo siguiente:

*“En este sentido, es posible que un predio adjudicado antes de 1994 haya comprendido una extensión superior a la fijada posteriormente para la unidad Agrícola Familiar de la respectiva zona o municipio (...) Sin embargo para la sala es claro que ello no afecta la legalidad de la adjudicación inicial, **ni por tanto, la libre negociabilidad posterior del bien, pues respecto de este su titular ya tiene derecho adquirido (al haberse configurado con base en la legislación vigente en su momento) que no puede ser afectado por normas posteriores (artículo 59 C.P.)** Por tanto, frente a estos bienes el principio de irretroactividad de la ley protege las situaciones consolidadas conforme a derecho”. (...) “Respecto de tales bienes (...) la prohibición (...) aplicará entonces únicamente hacia futuro, esto es, respecto de la imposibilidad de su titular no de enajenar o negociar su bien, sino de adquirir, adicionalmente a ese predio, la propiedad de otros bienes inicialmente adjudicados como baldíos en exceso del límite de la Unidad Agrícola Familiar del respectivo municipio o zona”*⁸.

En atención al criterio de la Sala, los predios de mayor extensión de la UAF, que hubieran sido adjudicados antes de la Ley 160 de 1994 son de libre

⁴ <http://www.ramajudicial.gov.co/csj/downloads/UserFiles/File/ALTAS%20CORTES/CONSEJO%20SUPERIOR/CENDOJ/Series%20documentales/Contenido%20Corte%20Suprema%20Revista%20No%2021.pdf>

⁵ La Ley 160 de 1994 fue publicada en el *Diario Oficial* 41.479 del 5 de agosto de 1994.

⁶ Resolución 041 del 24 de septiembre de 1996.

⁷ La Sentencia C-644 de 2012 fue anunciada por la Corte Constitucional con fecha del 23 de agosto de 2012.

⁸ CONSEJO DE ESTADO, Sala de consulta y Servicio Civil, Concepto del 22 de enero de 2009, Radicación 1930, Consejero ponente doctor William Zambrano Cetina.

enajenación, sin que la consecuente adquisición de ellos pueda considerarse violatorios de la ley, con independencia de la extensión del predio.

También hay intérpretes que consideran que las limitaciones establecidas en la Ley 160 de 1994 aplica tanto a los predios del régimen parcelario como a los que hubieran sido adjudicado como baldíos, por estar vinculados a la UAF.

Otras interpretaciones sostienen que los predios adjudicados antes de la expedición de la Ley 160 de 1994 no están sujetos a las limitaciones de esa ley y que imponer esas limitaciones implicaría una interpretación retroactiva de la ley y vulneraría derechos legítimos al amparo de la ley con que se adquirió el derecho.

La Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, Sección Tercera en sentencia que negó la nulidad del Decreto 2664 de 1994, reglamentario del Capítulo XII de la Ley 160 de 1994⁹, analizó el inciso 6° del artículo 72 de la Ley 160 de 1994 que faculta al INCORA para revocar directamente, en cualquier tiempo, las resoluciones de adjudicación de tierras baldías proferidas con violación a lo establecido en las normas legales o reglamentarias vigentes sobre baldíos. En relación con esa facultad, el Consejo de Estado consideró lo siguiente:

“no significa que el Instituto pueda revocar las resoluciones de adjudicación, cualquiera sea el tiempo en que fueron expedidas. Una lectura en este sentido no solamente extrae una norma imposible desde la perspectiva de la interpretación gramatical de la disposición acusada, sino que además excede de forma clara los efectos temporales que pueden ser asignados al artículo 72 de la Ley 160; de esta forma se desconocerían otros elementos axiales a la labor del intérprete jurídico, verbigracia, la interpretación sistemática y contextualizada del art. 72, el principio de confianza legítima y el respeto de las situaciones consolidadas.

En efecto, no puede existir interpretación del artículo 72 de la Ley 160 de 1994, que sea ajena al capítulo en que el mismo se inserta. El Capítulo XII de este cuerpo normativo trata de la forma cómo debe realizarse la adjudicación de baldíos, así como las reglas y condiciones a las que debe someterse la explotación de aquellos bienes que hayan sido adjudicados en virtud de la Ley 160 de 1994; más aún, el inciso final del artículo 72, disposición en donde se consagra la acción de nulidad y el procedimiento administrativo especial de revocatoria directa, establece que las resoluciones de adjudicación expedidas deberán incluir las limitaciones y prohibiciones señaladas en dicha disposición, expresando, claramente, la idea de que las mismas aplican a las adjudicaciones que se realicen durante la vigencia de la ley 160, pues sólo las que se hagan a partir de

ese momento podrán cumplir con la exigencia de incluir dichas limitaciones y prohibiciones”.

...

“Entender que la potestad inserta en los incisos sexto y séptimo del artículo 72 se aplica a las resoluciones expedidas en cualquier tiempo, cambiaría las reglas de juego a que se han visto sometidos los beneficiarios de una adjudicación, incluso, con más de treinta años de antigüedad al momento que entró en vigencia dicho cuerpo normativo. Adicionalmente, no deben dejar de considerarse derechos de terceros que hayan adquirido, en acuerdo con las condiciones legales, bienes que en algún momento fueron adjudicados de esta forma.

Un entendimiento que desconozca situaciones claramente consolidadas, vulneraría la idea de legalidad en una adjudicación que, con sustento en una resolución expedida por la propia administración, ha tenido durante un largo tiempo el administrado. La mera posibilidad de que esto ocurra -además, sin el consentimiento del afectado- va en absoluta contravía con el principio de confianza legítima, con el cual se busca proteger al administrado en eventos que, como el que estudia la Sala, el proceder de la administración le ha otorgado la apariencia de legalidad a una determinada situación jurídica...”.

El corolario de estas reflexiones debe resaltar la ineludible consideración del papel de principios como la confianza legítima y la protección de situaciones consolidadas al momento de interpretar la ley, más aún cuando dicha interpretación se hace dentro de un Estado Social de Derecho, cuyas autoridades no tienen fin diferente a proteger efectivamente a todos los administrados en su vida, honra, bienes y libertades, con el objetivo de alcanzar el cumplimiento de los fines esenciales al Estado -artículo 2° Const-, entre los cuales está sin duda el brindar seguridad jurídica”.

Algunos intérpretes recaban además que la Ley 160 de 1994 estableció que las limitaciones se debían consignar en los títulos de adjudicación que se expedieran, por lo cual no podría interpretarse en forma retroactiva a predios en que no constaran las limitaciones de la Ley 160 de 1994.

Esta multiplicidad de interpretaciones permite asegurar que el texto de la ley no es claro en cuanto a su alcance y que es conveniente y necesario que haya una interpretación con fuerza legal que destrabe el mercado de predios rurales conforme con una regla uniforme y guíe a los notarios, registradores, jueces y funcionarios públicos en el ejercicio de sus funciones y se respeten las situaciones consolidadas.

Si no se aclarara por interpretación (como se propone hacer en esta ley) que las restricciones a la comercialización de baldíos adjudicados para fines de reforma agraria, (tal como lo señaló la Ley 160 de 1994) no tienen efectos retroactivos, es decir, que sólo se aplican a partir de la vigencia de la Ley 160 de 1994, se abriría un campo de incertidumbre jurídica gigantesco en las relaciones jurídicas sobre la propiedad agraria en Colombia, que podría dejar en

⁹ CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia el 19 de septiembre de 2007, Radicación 1100 1032 6000 1998 00024 01 (2007) Consejero ponente doctor Enrique Gil Botero.

entredicho legal negociaciones sobre baldíos adjudicados antes de la Ley 160 de 1994, con la inmensa inseguridad jurídica que ello acarrearía.

Para ilustración del honorable Congreso de la República, a continuación se presenta una apretada síntesis de la legislación agraria en materia de adjudicación de baldíos, las limitaciones al área adjudicable de baldíos, la creación y empleo de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) y las limitaciones a la enajenación de predios que hubieran sido inicialmente adjudicados como baldíos.

La normatividad agraria en materia de baldíos, su adjudicación y uso

La regulación de los baldíos ha sido prolija. Desde los albores de la República las tierras baldías fueron objeto de regulación, empleo y adjudicación por parte del Estado. Se adjudicaron grandes extensiones de tierras baldías para asignación a los militares, para promover y fomentar la inmigración de extranjeros, para fomentar la reducción de indígenas a la vida civilizada y la formación de nuevas poblaciones, para auxilios a las obras públicas y como compensación por la construcción de estas¹⁰ y también se adjudicaron baldíos en el siglo XIX para el pago de la deuda pública.

Ninguna de estas adjudicaciones tenía propósitos de reforma agraria, ni tenía como propósito promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios; se trató de remuneración en especie del Estado a particulares, la colonización, aún por extranjeros, y como pago de la deuda pública, de tal manera que esos terrenos originalmente adjudicados como baldíos no fueron una mera concesión gratuita del Estado en la mayoría de los casos, sino que tales adjudicaciones tuvieron un carácter retributivo en favor de los beneficiarios.

En el siglo pasado los predios baldíos fueron objeto de regulación en numerosas leyes, incluyendo las siguientes: 4ª de 1913, 71 de 1917, 117 de 1919, 85 de 1920, 47 de 1926, 71 de 1928, 98 de 1928, 120 de 1928, 52 de 1931, 34 de 1936, 200 de 1936, 2ª de 1959, 135 de 1961 y 160 de 1994, de las cuales se destaca lo siguiente:

La introducción del concepto de la función social de la propiedad en 1936 cambió la visión del derecho de tierras y las facultades que se reconocían al Estado respecto de los bienes que se consideraban de dominio privado.

Es del caso considerar que al amparo de esta presunción de predios privados, muchas personas obtuvieron la declaración de pertenencia sobre predios baldíos, que pasaron al dominio privado y que no tienen restricciones para su libre disposición, en tanto que no se consideran “terrenos inicialmente adjudicados como baldíos”, sino adquiridos por prescripción adquisitiva de dominio.

La previsión contenida en el artículo 10 del Acto Legislativo número 01 de 1936, según la cual “La propiedad es una función social que implica obligaciones” daría lugar a la expedición, en ese año, de

la célebre Ley 200, reconocida por algunos como la primera apuesta por la reforma agraria en Colombia. Esta norma, que conserva artículos aún vigentes, estableció lo siguiente:

- La presunción de propiedad privada de los predios poseídos por particulares respecto de los cuales se verifica la explotación económica del suelo.
- La presunción de baldíos de los predios que no son aprovechados económicamente.
- La previsión según la cual sus disposiciones no se aplican al subsuelo.
- La extinción del derecho de dominio y su reversión a favor de la Nación en relación con los predios que no se encuentran económicamente explotados durante 10 años continuos a partir de su entrada en vigencia, salvo las propiedades personales únicas inferiores a 300 hectáreas y los predios pertenecientes a personas absolutamente incapaces o a menores adultos en bienes adquiridos por herencia y mientras dure la incapacidad. Adicionalmente previó que este proceso debe contar con la audiencia de los interesados y su decisión final es revisable por el juez.
- La prohibición de la tala de bosques que defienden o conservan las vertientes de aguas.
- La autorización para la creación de reservas forestales;
- La prescripción adquisitiva de dominio de 5 años a favor del ocupante de buena fe; que no reconoce dominio ajeno sobre predios de propiedad privada;
- Reglas especiales sobre juicios de lanzamiento y acciones posesorias, y
- La creación de jueces especializados de tierras.

Posteriormente, la Ley 100 de 1944 incorporó el concepto de los contratos agrarios de aparcería, promoviendo el sistema de coparticipación o “sociedad” entre el dueño de la tierra y el cultivador. Asimismo, incluyó la norma que se ocupa de las parcelaciones, admitiendo la adjudicación de parcelas entre 25 y 100 hectáreas a favor de trabajadores que carecieran de tierras y comprobaran su capacidad para explotarla económicamente. Estas parcelaciones quedaron sujetas a las reglas fijadas por el Gobierno Nacional, en particular la especie, método y dirección del cultivo que se establezca y a una condición resolutoria en caso de que el terreno no sea explotado económicamente por los propietarios. Es de anotar que se preveía que el Gobierno adjudicara las parcelas con los utensilios de labranza, maquinaria, etc.

El Decreto 290 de 1957 formuló una nueva política agraria por medio de la creación de un fondo especial para impulsar parcelaciones y la declaración de utilidad pública de las tierras que el Estado juzgue convenientes para destinar a parcelaciones y en las cuales el interés social lo hiciera necesario.

Posteriormente la Ley 2ª de 1959, con el objetivo de promover el desarrollo de la economía forestal, la protección de los suelos y de la vida silvestre, declaró siete (7) grandes Zonas de Reserva Forestal (ZRF): Pacífico, Central, Río Magdalena, Sierra Nevada de Santa Marta, Serranía de los Motilones,

¹⁰ MONTALVO, José Antonio. Apuntes sobre legislación de Tierras Baldías, Topografía Augusta, Bogotá, 1914.

Cocuy y Amazonia, delimitación que se mantiene aún hoy. Los baldíos ubicados dentro de estas zonas no podían ser adjudicados a particulares.

En el mismo año, la Ley 20 de 1959 facultó a la Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero para realizar parcelaciones, y determinó que cuando estas parcelaciones afectaran terrenos baldíos existía la obligación de establecer cooperativas, otorgar asistencia técnica, capacitación del personal directivo y suministros de prospectos de fomento, asimismo ordenó a las cajas y secciones de los bancos a invertir el 10% de sus depósitos de ahorro en la ejecución de programas de parcelaciones y colonizaciones de tierras.

Posteriormente, en 1961 se profirió la Ley 135, que respondió a las políticas de tierras promovidas por el programa Alianza por el Progreso en América Latina. Esta norma creó el INCORA y dio un paso más allá en la normatividad sobre la adjudicación de baldíos y la articulación de una política de reforma agraria. Dentro del contenido de este estatuto merece destacarse la adopción de reglas como las siguientes:

- La prohibición de emisión de bonos sobre terrenos baldíos, cualquier orden judicial para emitirlos deberá cumplirse en dinero;
- La prohibición de adjudicar extensiones de baldíos que superen cuatrocientas cincuenta (450) hectáreas;
- La previsión según la cual quien solicita la adjudicación de un baldío debe acreditar la explotación de por lo menos las dos terceras partes del predio solicitado;
- La exigencia de un concepto previo favorable de la División de Asuntos Indígenas como condición para la adjudicación de baldíos ocupados por comunidades indígenas;
- La encomienda al Incora para adelantar “colonizaciones dirigidas”, esto es adjudicar predios baldíos a sujetos de reforma agraria que no los han ocupado previamente, condicionando sus condiciones de aprovechamiento y prestando los servicios de asistencia técnica, económica y social y sujetándolos al régimen de Unidad Agrícola familiar;
- La asignación al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural la facultad de otorgar concesiones y licencias de explotación sobre tierras baldías o sembradas de bosques;
- La admisión de la posibilidad de celebración de contratos entre el Incora y sociedades de cualquier índole en terrenos no cobijados para reserva de colonización cuando en ellos se pretenda establecer una explotación de especial importancia para la economía nacional, caso en el cual es posible hacer adjudicaciones de 2.500 hectáreas, y
- El reconocimiento al Incora de la facultad para celebrar contratos de arrendamiento sobre sus predios por el plazo de 50 años.

Adicionalmente, esta normativa creó el régimen de Unidad Agrícola Familiar, para los propósitos de adjudicaciones parcelarias, no de adjudicaciones de

baldíos, concepto que se amplía para este último propósito en la Ley 160 de 1994.

De acuerdo con lo previsto en su regulación, se entendía por esta la extensión de terreno que se ajustara a las siguientes condiciones:

- Que la extensión del predio según sus características agroecológicas sea suficiente para suministrar a una familia ingresos adecuados para el pago de las deudas originadas en compra o acondicionamiento de las tierras, progreso y mejoramiento de la casa de habitación, equipos de trabajo y mejoramiento de las condiciones de vida.
- Que la extensión de terreno no requiera para ser explotada más que el trabajo del adjudicatario y su familia.

Sobre estas parcelaciones se estableció un régimen de prohibiciones como la de vender el predio adjudicado. Es de anotar que esta propuesta fue gestada por los representantes de los trabajadores rurales con el ánimo de defender a los campesinos y evitar la formación de nuevas zonas de concentración o minifundio.

En cuanto a la adquisición y expropiación de tierras privadas, la Ley 135 de 1961 le impuso al Incora la carga de realizar sus programas preferentemente sobre predios baldíos, objeto de extinción de dominio. El celo con el uso del instituto expropiatorio llegó hasta el punto de prever que uno de los requisitos para adelantar esta clase de procesos era contar con estudios previos que establecieran que no existían tierras baldías que reunieran requisitos para establecer colonizaciones dirigidas en ellas. En cuanto a la forma de pago se fijó un máximo de cien mil o trescientos mil pesos, dependiendo de si la tierra expropiada era inculta o cultivada; y se prescribió que el resto de la indemnización se pagaría con bonos agrarios redimibles a cinco y ocho años.

De otro lado, la Ley 135 de 1961 prohibió el fraccionamiento antieconómico de la propiedad e insertó la figura de las concentraciones parcelarias como mecanismo para atacar la microfundación. Se previó entonces la constitución de unidades agrícolas familiares en una zona delimitada, en la que como mínimo los representantes del cincuenta por ciento del área estuvieran de acuerdo con la iniciativa. Una vez aprobada la medida, surgía el derecho del Incora a comprar o expropiar a quienes se opusieran.

En 1968 el Gobierno Nacional expidió la Ley 1ª, uno de cuyos objetivos centrales fue terminar con los sistemas de explotación basados en arrendamiento y aparcería. Por esta razón prescribió que los inmuebles explotados bajo estas modalidades serían objeto de extinción del derecho de dominio. La reforma también estableció la promoción y apoyo a las organizaciones del sector rural, triplicó los recursos públicos para reforma agraria, permitió que el Incora constituyera reservas indígenas (entregadas en usufructo) y autorizó que se celebraran contratos entre el Incora y empresarios agropecuarios para explotación de tierras con el fin de aumentar la producción, caso en el cual las tierras no podían ser expropiadas.

Años más tarde, la Ley 4ª de 1972, redujo a tres años la extinción de dominio sobre tierras incultas, restringió el derecho de exclusión sólo para predios adecuadamente explotados, amplió el plazo para pago de predios inadecuadamente explotados, creó un fondo de adquisiciones y bienestar social campesino para pagar tierras adecuadamente explotadas y el fondo de bienestar veredal, dio autorización para expedir un estatuto de las empresas comunitarias, creó el consejo asesor de la política agropecuaria y estableció una renta presuntiva del 10% del valor del terreno y del 4% para predios dedicados a cría de ganado, producción de leche o ambas actividades.

Es de anotar, que si bien se redujo el término de explotación que da lugar a la extinción del derecho de dominio, se acusa que la modificación de los criterios y niveles mínimos de productividad y cumplimiento de obligaciones laborales concluyó frenando los procesos de expropiación de tierras para reforma agraria¹¹.

Entre 1982 y 1988 se introdujo el Plan Nacional de Rehabilitación y la Ley 35 de 1982 o la Ley de Amnistía, que facilitó la adquisición de predios en zonas afectadas por el orden público, incluida la adquisición de predios por el Incora mediante un proceso simplificado para cumplir los programas de beneficio de los amnistiados por autoría o complicidad de hechos constitutivos de delitos políticos cometidos antes de la vigencia de la ley.

En 1988 el Legislador nuevamente se ocupa a fondo de la cuestión agraria mediante la Ley 30. Con base en la idea de la función social de la propiedad este estatuto eliminó el obstáculo para la adquisición de predios adecuadamente explotados pero requeridos por razones de interés general. Además de habilitar esta clase de expropiaciones esta ley dispuso lo siguiente:

- La adjudicación de tierras debía hacerse a favor de ambos cónyuges o compañeros permanentes;
- Agilizó los procesos y solución de problemas legales que dificultaban la aplicación de la Ley;
- Fortaleció el Fondo Nacional Agrario con nuevos recursos (2.8% del recaudo del impuesto a las importaciones de alimentos durante los 10 años siguientes);
- Reconoció la reforma como responsabilidad del Estado, en general coordinada por el Incora;
- Creó un fondo de capacitación y promoción campesina;
- Estableció centros de servicio de arrendamiento de maquinaria agrícola;
- Prescribió que los bienes rurales recibidos en dación en pago o por sentencia por las entidades financieras debían ser ofrecidos en primera opción al Incora;

- Estableció el valor del avalúo comercial para compra de predios y su entrega en Unidades Agrícolas Familiares (UAF) a campesinos;

- Mejoró las condiciones de pago de predios por el Incora (bonos agrarios a cinco (5) años.);

- Introdujo la opción para las empresas comunitarias de convertirse en sociedades comerciales y se autorizó la expedición de un nuevo estatuto para ellas;

- Creó una sección de asuntos agrarios dentro de la Sala de los Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, y

- Creó el Fondo Nacional de Adecuación de Tierras y Distritos de Riego (FONAT) a cargo del HIMAT.

Los límites legales a la adjudicación de baldíos, la Unidad Agrícola Familiar y las limitaciones a la adquisición y fraccionamiento de predios que hubieran sido adjudicados como baldíos

El legislador se ha ocupado de imponer límites a la adjudicación de baldíos desde 1842; estos límites han variado en el tiempo desde 5.000 hectáreas¹², pasando luego a 2.500 hectáreas¹³; durante el siglo pasado los límites legales a la adjudicación de baldíos fueron reducidos hasta el límite general de 450 hectáreas, establecido por la Ley 135 de 1961, con algunas excepciones, límite que fue reiterado en la Ley 4ª de 1973.

En la Ley 30 de 1988 se estableció la prohibición de consolidar tierras colindantes que hubieran sido adjudicadas como baldíos; posteriormente la Ley 160 de 1994 derogó esa prohibición y estableció la prohibición de adquirir la propiedad sobre terrenos inicialmente adjudicados como baldíos, si las extensiones exceden los límites máximos para la titulación señalados por la Junta Directiva para las Unidades Agrícolas Familiares en el respectivo municipio o región.

Esta norma, declarada exequible por la Sentencia C-536 de 1997, fue modificada por el artículo 60 de la Ley del Plan de Desarrollo - 1450 de 2007. Este artículo de la Ley del Plan fue declarado inexecutable por la Sentencia C-644 de 2012.

Estas reglas establecidas por el Legislador desde hace tiempo han sido objeto de múltiples interpretaciones, y con el reciente pronunciamiento de la Corte Constitucional, se ha manifestado la necesidad de hacer claridad en la interpretación legal de la prohibición de la Ley 160 de 1994, con el propósito de guiar a las autoridades y a los particulares, de manera que la propiedad rural continúe la ruta de la formalización, y que la transferencia de propiedad de las propiedades rurales que alguna vez fueron baldíos no quede sujeta a la interpretación de los compradores y de quienes tienen la responsabilidad de las funciones notariales, de registro y de hacer cumplir la ley.

¹¹ Absalón Machado con colaboración de Juan Vivas, Ensayos para la historia de la política de tierras en Colombia: De la colonia a la creación del Frente Nacional. Universidad Nacional Centro de Investigaciones para el Desarrollo 2009-

¹² Ley 48 de 1882, artículo 11.

¹³ Ley 110 de 1912 o Código Fiscal - artículos 48 y siguientes. La ley 200 de 1936 estableció límites entre 1.500 y 2.500 hectáreas y no mas de 800 hectáreas para ganadería.

Es procedente para efectos de la regulación comprender la génesis de la Unidad Agrícola Familiar y su evolución legislativa. La Unidad Agrícola Familiar fue creada por la Ley 135 de 1961 para las colonizaciones dirigidas y el régimen parcelario, de la siguiente manera:

“Se entiende por “unidad agrícola familiar” la que se ajusta a las siguientes condiciones:

a) Que la extensión del predio, conforme a la naturaleza de la zona, clase de suelos, aguas, ubicación, relieve y posible naturaleza de la producción sea suficiente para que, explotado en condiciones de razonable eficiencia, pueda suministrar a una familia de tipo normal ingresos adecuados para su sostenimiento, el pago de las deudas originadas en la compra o acondicionamiento de las tierras, si fuere el caso, y el progresivo mejoramiento de la vivienda, equipo de trabajo y nivel general de vida;

b) Que dicha extensión no requiera normalmente para ser explotada con razonable eficiencia más que del trabajo del propietario y su familia. Es entendido, sin embargo que esta última regla no es incompatible con el empleo de mano de obra extraña en ciertas épocas de la labor agrícola. Si la naturaleza de la explotación así lo requiere, ni con la ayuda mutua que los trabajadores vecinos suelen prestarse para determinadas tareas”.

La Ley 30 de 1988 subrogó la norma transcrita de la siguiente manera:

“Artículo 50. En los programas de colonización dirigida y de adjudicaciones parcelarias, el Instituto, con la directa participación de los campesinos beneficiarios, dirigirá, orientará y prestará la asesoría técnica y jurídica necesaria para la constitución de empresas comunitarias, la organización de sistemas asociativos o cooperativos de producción o la integración de unidades agrícolas familiares. Se entiende por “Unidad Agrícola Familiar” la explotación agraria de un fundo que dependa directa y principalmente de la vinculación de la fuerza de trabajo de una misma familia compuesta por el jefe del hogar y su cónyuge, compañero o compañera, según el caso, o por parientes hasta el segundo grado de consanguinidad y primero civil, sin perjuicio del empleo ocasional de mano de obra extraña al núcleo familiar y que además reúna las siguientes condiciones:

a) Que la extensión del predio, que dependerá de la naturaleza de la zona, clase de suelos, aguas, posibilidades de irrigación, ubicación, relieve y potencialidad del tipo de explotación agropecuaria para el cual sea apto, pueda suministrar a la familia que lo explota, en condiciones de eficiencia productiva promedio, ingresos no inferiores a tres salarios mínimos.

b) Que no más de la tercera parte de los ingresos provenientes de la explotación puedan ser destinados al pago de deudas originadas en la compra o adquisición de la tierra.

c) Que el adjudicatario y su familia puedan disponer de un excedente capitalizable que les permita el mejoramiento gradual de su nivel de vida.

Parágrafo 1°. El Incora deberá observar para la determinación de la extensión de las Unidades Agrícolas Familiares, un promedio nacional de 22 hectáreas por parcela, pero podrá aumentar o disminuir la extensión correspondiente, según la naturaleza y características de la zona y del fundo y su potencialidad para la explotación agropecuaria.

Parágrafo 2°. Para la ejecución de cada programa de reforma agraria, el Incora deberá realizar los estudios correspondientes a los requerimientos de servicios públicos, vías, capital de trabajo, recursos del crédito, condiciones de mercadeo de los productos agropecuarios en la región y demás factores de desarrollo que permitan determinar cabalmente la extensión, uso y productividad de cada Unidad Agrícola Familiar”.

Luego, la Ley 160 de 1994 estableció en el capítulo de parcelaciones lo siguiente:

“Artículo 38. Las tierras cuya adquisición promuevan y obtengan los hombres y mujeres campesinos, o las que compre directamente el Instituto para programas de Reforma Agraria, se destinarán a los siguientes fines:

a) Establecer Unidades Agrícolas Familiares, Empresas Comunitarias o cualquier tipo asociativo de producción.

b) Para la constitución, ampliación, reestructuración y saneamiento de resguardos indígenas.

Se entiende por Unidad Agrícola Familiar (UAF), la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuve a la formación de su patrimonio.

La UAF no requerirá normalmente para ser explotada sino del trabajo del propietario y su familia, sin perjuicio del empleo de mano de obra extraña, si la naturaleza de la explotación así lo requiere.

La Junta Directiva indicará los criterios metodológicos para determinar la Unidad Agrícola Familiar por zonas relativamente homogéneas, y los mecanismos de evaluación, revisión y ajustes periódicos cuando se presenten cambios significativos en las condiciones de la explotación agropecuaria que la afecten, y fijará en salarios mínimos mensuales legales el valor máximo total de la UAF que se podrá adquirir mediante las disposiciones de esta ley.

Para determinar el valor del subsidio que podrá otorgarse, se establecerá en el nivel predial el tamaño de la Unidad Agrícola Familiar”.

Las leyes mencionadas incluyeron disposiciones relativas a la enajenación de estas unidades agrícolas familiares, que fueron recogidas finalmente en los artículos 39 y 40 de la Ley 160 de 1994 y se encuentran vigentes.

Fue la Ley 160 de 1994 en su artículo 66 fue la que determinó que se titularan las tierras baldías en Unidades Agrícolas Familiares, creando un régimen de adjudicación de baldíos en UAF y manteniendo al mismo tiempo, la UAF para efectos del régimen

parcelario. La prohibición establecida por el artículo 72 de la Ley 160 de 1994 para la adquisición de predios se refiere a estas últimas UAF de adjudicación de baldíos, no a las relacionadas con el régimen parcelario.

La interpretación legislativa

El legislador tiene la facultad de interpretar la ley, según lo dispone el numeral 1 del artículo 150 de la Carta Política. El alcance y contenido de esta facultad ha sido definido por la Corte Constitucional en diversos fallos, en el siguiente sentido:

“Según el artículo 14 del Código Civil “las leyes que se limitan a declarar el sentido de otras leyes, se entenderán incorporadas en estas; pero no afectarán en manera alguna los efectos de las sentencias ejecutoriadas en el tiempo intermedio”, con lo cual se incorpora en nuestro ordenamiento la denominada interpretación auténtica o legislativa que, como su nombre lo indica, es la realizada por medio de una ley con el propósito de señalar el sentido en que debe entenderse una ley anterior cuyo enunciado se presta a dudas.

Al establecer el sentido y alcance de una ley el legislador no hace una nueva declaración de voluntad, porque simplemente se limita a corroborar la expresada en la ley interpretada. Además, como se supone que la ley interpretativa forma un solo cuerpo con la ley interpretada (se incorpora a esta, según lo prescribe el artículo 14 del Código Civil), ella debe ser aplicada desde la vigencia de esta última, sin perjuicio de los efectos de las sentencias judiciales ejecutoriadas en el interregno.

La jurisprudencia constitucional se ha referido a las leyes interpretativas haciendo énfasis en su fuerza vinculante y en los requisitos constitucionales que debe cumplir su expedición.

Ha dicho la Corte:

“Es esta -la legislativa, auténtica o por vía de autoridad- una de las formas que admite la interpretación de las leyes. Tiene, al igual que las otras, el fin de establecer el alcance y el significado de las normas proferidas por el legislador, pero se diferencia de las vías judicial y doctrinaria por el sujeto que la efectúa -el propio legislador, quien no necesita motivarla dado que precisamente actúa como tal- y por su carácter obligatorio y general, lo cual quiere decir que goza de la misma fuerza jurídica vinculante de la norma interpretada, aunque su objeto no radica en establecer nuevos mandatos o prohibiciones, ni en introducir reformas o adiciones a lo dispuesto en aquella, sino en precisar el sentido en que debe entenderse lo ya preceptuado.

“Corresponde al Congreso, como titular de la función legislativa, la cláusula general de competencia para expedir las normas interpretativas de la ley, de modo que, por este aspecto -la invocación de la competencia para interpretar normas legales por vía de autoridad- la Rama correspondiente ha actuado dentro de la órbita constitucional de sus atribuciones.(...) Pese a ello y aunque la atribución de interpretar las leyes no puede confundirse con ninguna de las funciones que se ejercen por medio de las disposiciones interpretadas, la norma interpre-

tativa se incorpora a la interpretada constituyendo con esta, desde el punto de vista sustancial, un solo cuerpo normativo, un solo mandato del legislador.

“Es decir, en virtud de la interpretación con autoridad -que es manifestación de la función legislativa- el Congreso dispone por vía general sobre la misma materia tratada en la norma objeto de interpretación pues entre una y otra hay identidad de contenido. Si ello es así, la ley interpretativa -como también acontece con la que reforma, adiciona o deroga- está sujeta a los mismos requisitos constitucionales impuestos a la norma interpretada: iniciativa, mayorías, trámite legislativo, términos especiales, entre otros, según la ley de que se trate. En otras palabras, la interpretación toca necesariamente la materia tratada en las normas que se interpretan, de modo que si la Constitución ha señalado ciertos trámites y exigencias para que el Congreso legisle acerca de un tema, ellos son aplicables tanto a la norma básica que desarrolla la función correspondiente como a las disposiciones que se dicten para desentrañar su sentido por vía de autoridad”⁴.

En suma, para que una ley pueda calificarse de interpretativa debe limitarse a declarar el sentido de otra precedente, puesto que si contiene nuevas cláusulas no puede endilgársele tal naturaleza”¹⁴.

La facultad interpretativa del Congreso también fue objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional en la Sentencia C-820 del 4 de octubre de 2006, con ponencia del doctor Marco Gerardo Monroy Cabra, que examinó el artículo 25 del Código Civil, cuyo texto es el siguiente:

*“Artículo 25. La interpretación que se hace **con autoridad** para fijar el sentido de una ley oscura, de una manera general, **sólo** corresponde al legislador”.*

La sentencia citada declaró inexecutable las expresiones resaltadas, luego del análisis de las facultades interpretativas de la Honorable Corte Constitucional y de la fuerza vinculante de la interpretación constitucional contenida en la parte motiva de las sentencias de constitucionalidad¹⁵. La ratio decidendi del fallo se condensa en los siguientes párrafos de la sentencia:

29. Con base en lo expuesto, para la Sala es claro que, además del legislador, la Corte Constitucional también interpreta la ley para fijar el sentido de una ley oscura, de manera general y obligatoria. Sin embargo, ello no significa que la Corte Constitucional asume la posición de órgano legislativo, pues simplemente se limita a cumplir con su función jurídica de salvaguarda de la integridad y supremacía de la Constitución (artículo 241 superior). En efecto, a diferencia de la labor legislativa, cuyo origen es la conveniencia y libertad de configura-

⁴ Sentencia C-270 de 1993. M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

¹⁴ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-806 del 1° de agosto de 2001, M.P. Dra. Clara Inés Vargas Hernández.

¹⁵ Ver Sentencia de la Corte Constitucional C-037 de 1996.

ción política, la labor de esta Corporación surge del proceso judicial y de la aplicación de normas jurídicas que resultan obligatorias y vinculantes para todas las autoridades, inclusive, obviamente, para la propia Corte. Entonces, mientras el fundamento de la decisión legislativa es la conveniencia y la oportunidad política, el de la decisión judicial es el proceso y la norma jurídica que impone su cumplimiento en forma preferente y obligatoria.

En consecuencia, la expresión “sólo” contenida en el artículo 25 del Código Civil resulta inconstitucional, en tanto que el monopolio de la interpretación general de la ley que consagra únicamente a favor del Legislador, desconoce la cosa juzgada constitucional y la facultad de la Corte Constitucional para interpretar la ley con carácter obligatorio y vinculante (artículos 241 y 243 de la Constitución). Por ese hecho, la expresión “sólo” será declarada inexecutable.

Inconstitucionalidad de la expresión “con autoridad”

30. Como se vio en precedencia, el concepto de interpretación con autoridad regulada en el artículo 25 del Código Civil, surge en un contexto histórico en el que la ley constituye la última fuente del derecho y su preponderancia alcanza la solución de todos los conflictos sociales, con lo que se desplaza la función judicial y la aplicación de disposiciones ajenas a la voluntad democrática que se concreta en la ley. Por consiguiente, la expresión “con autoridad” lleva implícito un contenido histórico y jurídico que rebosa su expresión semántica y se ubica en un momento que no puede ser desconocido en el control de constitucionalidad.

Además de lo anterior, en el actual contexto jurídico en el que la Constitución es una verdadera realidad normativa que, como tal, vincula y obliga a todas las autoridades a regirse y desarrollar sus postulados humanistas y su fundamento axiológico que rige la legitimidad del Estado Social de Derecho, corresponde a la Corte Constitucional interpretar la ley, que es sometida a su análisis, conforme a la Constitución y de manera general para que todos los operadores jurídicos se adecuen a ella.

En este orden de ideas y, en especial, teniendo en cuenta que en el Estado Constitucional, en donde la interpretación de la ley debe conducir a la aplicación de valores y principios constitucionales, en tanto que estas últimas son normas vinculantes, de aplicación preferente y directa, el concepto de “autoridad” resulta contrario a la Carta, por lo que debe ser retirado del ordenamiento jurídico. En consecuencia, debe entenderse que la interpretación de la ley oscura que realiza el legislador y la Corte Constitucional será de manera general y no por autoridad, porque este último concepto significa el predominio de la ley como norma primaria y la labor del legislador como fuente primaria del derecho, lo cual resulta contrario a los artículos 1º, 2º, 4º y 241 Superiores”.

Se propone entonces, que en ejercicio del numeral 1 del artículo 150 de la Carta Política, en consonancia con la jurisprudencia constitucional, se interprete el alcance de las prohibiciones y limitaciones

contenidas en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994, para establecer, sin asomo de duda, que el alcance de las limitaciones y prohibiciones a la adquisición de predios en extensiones mayores de una UAF, sea aplicable a los predios baldíos que hayan sido adjudicados a partir de la vigencia de la ley, que tuvo lugar con su publicación en el **Diario Oficial** número 41.479 del 5 de agosto de 1994.

Son estas razones suficientes para solicitar al Congreso de la República la aprobación del proyecto de ley que se pone a consideración.

De los honorables Congresistas,

Juan Camilo Restrepo Salazar,

Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural.

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(Arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 20 del mes de noviembre del año 2012 se radicó en este despacho el Proyecto de ley número 164 de 2012 Senado, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, doctor Juan Camilo Restrepo Salazar.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 20 de noviembre de 2012

Señor Presidente:

Con el fin de que se proceda a repartir el **Proyecto de ley número 164 de 2012 Senado**, por la cual se expiden disposiciones generales sobre inversión extranjera en el sector agropecuario, 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 Secretaría General por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, doctor Juan Camilo Restrepo Salazar. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Quinta 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., 20 de noviembre de 2012

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el proyecto de ley de la referencia a la Comisión Quinta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional con el fin de que sea publicado en la **Gaceta del Congreso**.

Cumplase.

Presidente del honorable Senado de la República,

Roy Barreras Montealegre.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 11 DE 2012 SENADO

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

OBJETO Y CONSIDERACIONES A LA INICIATIVA

El objeto de la iniciativa es restringir y limitar la inversión extranjera en la adquisición de tierras en Colombia, hasta un punto exageradamente peligroso, lo cual desde ya me permito manifestar que considero inconveniente a todas luces, en el entendido que si bien es cierto, consideramos necesario que se pongan controles a la misma, también lo es que el proyecto de acto legislativo que en esta ocasión nos convoca, impone unos límites de tales magnitudes que puede llevar a considerarse que lo que se pretende es desaparecer la confianza inversionista que con tanto esfuerzo y entrega se logró consolidar en el gobierno del Presidente Álvaro Uribe Vélez.

En aras del principio de congruencia y de coherencia del cual me precio de ser un digno promotor, considero que sería un acto de deslealtad para conmigo mismo si me pronunciara de forma distinta a como lo hice en la sesión de la Comisión Primera del Senado de la República de fecha octubre 16 del año que cursa, cuando dentro de la discusión del Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2012 Senado, el cual trata sobre temas de similar connotación a los presentados en el presente proyecto y el cual se encuentra en el orden del día para votación en la sesión plenaria; en aquella oportunidad fijé mi posición frente a ese proyecto de acto legislativo, diciendo que no lo respaldaría porque me parece que es altamente inconveniente para un tema que hemos venido nosotros defendiendo que es la confianza inversionista en el país, me parece que esto atenta contra la posibilidad de que inversionistas privados hagan presencia en Colombia.

De hecho uno de los temas que hemos reclamado en los debates defendiendo al sector cafetero, es que ojalá en el café se invirtiera por parte de los extranjeros.

Colombia no tiene hoy en día cultivos importantes de café que hayan sido patrocinados o promocionados por la inversión extranjera.

Qué tal que eso llegase a ocurrir, qué tan bueno sería ver uno un grupo, una empresa extranjera comprando unas tierras para sembrar café, sobre todo en estas zonas cafeteras de Colombia que están en una crisis inmensa, pero hemos visto también proyectos importantes de inversionistas extranjeros en lo que tiene que ver con el desarrollo del Pie de Monte Llanero, grandes proyectos para cultivo de palma africana en las zonas también del sur de Bolívar, en el departamento del Cesar y ni qué decir lo que estamos viendo en el departamento de Antioquia con una inversión muy importante de unas empresas chilenas en las cuales se ha comprado alrededor de veinticinco mil hectáreas para ser refo-

restadas. Tierras improductivas, tierras que estaban en manos o se estaban en ellas produciendo o se están utilizando para el pastoreo, con una producción de ganado, no la mejor, ni la más conveniente, esto va a generar un gran desarrollo indudablemente en el nordeste Antioqueño cuando ya entren en producción esas veinticinco mil hectáreas reforestadas, ya se ha generado por ejemplo la presencia de Table Mac a través de la construcción de una nueva planta para producir tableros y exportarlos, generando un importante empleo en un municipio como el de Barbosa en Antioquia, la presencia de inversión extranjera en el campo de verdad es importante.

Hay algunos que dicen que entonces no se puede permitir la presencia de los inversionistas extranjeros, porque algunos con algunas exageraciones me lo han dicho en el sentido de que hasta algún día, el día menos pensado llegarán los chinos a Colombia, comprarán la mitad del país y de esa manera garantizarán la seguridad alimentaria para la población de ese país. Lo he escuchado de personas, la verdad que ha estado detrás de este proyecto, algo que realmente no comparto.

Si Colombia en un momento dado quiere proteger su seguridad alimentaria, pues habrá las normas y las disposiciones en su momento, para que eso pueda darse, si queremos de que no se exporte el maíz que se produce en el país o el arroz que se produce en el país pues habrá decisiones de carácter gubernamental en su momento que lo pueden hacer.

Pero cómo no le vamos abrir nosotros las puertas a inversionistas extranjeros que quieran generar empleo, que quieran generar riqueza en un país que ya gracias a la seguridad democrática ha recuperado su confianza inversionista y cómo nosotros no vamos a permitir entonces que llegue ese capital extranjero.

Este paso que se pueda dar con este proyecto de acto legislativo, eso sería un paso equivocado, sería un mal mensaje para los inversionistas extranjeros en Colombia, porque dirán luego entonces, ya no limitemos solamente la inversión en el campo por parte de los extranjeros, sino que también lo hagamos en la industria, lo hagamos en el comercio, lo hagamos en la minería, lo hagamos en el petróleo y definitivamente hasta ahí llegará esa confianza inversionista que con mucho esfuerzo construyó el gobierno del Ex Presidente Álvaro Uribe Vélez, a garantizar la seguridad democrática para los colombianos.

En similares términos en los últimos meses, se ha venido pronunciando el Gobierno Nacional a través del Ministro de Agricultura, doctor Juan Camilo Restrepo, de donde me permito extractar algunos apartes de la intervención del 16 de octubre del año que cursa en la sesión de la Comisión Primera Constitucional del mismo día, donde de manera vehemente dentro de la discusión del Proyecto de Acto Legislativo número 04 de 2012 Senado, se pronunció en contra de este tipo de restricciones en los siguientes términos:

(...)

Pero en segundo lugar, volviendo al tema de las tierras, el proyecto de acto legislativo que ustedes están analizando tiene dos parámetros cuantitativos. Uno que le preocupa mucho más al gobierno que al otro. El uno es una prohibición bastante genérica que dice: El capital extranjero no podrá poseer más del quince por ciento de las tierras ubicadas en el territorio colombiano. Bueno, esa es ya una extensión tan grande que realmente no es el preocupante, pero lo que sí es muy preocupante y nos parece gravemente desaconsejable de este proyecto, es que le prohíbe a la inversión extranjera adquirir más de dos uaf, recordemos qué es una uaf es una unidad, un concepto de unidad, de cabida agraria que viene desde los tiempos de la legislación de la reforma agraria de los años sesentas por la cual se asigna a quien ha recibido una parcela o una adjudicación del antiguo Incora y ahora el Incodec, una tierra cuya cabida se supone que es suficiente para mantener una familia, congruamente.

Entonces el proyecto de acto legislativo le está diciendo al capital extranjero, usted no puede en ningún caso adquirir, arrendar o en cualquier modalidad contractual, participar en más de dos uaf. Esto frustra totalmente las posibilidades de que la inversión extranjera productiva que incorpore tecnología, que incorpore capacidad exportadora, que se asocie con el trabajo colombiano, se vea interesado en el caso colombiano, si Colombia le dice usted solo va a poder invertir en dos uaf, dos extensiones cada una de las cuales es suficiente para mantener una familia, quiero volver al ejemplo de los casos de reforestación que se mencionan por el Senador Vélez por el caso del Nordeste Antioqueño, pero así es para todo el país. Una de las modalidades de la inversión extranjera y también de la inversión nacional, porque la inversión nacional también es muy importante tenerla en cuenta para tener términos de comparación, una unidad reforestadora, nacional o extranjera tiene que trabajar con economías de escala.

Tiene que trabajar ojalá con bloques homogéneos, de ocho, diez, quince, veinte mil hectáreas para que se justifique un gran aserrío, para que se justifique unas vías de comunicación, para que se justifique un gran vivero con todas las condiciones técnicas. Si a ese inversionista le vamos a decir que solo se puede venir a Colombia a invertir en dos uaf, no tengo presente cuál es la extensión de la uaf del Nordeste Antioqueño, porque eso varía según la región.

Pero debe ser pues muy pequeñita con relación a lo que requiere una empresa reforestadora, que tenga economías de escala y así hay otras en marcha, interesadas, en la Orinoquia, en el Caribe colombiano, hay una por ejemplo también hablando de chilenos, que está muy interesada, están trabajando, ya tienen los viveros ahí cerca de Montería, pero esto y otras cosas que les voy a comentar a continuación, los está ahuyentando, se van a ir. No van hacer la inversión, en este caso es gente que quiere trabajar diez, quince mil

hectáreas en el Sinú, para producir peles de madera para exportar a plantas de celulosa aquí en el Caribe.

Entonces ese es el punto principalísimo que le preocupa mucho al gobierno, un acto legislativo que le diga a la inversión extranjera usted no puede prácticamente invertir en Colombia, porque cuando le dicen son dos uaf, en la práctica le está diciendo que no puede invertir.

Entonces en el documento que yo les he circulado, en nombre del gobierno, uno se hace otra pregunta, si puede haber inversión extranjera directa, en industria, si la puede haber en comunicaciones, si la puede haber en minería, si la puede haber en hidrocarburos, en servicios financieros, por qué no la puede haber en el campo colombiano, por qué no podemos desarrollar asociativamente colombianos y extranjeros, economías de escala.

Para desarrollar también la nueva agricultura que requiere con apremio el país sí le va hacer frente como le tenemos que hacer frente a los grandes retos de la internacionalización.

Con dos uaf, de dónde va a salir el interés de un inversionista, pongan ustedes para invertir en una planta de extracción de semillas de cereales que vale cincuenta, sesenta millones de dólares.

Con dos uaf de dónde va a salir el interés para montar un aserrío, de dónde va a salir el interés para hacer un gran sistema de riego moderno.

Entonces esa es la segunda observación que queríamos hacerle pues con todo respeto, con relación a este tema tan importante de que trata el acto legislativo que está a consideración de ustedes”.

La inclusión de capitales foráneos al interior de nuestra economía, siempre se ha visto como un aspecto de trascendental importancia en el resurgimiento de la industria, de la minería y los hidrocarburos entre otros sectores, por lo que considero que en el campo no sería la excepción y qué mejor para el consumidor nacional, que las viejas y obsoletas formas que predominan en nuestro agro colombiano se vean privilegiadas con capitales que permitan la tecnificación y la industrialización hasta el punto que los campesinos pasen de ser aquellos marginados y por el contrario se les pueda dar el lugar al interior de nuestra economía que realmente merecen.

De todas las razones expuestas es muy fácil concluir que tanto para el suscrito como para el Gobierno Nacional, así como para un amplio sector de la economía nacional, la propuesta de restringir hasta sus puntos más altos e irrisorios la inversión extranjera, resulta además de inconveniente bastante peligroso, pues crea un mal ambiente no solo en el sector de la inversión en el campo sino en todos los demás sectores donde exitosamente la inversión de capitales extranjeros se ha convertido en un positivo motor de emprendimiento, lo que además restringe a los campesinos para que avancen en el desarrollo de proyectos de escala que le permitan surgir de una manera empresarial integral.

IV. PROPOSICIÓN

Propongo se dé archivo al **Proyecto de Acto Legislativo número 11 de 2012 Senado**, por medio de la cual se adiciona un nuevo artículo a la Constitución Política.

Atentamente,

Juan Carlos Vélez Uribe,
Senador de la República.

* * *

INFORME DE PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 195 DE 2012 CÁMARA, 248 DE 2012 SENADO

por medio de la cual se declara patrimonio cultural de la Nación el Festival Folclórico del municipio de Natagaima, departamento del Tolima, reinado departamental y se le da el nombre de Festival Folclórico Regional del San Juan Cantalicio Rojas González.

Bogotá, D. C., julio 30 de 2012

Doctor

ROY LEONARDO BARRERAS

Presidente

Senado de la República

Ciudad

Referencia: **Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 195 de 2012 Cámara, 248 de 2012 Senado**, por medio de la cual se declara patrimonio cultural de la Nación el Festival Folclórico del municipio de Natagaima, departamento del Tolima, reinado departamental, y se le da el nombre de Festival Folclórico Regional del San Juan Cantalicio Rojas González.

Honorables Senadores de la República:

En cumplimiento a la designación realizada por la honorable Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, y de conformidad con lo establecido en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, sometemos a consideración de los honorables Senadores el informe de ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 195 de 2012 Cámara, 248 de 2012 Senado, por medio de la cual se declara patrimonio cultural de la Nación el Festival Folclórico del municipio de Natagaima, departamento del Tolima, reinado departamental, y se le da el nombre de Festival Folclórico Regional del San Juan Cantalicio Rojas González.

1. TRÁMITE DE LA INICIATIVA

La presente iniciativa parlamentaria fue radicada en la Secretaría General de la Cámara de Representantes el 16 de marzo de 2012, por su autor el Representante Alfredo Bocanegra Varón. Recibió el número 195 de 2012 y se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 85 de 2012.

Por designación de la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, el Representante José Gonzalo Gutiérrez Triviño radicó el informe de ponencia para primer debate de esta iniciativa, al cual le correspondió el número de *Gaceta del Congreso*

número 178 de 2012, y que fue discutido y votado en la sesión del 16 de mayo de 2012 como lo corrobora el texto aprobado publicado en la *Gaceta del Congreso* número 330 de 2012.

Nuevamente la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, nombra al Representante José Gonzalo Gutiérrez Triviño como ponente para segundo debate de esta iniciativa; cuyo informe se publicó en la *Gaceta del Congreso* número 330 de 2012 y fue presentado ante la plenaria de la Cámara de Representantes para su discusión y votación, la cual lo aprobó el 13 de junio de 2012 como consta en la *Gaceta del Congreso* número 394 de 2012.

Luego hace tránsito al Senado de la República para continuar su trámite y se le asigna el número 248 de 2012. Y la Mesa Directiva de la Comisión Segunda Constitucional Permanente me elige para rendir informe de ponencia en tercer debate, el cual fue discutido y votado en la sesión ordinaria de esta célula legislativa el día 18 de septiembre de 2012, donde me designan ponente para segundo debate.

2. OBJETO

Este proyecto de ley busca enaltecer al municipio de Natagaima (Tolima) por su desarrollo agrícola y su tradición folclórica que dan muestra los festivales que se realizan en esta región para celebrar la época en la que comienza la cosecha; y homenajear a uno de sus personajes más recordados y queridos: el maestro Cantalicio Rojas González, también conocido como “el juglar del Tolima”.

3. BREVES NOTAS SOBRE CANTALICIO ROJAS GONZÁLEZ

Nació en el municipio de Natagaima (Tolima) en 1896. Dedicado al oficio de la peluquería, las anécdotas de sus clientes y amigos lo inspiraron a componer música popular.

Sus paisanos le reconocieron su calidez humana, su trato amable y sencillo, así como su notable buen humor. El anecdotario de Natagaima está lleno de episodios relativos a Cantalicio Rojas, muchos de los cuales salpicaban o inspiraban sus propias composiciones.

Su talento natural le permitió llegar a umbrales virtuosos con instrumentos musicales como el clarinete, el triple, la bandola y la guitarra, su consentida.

Su sanjuanero “*El contrabandista*” fue el que alcanzó mayor reconocimiento entre sus 60 obras. Hoy por hoy sigue siendo emblema tolimense y gloria del Tolima. Y por esa razón Sayco lo condecoró con la Medalla al Mérito y se buscó que recibiera regalías por sus canciones, lo cual no superaba sus ingresos como peluquero.

La obra inmensa de Cantalicio Rojas merece una reivindicación y un reconocimiento. Verdaderas joyas de la composición popular son hoy, casi un secreto, que amerita divulgación, estudio y, ciertamente, una nueva difusión.

Sus últimos años los vivió por razones de salud en Ibagué (Tolima) con doña Ana Rosa, su esposa, y

sus hijos; donde lo encontró la muerte en 1974, para luto del Tolima y de Colombia entera.

4. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley, además del título, se compone de siete (7) artículos, entre ellos el de la vigencia.

Su artículo 1° corresponde al objeto, que consiste en declarar patrimonio cultural de la Nación el Festival Folclórico del municipio de Natagaima (Tolima). El artículo 2° establece que la República de Colombia “honra y exalta” la memoria del compositor e intérprete Cantalicio Rojas González. El artículo 3° cambia el nombre con el que se conoce el Festival Folclórico del Municipio de Natagaima, por Festival Folclórico Regional del San Juan “Cantalicio Rojas González”.

El artículo 4° por su parte, señala que el Ministerio de Cultura contribuirá “con la financiación, fomento, promoción, protección, conservación, divulgación, y desarrollo Festival Folclórico Regional del San Juan Cantalicio Rojas González, y de los valores culturales que se originen alrededor del folclor de dicha región”. Que en nombre de la Nación “apoyará el trabajo investigativo en relación con el aporte musical del municipio de Natagaima; contribuirá al fomento de la producción musical del municipio de Natagaima, tanto de participantes nacionales como de otras regiones que asisten al Festival”. Además difundirá a nivel nacional e internacional la producción fílmica del Festival Folclórico Regional del San Juan Cantalicio Rojas González; y ayudará a “aquellas manifestaciones y expresiones de dicha región que también hacen parte del aporte cultural como son: la producción de instrumentos musicales típicos, artesanías, gastronomía y vestuario, entre otros”

El artículo 5° busca impulsar el turismo del municipio de Natagaima (Tolima) con ocasión del festival, a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

El artículo 6° regula la inclusión de las tradiciones musicales y dancísticas asociadas al Festival Folclórico Regional del San Juan Cantalicio Rojas González en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial del Ámbito Nacional, y la elaboración del Plan Especial de Salvaguardia, que están reglamentados por el Decreto número 2941 de 2009.

Y el artículo 7° consagra que esta iniciativa parlamentaria entrará en vigencia desde su sanción y promulgación, y que deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

5. MARCO NORMATIVO

De acuerdo con el numeral 15 del artículo 150 de la Constitución Política, el Congreso de la República está facultado para “Decretar honores a los ciudadanos que hayan prestado servicios a la patria”.

Sobre el Patrimonio Cultural de la Nación, la Carta Política a través de su artículo 72 señala que: “está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional pertenecen a la Nación y

son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica”.

La Corte Constitucional en la Sentencia C-746 de 2006 manifestó que el legislador podrá definir medidas específicas de protección al Patrimonio Cultural de la Nación, ya que el Constituyente no lo hizo. Al respecto el Alto Tribunal sostuvo:

“Ahora bien, a pesar de que es cierto que el patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado, no es menos cierto que la Carta no establece fórmulas, ni mecanismos precisos, ni unívocos que impongan los mecanismos o la manera cómo deben protegerse, por lo que es lógico concluir que al legislador corresponde reglamentarlos, haciendo uso de su libertad de configuración política. De hecho, el artículo 72 de la Carta dejó expresamente al legislador la tarea de establecer instrumentos para readquirir los bienes que se encuentran en manos de particulares y de reglamentar los derechos que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica. De igual manera, si bien los artículos 8° y 70 superiores consagraron el deber del Estado de proteger las riquezas culturales de la Nación y promover y fomentar el acceso a la cultura de todos los ciudadanos, no señalaron fórmulas precisas para llegar a ese cometido, de ahí que deba entenderse que el Constituyente dejó al legislador o al ejecutivo a cargo de esa reglamentación”.

En cuanto al gasto que comportan los Proyectos de ley sobre honores, la Corte Constitucional reiteró lo siguiente a través de la Sentencia C-290 de 2009:

“La vocación de la ley que decreta un gasto es, entonces, la de constituir un título jurídico para la eventual inclusión de las respectivas partidas en el presupuesto general de la Nación y si el legislador se limita a autorizar el gasto público a fin de que, con posterioridad, el Gobierno pueda determinar si lo incluye o no en alguna de las futuras vigencias fiscales, es claro que obra dentro del marco de competencias constitucionalmente diseñado y que, por este aspecto, no existe contrariedad entre la ley o el proyecto de ley objeto y la Constitución.

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

“La asignación presupuestal para la realización de gastos autorizados por ley es eventual y la decisión acerca de su inclusión le corresponde al Gobierno, luego el legislador no tiene atribución para obligar al Gobierno a que incluya en el presupuesto alguna partida específica y, por ello, cuando a la autorización legal previa el Congreso agrega una orden con carácter imperativo o perentorio dirigida a que se apropien en el presupuesto las sumas indispensables para ejecutar el gasto autorizado, la ley o el proyecto de ley están afectadas por un vicio de inconstitucionalidad derivado del desconocimiento del reparto de las competencias relativas al gasto público entre el legislador y el Gobierno”.

6. IMPACTO FISCAL

El presente proyecto de ley no ordena gasto en una partida específica y directa, ni en una cuantía fija. En consecuencia no está sujeto a cumplimiento del requisito previsto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

7. PROPOSICIÓN FINAL

Por lo anteriormente expuesto, solicitamos a los integrantes de la honorable Mesa Directiva de la Plenaria del Senado de la República, dar segundo debate al Proyecto de ley número 195 de 2012 Cámara, 248 de 2012 Senado, *por medio de la cual se declara patrimonio cultural de la Nación el Festival Folclórico del municipio de Natagaima, departamento del Tolima, reinado departamental, y se le da el nombre de Festival Folclórico Regional del San Juan Cantalicio Rojas González*”.

De los honorables Senadores,

Juan Lozano Ramírez,

Senador de la República.

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 195 DE 2012 CÁMARA, 248 DE 2012 SENADO

por medio de la cual se declara patrimonio cultural de la Nación el Festival Folclórico del municipio de Natagaima, departamento del Tolima, reinado departamental, y se le da el nombre de Festival Folclórico Regional del San Juan Cantalicio Rojas González.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Declárese Patrimonio Cultural de la Nación el “*Festival Folclórico del municipio de Natagaima departamento del Tolima*” el cual se celebra cada año durante el mes de junio en el municipio de Natagaima, departamento del Tolima.

Artículo 2°. La República de Colombia honra y exalta la memoria de Cantalicio Rojas González, eximio compositor e intérprete de la música colombiana quien desarrolló tan prolífica actividad en el municipio de Natagaima, departamento del Tolima.

Artículo 3°. El “*Festival Folclórico del Municipio de Natagaima, departamento del Tolima*” el cual se celebra cada año durante el mes de junio, en el mencionado municipio, se llamará “*Festival Folclórico Regional del San Juan Cantalicio Rojas González*”.

Artículo 4°. La Nación, a través del Ministerio de Cultura, contribuirá a la financiación, al fomento, promoción, protección, conservación, divulgación, desarrollo y financiación del “*Festival Folclórico Regional del San Juan Cantalicio Rojas González*”, y de los valores culturales que se originen alrededor del folclor de dicha región. Así mismo, apoyará el trabajo investigativo en relación con el aporte musical del municipio de Natagaima y la región; contribuirá al fomento de la producción musical en el municipio de Natagaima y en la región; estimulará la participación local, regional y nacional e internacional al festival; apoyará la producción fílmica que permita la difusión a nivel nacional e internacional del “*Festival Folclórico Regional del San Juan Cantalicio Rojas González*”; y de igual manera apoyará aquellas manifestaciones y expresiones de dicha región que también hacen parte del aporte cultural como son la producción de instrumentos musicales típicos, artesanías, gastronomía y vestuario, entre otros.

Artículo 5°. La Nación a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, apoyará la promoción turística asociada con el festival en el municipio de Natagaima, en la región y en el Departamento del Tolima,

Artículo 6°. Las autoridades locales, con el acompañamiento del Ministerio de Cultura, seguirán los trámites y procedimientos pertinentes para la inclusión de las tradiciones musicales y dancísticas asociadas al “*Festival Folclórico Regional del San Juan Cantalicio Rojas González*” en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial del ámbito nacional y para la elaboración del Plan Especial de Salvaguardia de dicha manifestación.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga toda disposición que le sea contraria.

De los honorables Senadores,

Juan Lozano Ramírez,

Senador de la República.

Bogotá, D. C., noviembre 20 de 2012

Autorizamos el presente informe de ponencia para segundo debate presentada por el honorable Senador Juan Francisco Lozano Ramírez, al **Proyecto de ley número 248 de 2012 Senado, 195 de 2012 Cámara**, *por medio de la cual se declara patrimonio cultural de la Nación el Festival Folclórico del municipio de Natagaima, departamento del Tolima, reinado departamental, y se le da el nombre de Festival Folclórico Regional del San Juan Cantalicio Rojas González*, para su publicación en la **Gaceta del Congreso**.

La Presidenta Comisión Segunda Senado de la República,

Myriam Alicia Paredes Aguirre.

El Vicepresidente Comisión Segunda Senado de la República,

Carlos Fernando Motoa Solarte.

El Secretario General Comisión Segunda Senado de la República,

Diego Alejandro González González.

TEXTO DEFINITIVO APROBADO EN PRIMER DEBATE COMISIÓN SEGUNDA CONSTITUCIONAL PERMANENTE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 248 DE 2012 SENADO, 195 DE 2012 CÁMARA

por medio de la cual se declara patrimonio cultural de la Nación el Festival Folclórico del municipio de Natagaima, departamento del Tolima, reinado departamental, y se le da el nombre de Festival Folclórico Regional del San Juan Cantalicio Rojas González.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. Declárese Patrimonio Cultural de la Nación el “*Festival Folclórico del municipio de Natagaima departamento del Tolima*”, el cual se celebra cada año durante el mes de junio en el municipio de Natagaima, departamento del Tolima.

Artículo 2°. La República de Colombia honra y exalta la memoria de Cantalicio Rojas González, eximio compositor e intérprete de la música colombiana quien desarrolló tan prolífica actividad en el municipio de Natagaima, departamento del Tolima.

Artículo 3°. El “*Festival Folclórico del Municipio de Natagaima, departamento del Tolima*”, el cual se celebra cada año durante el mes de junio, en el mencionado municipio, se llamará “*Festival Folclórico Regional del San Juan Cantalicio Rojas González*”.

Artículo 4°. La Nación, a través del Ministerio de Cultura, contribuirá a la financiación, al fomento, promoción, protección, conservación, divulgación, desarrollo y financiación del “*Festival Folclórico Regional del San Juan Cantalicio Rojas González*” y de los valores culturales que se originen alrededor del folclor de dicha región. Así mismo, apoyará el trabajo investigativo en relación con el aporte musical del municipio de Natagaima y la región; contribuirá al fomento de la producción musical en el municipio de Natagaima y en la región; estimulará la participación local, regional y nacional e internacional al festival; apoyará la producción fílmica que permita la difusión a nivel nacional e internacional del “*Festival Folclórico Regional del San Juan Cantalicio Rojas González*” y de igual manera apoyará aquellas manifestaciones y expresiones de dicha región que también hacen parte del aporte cultural como son la producción de instrumentos musicales típicos, artesanías, gastronomía y vestuario, entre otros.

Artículo 5°. La Nación a través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, apoyará la promoción turística asociada con el festival en el muni-

pio de Natagaima, en la región y en el departamento del Tolima.

Artículo 6°. Las autoridades locales, con el acompañamiento del Ministerio de Cultura, seguirán los trámites y procedimientos pertinentes para la inclusión de las tradiciones musicales y dancísticas asociadas al “*Festival Folclórico Regional del San Juan Cantalicio Rojas González*” en la Lista Representativa del Patrimonio Cultural Inmaterial del ámbito Nacional y para la elaboración del Plan Especial de Salvaguardia de dicha manifestación.

Artículo 7°. La presente ley rige a partir de la fecha de su sanción y promulgación y deroga toda disposición que le sea contraria.

**COMISIÓN SEGUNDA
CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SENADO DE LA REPÚBLICA**

El texto transcrito fue el aprobado en primer debate en Sesión Ordinaria de la Comisión Segunda del Senado de la República, el día dieciocho (18) de septiembre del año dos mil doce (2012), según consta en el Acta número 08 de esa fecha.

La Presidenta Comisión Segunda Senado de la República,

Myriam Alicia Paredes Aguirre.

El Vicepresidente Comisión Segunda Senado de la República,

Carlos Fernando Motoa Solarte.

El Secretario General Comisión Segunda Senado de la República,

Diego Alejandro González González.

CONTENIDO

Gaceta número 817 - Martes, 20 de noviembre de 2012
SENADO DE LA REPÚBLICA

	Págs.
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 164 de 2012 Senado, por el cual se expiden disposiciones generales sobre inversión extranjera en el sector agropecuario, y se dictan otras disposiciones.....	1
PONENCIAS	
Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Acto legislativo número 11 de 2012 Senado, por medio de la cual se adiciona un nuevo artículo a la Constitución Política.....	19
Informe de ponencia para segundo debate, texto propuesto y texto definitivo aprobado en primer debate Comisión Segunda al Proyecto de ley número 195 de 2012 Cámara, 248 de 2012 Senado, por medio de la cual se declara patrimonio cultural de la Nación el Festival Folclórico del municipio de Natagaima, departamento del Tolima, reinado departamental y se le da el nombre de Festival Folclórico Regional del San Juan Cantalicio Rojas González.....	21