



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXV - N° 1283

Bogotá, D. C., martes, 15 de septiembre de 2026

EDICIÓN DE 31 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 203 DE 2026
CÁMARA

por medio del cual se reconoce al Río Guaviare,
sus cuencas y afluentes hídricos como sujetos de
Derechos, se establecen medidas en pro de su
conservación y preservación, y se dictan otras
disposiciones.

Bogotá, D. C., miércoles 12 de agosto del año 2026

Doctor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ

Secretario General

secretaria.general@camara.gov.co

Cámara de Representantes

Congreso de la República

ASUNTO. Radicación de Proyecto de Ley número
203 de 2026 Cámara, por medio del cual se reconoce
al Río Guaviare, sus cuencas y afluentes hídricos como
sujetos de Derechos, se establecen medidas en pro
de su conservación y preservación, y se dictan otras
disposiciones.

Respetado Secretario General de la honorable
Cámara de Representantes, en cumplimiento mi
deber constitucional y legal, actuando dentro de los
lineamientos establecidos en los artículos 139 y 140
de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso de
la República), en mi calidad de Congresista de la
República, procedo a radicar ante su dependencia
el presente Proyecto de Ley, por medio del cual se
reconoce al Río Guaviare, sus cuencas y afluentes
hídricos como sujetos de Derechos, se establecen
medidas en pro de su conservación y preservación, y
se dictan otras disposiciones.

Lo anterior a efectos de que surta el trámite
señalado en el artículo 144 del texto legal ya
referenciado.

Cordialmente,

JORGE ALEXANDER QUEVEDO HERRERA

Representante a la Cámara

Departamento del Guaviare.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 203 DEL
AÑO 2026 CÁMARA

por medio del cual se reconoce al Río
Guaviare, sus cuencas y afluentes hídricos como
sujetos de Derechos, se establecen medidas en
pro de su conservación y preservación, y se dictan
otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA
INICIATIVA DE LEY.

1. OBJETO DE LA INICIATIVA DE LEY

La presente iniciativa de ley tiene por objeto
declarar al Río Guaviare, sus cuencas y afluentes
hídricos como sujetos de Derechos a la protección,
conservación, preservación además de su
mantenimiento y restauración a cargo del Estado.

Las disposiciones normativas aquí contenidas
buscan garantizarle derechos a esta importante
fuente hídrica de la Amazonia, es de resaltar que
disposiciones constitucionales ya han establecido el
Deber del Estado Colombiano en la protección de

nuestros recursos hidrográficos, además diferentes preceptos de la Constitución Nacional versan y son relativos a la conservación, preservación y restauración del ambiente y de los recursos naturales que la conforman

2. CONTENIDO DE LA INICIATIVA DE LEY.

La presente iniciativa de ley se compone de un cuerpo normativo de 8 artículos, discriminados de la siguiente manera:

- El artículo 1°, establece el objeto de la ley, la cual declarará como sujeto de Derechos al Río Guaviare.
- El artículo 2°, establece 7 derechos del río, mismo que están basados en pronunciamientos jurisprudenciales de la Corte Constitucional y la Corte Suprema de Justicia.
- El artículo 3°, señala la obligación de elegir delegados para que funjan como Representantes legales de la cuenca hídrica.
- El artículo 4°, crea una figura que tiene natalicio con la Declaratoria del Río Atrato como sujeto de Derecho, quienes tienen unos guardianes para su defensa, por lo anterior se crea la Comisión de Guardianes del Río Guaviare.
- El artículo 5°, establece de manera imperativa la creación de un reglamento para el funcionamiento de dicha comisión.
- El artículo 6°, establece la obligación de realizar un plan de acción encaminado a preservar y conservar la cuenca hídrica.
- El artículo 7°, señala la obligatoriedad que tiene el ministerio público de hacer un acompañamiento constante a las disposiciones de la iniciativa de ley.
- El artículo 8°, vigencia.

3. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA DE LEY.

Los Derechos Humanos de Tercera Generación, que se circunscriben a aquellos del medio ambiente, la fauna, la flora y la multiculturalidad de especies que se pueden encontrar a lo largo y ancho de nuestra patria, nos llevan a pensar de manera más aguda en los instrumentos jurídicos para salvaguardar estos DERECHOS HUMANOS DE TERCERA GENERACIÓN, no basta solamente con encontrarlos positivizados en nuestra Carta Política, sino que los mismos requieren leyes concretas que estén encaminadas a su protección, conservación y salvaguarda.

En este sentido, la presente iniciativa es necesaria para que se garantice una normatividad específica frente a esta importante cuenca hídrica, creando un conjunto de medidas que estas de manera única y exclusiva encaminadas a su protección.

3.1 Reseña del Río Guaviare.

El Río Guaviare es una de las principales arterias fluviales de nuestra patria, de las más importantes

del país, lo anterior gracias a los 1.497 kilómetros que tiene de longitud, de los cuales 630 kilómetros son completamente navegables, es a su vez, un territorio común y una frontera, el Río Guaviare separa dos regiones de nuestra patria, la Orinoquía y la Amazonía colombiana, además une a los departamentos del Meta y del Guaviare.

El Río Guaviare nace de la confluencia de dos vertientes hídricas, el Río Guayabero y el Río Ariari, lo que conforma en su natalicio el raudal del Guayabero, posteriormente continua su cauce por toda la jurisdicción de San José del Guaviare, por Mapiripán en el departamento del Meta y por el resguardo indígena Siare, en Vichada, posteriormente continua su curso formando el raudal de Mapiripana, para continuar río abajo hasta Barrancominas entre el los departamento de Guainia y Vichada. En su tramo final se une con el río Inírida y, desde allí, continúa su curso hasta “encontrar” el río Atabapo, en la República Bolivariana de Venezuela.¹

Durante gran parte de su recorrido, el río delimita las regiones Orinoquía y Amazonía colombianas. Durante años estuvo circundado por el bosque de galería y colindado de selvas tropicales, pero el avance de la ganadería ha reducido los bosques y expandido las sabanas. En sus riberas se cultiva todo tipo de productos tropicales, el principal de ellos es el cacao. Es especialmente rico en pesca.

Los pobladores originales de la cuenca del Guaviare fueron los indígenas Guayabero, Tinigua, Sikuni, Nukak, Piapoco y Puinave. Desde finales del siglo XIX se establecieron en el río puestos para el acopio de caucho, pero solamente hacia 1960 comenzó una colonización agrícola y pecuaria, que se multiplicó hacia 1980 por el auge de los cultivos ilegales de coca.

FOTOGRAFÍA DEL NACIMIENTO DEL RÍO GUAVIARE.



2

El Río Guaviare inicia su cauce en la unión del Guayabero y el Ariari, continua su ingreso al Departamento del Guaviare en el momento en el cual cruza el puente Nowen para empezar a recorrer

¹ Información tomada de la página institucional del Departamento del Guaviare, disponible en línea en: <https://www.guaviare.gov.co/turismo/rio-guaviare-314088>

² Fotografía tomada por la Unidad de Trabajo Legislativo del honorable Representante Jorge Alexander Quevedo, unión del Río Ariari y el Río Guayabero formando el Río Guaviare.

aguas abajo jurisdicción del departamento del Guaviare, fungiendo como un eje de transición que da pasos a los Llanos de la Orinoquía y al bioma Amazónico, siendo importante mencionar que dicha zona aparece cobijada por la Sentencia 4360 que declara al Amazonas como sujeto de Derechos, su cauce es un escenario por donde discurre entre bosques de galería, selva húmeda e infinidad de flora y fauna a su alrededor.

UBICACIÓN DEL RIO GUAVIARE, GOOGLE MAPS



³Río Guaviare, Google Maps

Las principales amenazas de esta cuenca hídrica son la expansión de la frontera agrícola, los cultivos ilícitos, la caza y la pesca indiscriminada, la deforestación y la contaminación derivada de la minería ilegal, a lo anterior también debemos incluirle la presencia de los grupos armados al margen de la ley que toman zonas aledañas al río como espacios estratégicos para sus actuares delictivos.

CAUCE DEL RÍO GUAVIARE



4

El Río Guaviare atraviesa cuatro Departamentos de la patria, como ya se dijo de manera precedente, atraviesa San José del Guaviare, Mapiripán, bordeando el límite del Departamento del Guaviare y desembocando en la altura de la capital de Guainía, Inírida, en el río que lleva ese nombre, el Río Inírida.

³ Imagen tomada de google maps, disponible en línea https://www.google.com/maps/@2.5824326,-72.7561944,14.75z?entry=ttu&g_ep=EgoyMDI1MDczMC4wIKXMDSoASAFQAw%3D%3D
⁴ Imagen tomada de Wikipedia la enciclopedia libre.

Las riberas del Río Guaviare han sido territorio de asentamientos indígenas originarios desde tiempos prehispánicos. De acuerdo con Bermúdez Marín (s.f), en el Siglo XVIII las misiones franciscanas reconocieron que en las riberas altas del Guaviare habitaban comunidades indígenas pertenecientes a las familias lingüísticas Guahibo (Guayaberos y Sikuaní) y Tucano, que dependían de la pesca, la caza y cultivos hortícolas; con la colonización española algunas tribus fueron exterminadas y también hay que tomar en cuenta que muchas de ellas son nómadas o seminómadas.

En la actualidad, este territorio cuenta con diez resguardos indígenas habitados por las familias Sikuaní, Tucano, Desano, Cubeo, Puinave, Piratapuyo, Curripaco, Guayabero y Nukak.

Para puntualizar, el Río Guaviare, atraviesa por los departamentos del Meta, Guaviare, Guainía y Vichada.



5

CORREDOR DEL GUAVIARE SEGÚN LA COMISIÓN DE LA VERDAD.

El Corredor Río Guaviare en conexión con Venezuela está ubicado en el suroriente del país que divide las regiones de la Orinoquía y la Amazonía. Está conformado por 4 departamentos –Meta, Vichada, Guaviare y Guainía– y 8 municipios alrededor del afluente principal, con presencia ancestral de los pueblos indígenas Sikuaní, Piapocos, Piaroas, Puinaves, Curripacos, Cubeos y Jiw, además de población Nükak, desplazada por el conflicto armado.

La población afrocolombiana que habita esta región son personas que llegaron en diferentes procesos de migración: una en los años 40, buscando oportunidades como maestros y maestras en las escuelas públicas y, posteriormente, desplazados como consecuencia de la violencia del conflicto armado de regiones del Pacífico entre 1985 y 2021. Actualmente coexisten 37 resguardos indígenas con título de propiedad colectiva y 5 consejos comunitarios de comunidades negras. Este corredor se conecta por el Río Guaviare, el Río Guayabero y

⁵ Río Guaviare atravesando Mapiripán en el departamento del Meta, Fotografía de la Unidad de Trabajo Legislativo del honorable Representante Alexander Quevedo.

el Río Ariari y comunica la Orinoquía y la Amazonía con la Frontera de Venezuela (Estado de Amazonas).

Con excepción del Vichada, municipios de este corredor fueron frecuentados por miembros de las Kumpaño de Cúcuta, Girón, Pasto, San Pelayo, Tolima y las organizaciones Prorrom y Unión Romaní de Bogotá.

Su situación geográfica convierte a los municipios que conforman esta subregión en un corredor estratégico de movilidad para la realización de actividades ilícitas, entre ellas el cultivo, procesamiento y tráfico de cocaína, explotación ilegal de minerales, tráfico de armas y gasolina.

En este corredor se dieron procesos de colonización dirigida de colonos o campesinos que llevaron a muchos foráneos al territorio, hacia finales de los años setenta. Iniciaron las economías ilegales de siembra, procesamiento, tráfico de coca y marihuana. Para el año de 1980 el crecimiento de la siembra ilícita de coca fue fuente de financiamiento para grupos armados como las Farc y grupos paramilitares. En este corredor proliferó la siembra de cultivos de uso ilícito.

En 1997, y tras la celebración de la Primera Conferencia Nacional de dirigentes y comandantes de Autodefensas Campesinas, los hermanos Castaño, a través de las ACCU y las AUC crearon el Bloque Centauros, el cual sería el bloque paramilitar de mayor incidencia en este corredor, por medio del afianzamiento de diferentes Frentes que tuvieron un período de existencia del año de 1998 hasta el 2004. Desde 1999 hasta el año 2001, se dio un intento de las Autodefensas por apoderarse de los ingresos que reportaba el narcotráfico; por esta razón, el primer objetivo de las Autodefensas fue dominar los ríos que eran la principal vía de ingreso de insumo ilegal a la zona del Guaviare.⁶



Para concluir a parte de su gran valor como una vía fluvial, este río alimenta ecosistemas claves y es hogar de diversas comunidades indígenas. En sus diferentes afluentes, como Tranquilandia, se realizan

⁶ Información sobre el corredor del Guaviare, tomado de la página de Comisión de La Verdad <https://www.comisiondelaverdad.co/corredor-rio-guaviare-conexion-con-venezuela>

diferentes proyectos de turismo sostenible que han impulsado el desarrollo de este departamento. Un lugar que pasó del conflicto armado a la conservación de la naturaleza.

3.2 PROBLEMAS Y AMENAZAS DEL RÍO GUAVIARE.



En el departamento del Guaviare, la cuenca del río presenta varias amenazas, las cuales podríamos discriminar de la siguiente manera:

- DISMINUCIÓN DE PECES EN EL RÍO: Tanto los pesqueros como las comunidades indígenas advierten que los peces no están llegando al río o son muy pequeños para el consumo. En el río viven especies como el bagre, el bocachico y el dorado.

Algunos indígenas jiw advirtieron que hace meses no ven el pez dorado. Una de las principales amenazas al Río Guaviare es la minería ilegal. La extracción de oro y de otros minerales ha causado la contaminación de mercurio en las aguas del río.

- EXPANSIÓN DE LA FRONTERA AGRÍCOLA: La expansión de la frontera agrícola en el departamento del Guaviare, genera una amenaza para el cauce del río y genera que ciertas zonas fluviales empiecen a secarse, este fenómeno tiene tanto de largo como de ancho, sus consecuencias son muy significativas y lamentablemente, las autoridades locales y la UPRA, parecen no realizar acciones profundas en aras de buscar soluciones a la presente problemática. Pues es de suma trascendencia identificar la frontera agrícola para buscar un equilibrio entre el desarrollo agropecuario y la protección de los ecosistemas naturales.

- CULTIVOS ILÍCITOS: El Río Guaviare se convierte en un corredor de suma importancia para la delincuencia, pues por el mismo se puede enviar cocaína hasta Venezuela, tal y como se reseñó en el acápite del corredor del Guaviare para la Comisión de la Verdad.

- MINERÍA ILEGAL: La minería ilegal termina generando consecuencias nefastas en el agua, no solo en su contaminación por metales pesados como el mercurio, y la alteración de la dinámica fluvial que ello conlleva, lo que genera también la pérdida de biodiversidad a la par de las problemáticas sociales que ello acarrea.

⁷ Fotografía tomada de internet: https://rutasdelconflicto.com/especiales/Proyecto_Amazonia/rio_guaviare.html

- GRUPOS AL MARGEN DE LA LEY:

Al ser un corredor atractivo para las actividades delincuenciales, se presentan disputas de grupos al margen de la ley por sus rutas para el envío de estupefacientes y el tráfico de drogas a través de estos caminos fluviales.

4. CONSIDERACIONES JURÍDICAS FRENTE A LA NATURALEZA COMO SUJETO DE DERECHOS

Desde hace años ha quedado zanjado el debate de que, si la fauna y la flora puede o no ser sujeto de Derechos, dicha situación aparece de manera trascendente en nuestra patria, a través de la Sentencia T-622 del año 2016 la Corte Constitucional, reconoció al Río Atrato como sujeto de Derecho, si bien se trata de un avance importante de cara a la positivización de los Derechos Humanos de tercera generación, debemos ser conscientes de que su cristalización ha sido bastante incipiente.

De esta manera, este acogimiento jurisprudencial de la naturaleza como sujeto de derechos es inane si no se ampara dentro del marco de una política del buen vivir, que busque el aprovechamiento sostenible de los ecosistemas respetando sus capacidades y ciclos.

Si bien la anterior providencia de raigambre judicial es para la jurisdicción del Río Atrato, el Río Guaviare también podría ser susceptible de ser sujeto de derechos y ser priorizado en acciones que estén encaminadas en pro de su restauración, conservación, preservación y cuidado.

Los jueces, en el caso particular, los jueces colombianos, se han apartado del sistema tradicional basado en el formalismo para generar un nuevo sistema en el cual los derechos además de estar contemplados en la ley pueden crearse desde la jurisprudencia. Adicionalmente, en el actual sistema legal, las normas ambientales están basadas en una visión antropocéntrica, en el sentido que el medio ambiente y la naturaleza se debe proteger con el fin de contribuir a la calidad de la vida de los seres humanos y para satisfacer sus necesidades. Sin embargo, nuestro ordenamiento jurídico se encuentra permeado por visiones ecocéntricas, las cuales buscan proteger a la naturaleza por su valor propio e incluso por disposiciones constitucionales, como por ejemplo el reconocimiento de la función ecológica de la propiedad privada.

El reconocimiento de la naturaleza como sujeto de derecho requiere evaluar su concepción como objeto de apropiación y explotación en una sociedad basada en el extractivismo. Es evidente que el desarrollo capitalista está superando la capacidad de carga del planeta, en la medida que los procesos depredatorios producto de los modelos económicos extractivistas, como los que se realizan en algunos lugares de América Latina y en otras regiones, están poniendo en riesgo la vida sobre la Tierra, toda vez que se privilegia la minería, la agroindustria y el crecimiento sin consideraciones de reciprocidad,

solidaridad y complementariedad en las relaciones entre los seres humanos y la naturaleza.

Además de la Sentencia calendada al año 2016 emanada por una de las altas cortes de la Rama Judicial, La Corte Constitucional, resulta importante señalar que en el año 2018, La Corte Suprema de Justicia mediante Sentencia de Tutela STC 4360 del año 2018, ordenó a distintos actores actores, encabezados por la Presidencia de la República, formular un plan de acción de corto, mediano y largo plazo, que contrarreste la tasa de deforestación de la Amazonía, en donde se haga frente a los efectos del cambio climático; de la misma forma, ordenó la construcción de un “Pacto intergeneracional por la vida del amazonas colombiano (PIVAC)”, en donde se adopten medidas encaminadas a reducir a cero la deforestación y las emisiones de gases efecto invernadero.

La sentencia además de esta orden también señaló lo siguiente:

Por último, ORDENAR a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía - Corpoamazonia, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico - CDA, y la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena - Cormacarena, realizar en un plazo de cinco (5) meses contados a partir de la notificación del presente fallo, en lo que respecta a su jurisdicción, un plan de acción que contrarreste mediante medidas policivas, judiciales o administrativas, los problemas de deforestación informados por el Ideam. Adicionalmente, en lo de sus facultades, los organismos querellados tendrán que, en las cuarenta y ocho (48) horas transcurridas luego del enteramiento de este fallo, incrementar las acciones tendientes a mitigar la deforestación mientras se llevan a cabo las modificaciones contenidas en el mandato antelado. Dentro de las potestades asignadas, está la de presentar con mensaje de urgencia las denuncias y querellas ante las entidades administrativas y judiciales correspondientes.⁸

SÍNTESIS DE LA SENTENCIA 4360 DE 2018.

Los hechos narrados en esta sentencia ocurrieron anteriores al año de 2018.

En el estudio adelantado para conceder la acción de tutela de los derechos a gozar de un ambiente sano, vida y salud de un grupo de 25 niños, niñas, adolescentes y jóvenes representados por el Director del Centro de Estudios Dejusticia, la Corte Suprema de Justicia estableció que el Estado colombiano no ha enfrentado eficientemente la problemática de la deforestación en la Amazonía, pese a haber suscrito numerosos compromisos internacionales y a existir en el país suficiente normatividad y jurisprudencia sobre la materia.

⁸ Corte Suprema de Justicia, Sentencia 4360 de 2018, fragmento, disponible en línea en: <https://www.anla.gov.co/07rediseureka2024/jurisprudencia/sentencias/sentencia-stc4360-2018-de-la-corte-suprema-de-justicia-la-amazonia-colombiana-como-entidad-sujeto-de-derechos>

Según la providencia, adoptada en decisión mayoritaria de la Sala de Casación Civil, las tres Corporaciones para el Desarrollo Sostenible que tienen jurisdicción sobre la Amazonía colombiana: 1) la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonia (Corpoamazonía), 2) la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Norte y el Oriente Amazónico (CDA), y 3) la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Área de Manejo Especial La Macarena (Cormacarena) no están cumpliendo sus funciones de evaluar, controlar y monitorear los recursos naturales, ni de sancionar la violación de normas de protección ambiental; la deforestación ocurre en lugares bajo la tutela de Parques Nacionales Naturales de Colombia (PNN); departamentos como Amazonas, Caquetá, Guaviare y Putumayo también incumplen las funciones de protección ambiental, y municipios del área amazónica concentran altos niveles de deforestación sin contrarrestar esa situación.

Con estos y otros elementos de juicio proporcionados por investigaciones del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) y el propio Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS), la Corte determinó el nexo causal entre la afectación de los derechos fundamentales de los accionantes de la tutela, y en general las personas residentes en el país, con el cambio climático generado por la reducción progresiva de la cobertura forestal, causada por la expansión de la frontera agrícola, los narco cultivos, la minería ilegal y la tala ilícitas de los bosques de la región.

Los reseñados factores generan directamente la deforestación de la Amazonía, provocando a corto, mediano y largo plazo, un perjuicio inminente y grave para los niños, adolescentes y adultos que acuden a esta acción, y en general, a todos los habitantes del territorio nacional, tanto para las generaciones presentes como las futuras, pues desboca incontroladamente la emisión de dióxido de carbono (CO2) hacia la atmósfera, produciendo el efecto invernadero, el cual transforma y fragmenta ecosistemas, alterando el recurso hídrico y con ello, el abastecimiento de agua de los centros poblados y degradación del suelo....

La Corte Suprema de Justicia - Sala de Casación Civil al decidir la acción de tutela en segunda instancia y de manera definitiva: sentencia STC4360-2018 de fecha 5 de abril de 2018, radicación número 11001-22-03-000-2018-00319-01, resolvió revocar la sentencia de primera instancia del 12 de febrero de 2018 dictada por el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Bogotá - Sala Civil Especializada en Restitución de Tierras y, en su lugar, otorgar la salvaguarda impetrada.

El pronunciamiento jurisprudencial anterior, ha sido aplicado de manera insulsa, lamentablemente hace falta articulación entre los principales actores, de cara a poder tener espacios de concertación en la toma de decisiones que involucren al Río

Guaviare, dichos espacios deben ser tripartitas entre el gobierno nacional, las entidades territoriales y las corporaciones autónomas regionales de las jurisdicciones por las cuales a traviese el río.

Pero estos espacios parecen ser nulos, no son tomados con la seriedad que se requiere, para ejemplificar, debemos citar lo acaecido en la sesión del día 31 de julio de la presente anualidad en la Asamblea Departamental del Guaviare.



9

#MaranduaNoticias □ En la Asamblea Departamental se realizó una audiencia para evaluar el cumplimiento de la Sentencia 4360 de 2018, que reconoce a la Amazonía colombiana como sujeto de derechos y ordena acciones para frenar la deforestación. El diputado Mauricio Acosta informó que pocos actores comprometidos asistieron, lo que limitó el seguimiento a las medidas ordenadas por la Corte.

Esta es la realidad en el departamento del Guaviare, y la misma se debe extender a lo largo y ancho del territorio nacional, que conformar el bioma amazónico, las decisiones de la justicia no se cumplen de manera seria, las audiencias y los espacios de debate que se abren para revisar las acciones que se han tomado derivadas de la Sentencia no son tomados con la seriedad y la responsabilidad que amerita.



10

9 Marandua, disponible en: <https://marandua.com.co/baja-participacion-en-audiencia-sobre-sentencia-que-protege-la-amazonia-en-guaviare/>
10 Imagen tomada por la UTL del HR Jorge Alexander Quedo H.

5. COMPETENCIA DEL CONGRESO Y FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y JURISPRUDENCIALES SOBRE LA DECLARATORIA DE SUJETO DE DERECHOS.

Este proyecto de ley tiene como fundamento la Constitución Ecológica dado que la protección de la naturaleza es estructural a la identidad de nuestra carta fundamental, incluso llegando a tener mención en 34 artículos de la Constitución (Corte Constitucional, sentencia C-126 de 2008). La Corte ha considerado que la Constitución Ecológica tiene una triple dimensión: *“de un lado, la protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación. De otro lado, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales. Y, finalmente, de la constitución ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares”* (Corte Constitucional, Sentencia T-760 de 2007). El artículo 79 de la Constitución contiene el corazón de esta protección jurídica: *“Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”*.

La jurisprudencia de la Corte ha interconectado las normas constitucionales y ha sintonizado así los deberes del Estado respecto del medio ambiente así:

“1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera” (Corte Constitucional, Sentencia C-123 de 2014).

En particular sobre los ríos, la jurisprudencia constitucional ha sido innovadora, por ejemplo, la Corte Constitucional protegió el Río Atrato y lo declaró “sujeto de derechos” (Corte Constitucional, Sentencia T-622 de 2016). El caso se inició por una acción de tutela interpuesta por representantes de las comunidades étnicas que viven en la rivera del Atrato y que sufren las consecuencias de la contaminación ambiental producida por la minería de oro ilegal que ocurren en las cuencas, ciénagas y afluentes de este río, especialmente en el río Quito, el río Andágueda (territorio de Cocomopoca), el río Bebará y el río Bebaramá (territorio de Cocomacia). En este caso la Corte reconoció al río Atrato y sus afluentes *“como una entidad sujeto de derechos a la protección,*

conservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado y las comunidades étnicas”. Esto tuvo como consecuencia que el Gobierno nacional ejerciera la representación legal de los derechos del río en conjunto con las comunidades étnicas a quienes declaró “guardianes del río” y designó un equipo asesor y un panel de expertos para que acompañará un conjunto amplio de medidas que se tomaron. La Corte detalló así el fundamento de sus órdenes:

“9.32. En esa medida, dimensionando el ámbito de protección de los tratados internacionales suscritos por Colombia en materia de protección del medio ambiente, la Constitución Ecológica y los derechos bioculturales (fundamentos 5.11 a 5.18), que predicen la protección conjunta e interdependiente del ser humano con la naturaleza y sus recursos, es que la Corte declarará que el río Atrato es sujeto de derechos que implican su protección, conservación, mantenimiento y en el caso concreto, restauración. Para el efectivo cumplimiento de esta declaratoria, la Corte dispondrá que el Estado colombiano ejerza la tutoría y representación legal de los derechos del río en conjunto con las comunidades étnicas que habitan en la cuenca del río Atrato en Chocó; de esta forma, el río Atrato y su cuenca -en adelante- estarán representados por un miembro de las comunidades accionantes y un delegado del Estado colombiano. Adicionalmente y con el propósito de asegurar la protección, recuperación y debida conservación del río, ambas partes deberán diseñar y conformar una comisión de guardianes del río Atrato cuya integración y miembros se desarrollará en el acápite de órdenes a proferir en la presente sentencia” [Subrayado fuera del texto original]

(Corte Constitucional, Sentencia T-622 de 2016, párr. 9.32).

6. CONVENIENCIA DE LA INICIATIVA DE LEY

El Río Guaviare, es un afluente hídrico de gran transcendencia en nuestra nación, en el mismo están asentadas varias poblaciones que se sitúan a sus orillas, por lo anterior es inexorable el transporte fluvial a través del río, así como la actividad pesquera, es un río de 1497 kilómetros que atraviesa 4 entidades territoriales. Cómo ya se ha dicho, el río presenta problemáticas ambientales producto de la pesca, de la expansión de la frontera agrícola y la dispuesta territorial entre grupos delincuenciales.

Por lo anterior, el presente proyecto de ley es totalmente conveniente a efectos de darle a esta cuenca hídrica la connotación de sujeto de derechos, declaratoria que está alineada con los postulados constitucionales y legales, además de pronunciamiento jurisprudenciales en los cuales manifiesta la inminente e impostergable necesidad de preservar el ambiente, y que esta responsabilidad no se debe circunscribir solamente al estado, sino a toda la pluralidad de actores sociales relacionados con la cuenca hídrica del Río Guaviare.

Esta medida legislativa permitirá garantizar la efectividad de los deberes constitucionales de protección ambiental consagrados en los artículos 79 y 80 de la Constitución Política, y adoptar un enfoque a favor de la naturaleza, en sintonía con los desarrollos más avanzados de la doctrina nacional e internacional.

En el ámbito internacional, la tendencia es similar: se han consagrado figuras análogas para ríos y ecosistemas. Por ejemplo, la Ley Te Awa Tupua (Nueva Zelanda, 2017) declara al río Whanganui persona jurídica con derechos fundamentales y reconoce la cosmovisión maorí de que el río es un ancestro vivo. Apenas días después, un tribunal de India (Uttarakhand, 2017) reconoció al Ganges (y al Yamuna) como “entidades vivas” con derechos fundamentales y nombró guardianes legos para reclamaciones en su nombre. En Ecuador la Constitución (2008) ya consagra derechos de la naturaleza. Todas estas experiencias resaltan un cambio de paradigma legal: tratar al recurso hídrico como sujeto de derechos facilita la protección integral de los ecosistemas fluviales y las comunidades que dependen de ellos.

En el caso del Río Atrato (Colombia), la misma Corte Constitucional ordenó al Estado implementar un plan de salvamento (movilización interinstitucional) involucrando a comunidades étnicas para restaurar el río. En Nueva Zelanda, la ley Whanganui estableció guardianes gubernamentales y maoríes (iwi) conjuntos para tutelar los derechos del río.

Otras iniciativas notables incluyen la declaración de derechos del río Vilcabamba (Ecuador), del río Magpie (Canadá), y del río Corgo (Portugal). En general, estos casos muestran diversas modalidades (legislación especial, sentencias judiciales, acuerdos con pueblos originarios) para consagrar la personalidad jurídica fluvial. En todos ellos se destacan principios de participación de las comunidades locales, justicia ambiental y enfoque holístico. Estas experiencias internacionales refuerzan la viabilidad y pertinencia de reconocer jurídicamente al Pamplonita como sujeto de derechos con el fin de consolidar su gobernanza y proteger legalmente su integridad ecológica.

7. IMPACTO FISCAL

El artículo 7° de la Ley 819 de 2003¹¹ señala que uno de los requisitos propio del trámite legislativo es que las iniciativas que comporten una orden de gasto o que concedan un beneficio tributario contengan un análisis el impacto fiscal de las normas propuestas y de su compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo¹².

Ese requisito formal busca velar por la sostenibilidad de las finanzas públicas y garantizar la

estabilidad macroeconómica. Además, opera como un mecanismo de transparencia para asegurar la implementación y aplicación efectiva de las leyes¹³. La Corte Constitucional en su jurisprudencia ha fijado ciertas reglas para identificar las normas que conceden beneficios tributarios y las que ordenan un gasto. Ello, para poder determinar cuándo se hace exigible el requisito contenido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003.

En consecuencia, la alta Corte ha indicado que una norma otorga un beneficio tributario cuando pone en posición de privilegio o propone un trato preferencial para una persona o una actividad sujeta a tributar respecto de otras. Ello, en relación con una obligación preexistente¹⁴. Ese tipo de disposiciones requiere el referido análisis de impacto fiscal toda vez que su implementación conlleva la reducción de los ingresos tributarios que obtiene la nación¹⁵.

Por otro lado, en el entendimiento de la Corte Constitucional, las normas que ordenan gasto son aquellas que establecen con claridad un mandato imperativo de gasto que además sea un título jurídico suficiente y obligatorio para incluir una nueva partida presupuestal en la ley de presupuesto. Dentro de ese abanico de normas están las que ordenan un incremento en la remuneración de algunos servidores¹⁶, aquellas que crean cargos, dependencias o entidades¹⁷, o las que necesariamente derivan en un aumento de una partida presupuestal¹⁸.

En la jurisprudencia constitucional se ha advertido que existen otras normas que pueden conllevar impactos fiscales, pero que no requieren el cumplimiento del requisito formal previsto en la Ley 819 de 2003 para su aprobación. Entre ellas figuran las disposiciones que (i) únicamente autorizan un gasto que puede ser o no incluido en el presupuesto conforme la voluntad del Gobierno nacional, (ii) no determinan con claridad si ordenan o autorizan un gasto porque dejan margen para que el Gobierno defina la manera de ejecutar la disposición, (iii) simplemente habilitan la realización de arreglos presupuestales sin ordenar que se deba incurrir en un nuevo gasto o no fijan El responsable de cumplir la

¹³ Corte Constitucional, Sentencias C-502 de 2007, C-315 de 2008, C-373 de 2009, C-124 de 2022, C-133 de 2022, C-175 de 2023, entre otras.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-134 de 2023 que al respecto reitera la sentencia C-520 de 2019. También se puede ver la sentencia C-175 de 2023.

¹⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-170 de 2021.

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-075 de 2022.

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencias C-134 de 2023, C-955 de 2007. Salvo cuando señalan que la financiación de esos costos debe darse con arreglo a los ajustes presupuestales que realice el ejecutivo. Al respecto ver la sentencia C-1011 de 2008.

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-856 de 2006.

¹¹ Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones.

¹² Corte Constitucional, Sentencias C-134 de 2023, C-170 de 2021, C-133 de 2022.

orden¹⁹, (iv) únicamente confieren competencias²⁰ o (v) reproducen órdenes de gasto contenidas en normas anteriores que no pueden ser contrastadas por la Corte²¹. Tampoco ordenan gasto (vi) las normas que requieren de un desarrollo normativo posterior para su implementación²².

Con todo, la Corte ha empleado dos criterios para determinar si una norma es ordenadora de gasto. En primer lugar, el sentido literal de la norma (criterio gramatical) y en segundo lugar ha reglado que se debe observar la finalidad de la norma y su relación con otras y se debe revisar su posibilidad de concreción y ejecutabilidad (criterio funcional)²³.

Así las cosas, el presente proyecto de ley no debe agotar el requisito de análisis de impacto fiscal contenido en la Ley 819 de 2003, toda vez que se trata de una iniciativa normativa que no tiene efectos fiscales directos. Lo anterior, por cuanto el proyecto establece un marco de reconocimiento jurídico y participación institucional en torno a la protección del Río Guaviare, su cuenca y afluentes, sin ordenar gasto público adicional ni crear nuevas erogaciones obligatorias para el Estado. Las funciones y responsabilidades asignadas a las entidades del orden nacional y territorial se enmarcan dentro de sus competencias legales vigentes y podrán ser cumplidas mediante la redistribución y priorización de los recursos existentes. En tal sentido, el objeto del proyecto no modifica los gastos fiscales asociados al funcionamiento del Estado, no concede beneficios tributarios, no crea nuevas obligaciones presupuestales, ni comporta impacto fiscal estructural alguno.

8. CONFLICTO DE INTERESES:

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias

o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286 Ley 5ª de 1992. Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función Congresional, entre ellas la legislativa.

“Artículo 1°. El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

ARTÍCULO 286. Régimen de conflicto de interés de los Congresistas. Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista.

a) *Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

b) *Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.*

c) *Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o*

parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias.

a) **Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir**

cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores. (Negrilla propia)

b) **Cuando el beneficio podría o no configurarse para el Congresista en el futuro.**

c) **Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular; que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.**

¹⁹ Al respecto se debe destacar la Sentencia C-282 de 2021 en la que la Corte concluyó tras estudiar la constitucionalidad de un proyecto de ley estatutaria sobre una política pública de educación financiera, que una disposición tendiente a ordenar la publicación y revisión de material pedagógico por parte del Gobierno no constituía una orden de gasto porque una interpretación posible de la norma indicaba que el Gobierno Nacional podría cumplirla con recursos previamente previstos en apropiaciones presupuestales previas. A su vez, en la Sentencia C-765 de 2012 la Corte señaló que una norma que asignaba deberes, competencias y responsabilidades a varias entidades del Estado para garantizar las políticas en favor de las personas con discapacidad no debía cumplir el requisito de impacto fiscal porque, aunque las normas propuestas requerían gastos, se trataba del reconocimiento de competencias administrativas que no implicaban nuevas erogaciones presupuestales.

²⁰ Corte Constitucional, Sentencia C-134 de 2023.

²¹ Corte Constitucional, Sentencia C-134 de 2023.

²² Corte Constitucional, Sentencia C-134 de 2023, que al respecto reitera las Sentencias C-085 de 2022 y C-395 de 2021.

²³ Corte Constitucional, Sentencia C-093 de 2024.

d) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular; que regula un sector económico en el cual el Congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el Congresista. El Congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el Congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...).

(Subrayado y negrilla fuera de texto).

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que, para la discusión y aprobación de este proyecto de ley, no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los Honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

9. TEXTO PROPUESTO PARA LA INICIATIVA DE LEY

Proyecto de Ley número 203 de 2026 Cámara, por medio del cual se reconoce al Río Guaviare, sus cuencas y afluentes hídricos como sujetos de Derechos, se establecen medidas en pro de su conservación y preservación, y se dictan otras disposiciones, (RÍO GUAVIARE).

El Congreso de Colombia

DECRETA:

ARTÍCULO 1º. OBJETO. La presente ley tiene por objeto declarar al Río Guaviare, su cuenca y sus afluentes, como una entidad sujeta de derechos para su conservación, preservación, mantenimiento y restauración a cargo del Estado, y con la efectiva participación de las comunidades que habitan el área de influencia del Río Guaviare en los departamentos del Meta, Guaviare, Guainía y Vichada.

ARTÍCULO 2º. RECONOCIMIENTO DE DERECHOS. Se reconoce al Río Guaviare, su cuenca y afluentes, como sujeto de los siguientes derechos lo cual implica que tiene los siguientes derechos:

1. Derecho a fluir libremente y mantener su curso natural.

2. Derecho a existir, persistir y regenerarse naturalmente.

3. Derecho a no ser contaminado y a mantener su calidad de agua.

4. Derecho a conservar su biodiversidad y funciones ecosistémicas.

5. Derecho a la restauración integral en caso de afectaciones.

6. Derecho a ser defendido por Guardianes del Río.

7. Derecho a ser representado legalmente y defendido en los ámbitos administrativos y judiciales.

Parágrafo. Esta lista no es taxativa ni excluye otros derechos que puedan ser reconocidos a este ecosistema. Pueden incluirse por vía judicial o de la Comisión de Guardianes del Río Guaviare otros derechos que sean atribuibles al río según las condiciones socioambientales y culturales que se determinen de acuerdo al contexto regional.

ARTÍCULO 3º. REPRESENTANTES LEGALES. El Gobierno nacional a través del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, junto a los Representantes de comunidades residentes y campesinas que habitan la zona de influencia del Río Guaviare, designarán la representación legal en cabeza de tres (3) delegados, quienes se encargarán de ejercer la tutela, cuidado y garantía de los derechos del río.

Parágrafo 1º. Los representantes a que hace referencia el presente artículo serán elegidos dentro de los seis (6) meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, por períodos individuales de cuatro (4) años.

Parágrafo 2º. El procedimiento de elección de los Representantes Legales de las comunidades residentes y campesinas que habitan la zona de influencia del Río Guaviare se realizará de conformidad con el reglamento que expida y socialice el Gobierno nacional para tal fin dentro de los tres (3) meses siguientes a la expedición de la presente ley, con las comunidades residentes y campesinas que habitan la zona de influencia del Río Guaviare.

ARTÍCULO 4º. COMISIÓN DE GUARDIANES DEL RÍO GUAVIARE. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y los Representantes Legales del Río Guaviare, dentro de los dos (2) meses siguientes a su elección y designación, crearán la Comisión de Guardianes del Río Guaviare, la cual estará integrada por:

1. El Ministro(a) de Ambiente y Desarrollo Sostenible o su delegado(a).

2. El Ministro(a) de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado(a).

3. El Ministro(a) de Vivienda, Ciudad y Territorio o su delegado(a).

4. Los tres Representantes Legales del Río Guaviare

5. El Director de la CDA

6. El Director de Cormacarena
7. El Director de la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia
8. El Gobernador(a) del departamento del Guaviare o su delegado(a).
9. El Gobernador (a) del departamento del Meta o su delegado(a).
10. Un Representante de las juntas de acción comunal de barrios y/o veredas que pertenezcan a la cuenca del Río Guaviare.
11. Un Representante de los gremios económicos del departamento del Guaviare.

ARTÍCULO 5º. REGLAMENTO Y FUNCIONAMIENTO. La Comisión de Guardianes del Río Guaviare deberá adoptar su reglamento interno dentro de los tres (3) meses siguientes a su instalación. Este reglamento establecerá, como mínimo:

1. *Periodicidad de reuniones ordinarias:* la Comisión se reunirá, de manera presencial o virtual, al menos una vez cada dos (2) meses.
2. *Secretaría Técnica:* establecer quien ejercerá la secretaría técnica
3. *Sesiones extraordinarias:* podrán ser convocadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Secretaría Técnica o por solicitud de al menos una tercera parte de sus integrantes, cuando existan riesgos o afectaciones inminentes a los derechos del Río Guaviare
4. *Quorum y decisiones:* el *quorum* decisorio estará compuesto por la mayoría simple de sus miembros, y las decisiones se tomarán por mayoría absoluta de los presentes, salvo que el reglamento disponga una mayoría calificada para asuntos específicos.
5. *Actas e informes:* de cada sesión se levantará un acta, la cual deberá ser publicada en un repositorio digital accesible al público.
6. *Participación ciudadana:* en cada reunión ordinaria deberá habilitarse un espacio para la intervención de la ciudadanía, especialmente de los guardianes del río, organizaciones sociales y académicas.
7. *Uso de medios tecnológicos:* el reglamento deberá prever mecanismos de participación virtual que garanticen el acceso de los miembros e interesados, particularmente en zonas rurales o de difícil acceso.

ARTÍCULO 6º. PLAN DE ACCIÓN. La Comisión de Guardianes del Río Guaviare, elaborará el Plan de Acción del Río Guaviare, su cuenca y afluentes, con enfoque integral, territorial, ecosistémico e intercultural, que permita, entre otras cosas, su descontaminación, así como la de los territorios ribereños; recuperar, rehabilitar y restaurar sus ecosistemas y evitar daños adicionales al ambiente en la región, garantizando su goce pacífico y equilibrado con el medio ambiente.

El Plan de Acción se elaborará en un término máximo de doce (12) meses, luego de la conformación de la Comisión de Guardianes del Río Guaviare. El Plan de Ordenamiento y Manejo de la Cuenca (POMCA) del Río Guaviare, deberá ser incluido en el Plan de Acción que elabore la Comisión.

El Plan de Acción incluirá indicadores que permitan medir su eficacia y determinará las entidades responsables de cada acción establecida, de acuerdo con las funciones legales de cada institución. Este plan deberá incluir las estrategias de generación de evidencia científica sobre el estado del Río Guaviare. Además de deberán incluir mecanismos de participación activa de los guardianes del río y de la ciudadanía, así como un capítulo de financiación y fuentes complementarias.

La elaboración y ejecución del Plan de Acción será financiado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y podrá contar con recursos de cooperación nacional e internacional, así como del Sistema General de Regalías y otros fondos públicos o privados.

El Plan de Acción tendrá una vigencia de diez (10) años, con una evaluación periódica cada dos (2) años. Al término de dicho periodo, deberá ser reformulado integralmente según los resultados y las condiciones ambientales y sociales del territorio. En caso de ser necesario, la Comisión podrá aprobar una prórroga temporal del plan vigente, mientras se adopta su nueva versión. También se autoriza a la Comisión a modificar el Plan en cualquier momento en caso de eventos climáticos, ecológicos o sociales extraordinarios que afecten de forma significativa la cuenca.

Parágrafo 1º. El Plan de Acción será actualizado acorde a las disposiciones de renovación del POMCA del Río Guaviare.

Parágrafo 2º. El Plan de Acción y sus reformas deberán ser objeto de consulta previa, o consentimiento previo, libre e informado con las comunidades étnicas que ejerzan derechos territoriales en la cuenca del Río Guaviare, de conformidad con lo establecido en el Convenio 169 de 1989 de la OIT y la jurisprudencia constitucional.

Parágrafo 3º. El presente Plan de Acción deberá tener en cuenta, el trabajo mancomunado entre la gobernación del Guaviare, la alcaldía de San José del Guaviare y el Ministerio de Vivienda para la construcción de una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales en el municipio de San José del Guaviare, en aras de evitar el vertimiento de las aguas residuales al Río Guaviare, conservado y preservando nuestra cuenca hidrográfica

ARTÍCULO 7º. Acompañamiento permanente por parte del Ministerio Público. La Procuraduría General de la Nación, la Defensoría del Pueblo y las personerías municipales de los municipios que integran la cuenca del Río Guaviare, en el marco de sus competencias constitucionales y legales, ejercerán funciones de acompañamiento, vigilancia preventiva y seguimiento al cumplimiento de

la presente ley, al desarrollo del Plan de Acción y a la garantía efectiva de los derechos del Río Guaviare. Estas entidades deberán presentar un informe conjunto anual a la Comisión de Guardianes del Río Guaviare y a la ciudadanía en general, en el que se expongan hallazgos, alertas tempranas, recomendaciones y evaluaciones sobre la implementación de las obligaciones previstas en esta ley y el Plan de Acción.

ARTÍCULO 8º Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente:

JORGE ALEXANDER QUEVEDO HERRERA
Representante a la Cámara
Departamento del Guaviare.

El día 12 de ABASTO del año 2026
Ha sido presentado en este despacho el
Proyecto de Ley X Acto Legislativo _____
No. 203 Con su correspondiente
Exposición de Motivos, suscrito Por: M. JORGE
ALEXANDER QUEVEDO HERRERA

* * *

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 320 DE
2026, CÁMARA**

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

Bogotá, D. C., 2 de septiembre de 2026

Señor

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ

Secretario General

Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia. Radicación del Proyecto de Ley número 320 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se regula la propiedad, posesión y/o tenencia de tierras al interior de la frontera agrícola por parte de extranjeros.*

Respetado Secretario:

Radicamos ante su despacho el presente Proyecto de Ley número 320 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se regula la propiedad, posesión y/o tenencia de tierras al interior de la frontera agrícola por parte de extranjeros*, el cual tiene como objeto proteger la soberanía nacional y alimentaria, estableciendo límites a la propiedad, posesión y/o tenencia de tierras rurales, con el fin de evitar la concentración de predios rurales por parte de capitales extranjeros.

En este sentido, se presenta a consideración de la Cámara de Representantes del Congreso de la República el presente proyecto de ley, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la ley y la Constitución.

De las y los Congresistas,

6891- WILSON NEBER ARIAS CASTILLO Senador de la República Pacto Histórico	<i>f. avila</i> ARIEL AVILA Senador de la República
<i>Alfredo M</i> Alfredo Mondragón Garzón Representante a la Cámara Pacto Histórico	<i>José Luis Bohórquez</i> JOSÉ LUIS BOHÓRQUEZ LÓPEZ Representante Cámara - Boyacá Pacto Histórico

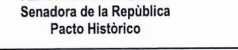
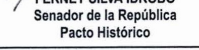
 ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO REPRESENTANTE A LA CÁMARA NARIÑO PACTO HISTÓRICO	 LOURDES MATEUS Representante a la cámara por el Huila Pacto Histórico
--	---

<i>Maria F Carrascal Rojas</i> MARIA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	<i>Veronica Estrada Holguin</i> VERONICA ESTRADA HOLGUIN Representante a la Cámara Departamento de Antioquia
---	---

 ISABEL CRISTINA ZULETA LÓPEZ Senadora de la República Pacto Histórico	 CARLOS MARIO CALVO LARGO Representante a la Cámara Circunscripción Especial Indígena
---	---

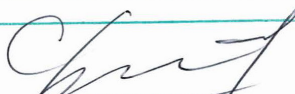
 HERNÁN MURIEL PÉREZ Representante a la cámara por Antioquia Pacto histórico	 FRANCY NATALIA MORENO PUIN Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico
--	---

 Carlos Alberto Benavides Mora Senador de la República Pacto Histórico	 ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA Senadora de la República Pacto Histórico
---	---

Pacto Histórico	ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA Senadora de la República Pacto Histórico
 AIDA AVELLA ESQUIVEL Senadora de la República Pacto Histórico	 FERNEY SILVA IDROBO Senador de la República Pacto Histórico
 HEINER DE JESÚS GAITÁN PARRA Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico	 DAVID RICARDO RACERO MAYORCA Senador de la República de Colombia Pacto Histórico


CAMARA DE REPRESENTANTES
SECRETARIA GENERAL

El día 02 de SEPTIEMBRE del año 2026
 Ha sido depositado en este despacho el
 Proyecto de Ley X Acto Legislativo _____
 No. 320 Con su correspondiente
 Exposición de Motivos, suscrito Por: H5 Wilson
WENEL ANIAS CASTILLO


SECRETARIO GENERAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 320 DE 2026
CÁMARA

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

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

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

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

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

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

Unidad Agrícola Familiar (UAF). Es la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal, cuya extensión permite a las familias campesinas beneficiarias recibir remuneración por su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que ayude a la formación de su patrimonio. Lo anterior, de acuerdo con las condiciones agroecológicas de la zona y con la aplicación de tecnología adecuada.

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

a) Personas naturales de nacionalidad extranjera, tengan o no su domicilio en el territorio nacional, salvo las excepciones establecidas en el artículo 8 de la presente ley.

b) Personas jurídicas, de conformidad con lo establecido en los artículos 633 del Código Civil y 469 del Código de Comercio, constituidas conforme a las leyes civiles o comerciales colombianas o del extranjero, cuyo capital social sea de titularidad de personas naturales o jurídicas de nacionalidad extranjera en proporción superior al cincuenta por ciento (50%), o en proporción necesaria para formar voluntad social mayoritaria independientemente del porcentaje accionario. De igual manera, quedan incluidas:

- Las personas jurídicas, cualquiera sea su tipicidad social, que se encuentren subordinadas por cualquier forma societaria o cooperativa extranjera que ejerza como matriz o controlante, en un porcentaje mayor al veinticinco por ciento (25%), o en proporción necesaria para formar voluntad social mayoritaria independientemente del porcentaje accionario.

- Las sociedades que hayan emitido bonos convertibles en acciones que permitan a su beneficiario acceder a una porción accionaria superior al veinticinco por ciento (50%), o en proporción necesaria para formar voluntad social mayoritaria, independientemente del porcentaje accionario, y se trate de personas naturales o jurídicas extranjeras, de conformidad con lo establecido en la presente ley.

- Cuando se transfiera la propiedad, bajo cualquiera de las formas previstas en las leyes vigentes, en virtud de un contrato de fideicomiso y cuyos beneficiarios sean personas naturales o jurídicas extranjeras en porcentaje mayor al cincuenta por ciento (50%).

c) Los consorcios y uniones temporales, cuando en ellas participen personas naturales o jurídicas extranjeras en porcentaje mayor al cincuenta por ciento (50%).

d) Personas jurídicas de derecho público de nacionalidad extranjera.

e) Sociedades de hecho, de conformidad con lo establecido en el artículo 498 y siguientes del Código de Comercio, en iguales condiciones respecto de su capital social a las previstas en el literal b) de este artículo.

Artículo 3º. Límites a la propiedad, posesión y/o tenencia sobre predios rurales por parte de extranjeros. La propiedad, posesión y/o tenencia de tierras rurales dentro de la frontera agrícola del país, por parte de personas naturales o jurídicas extranjeras de conformidad con lo establecido en la presente ley, no podrá exceder del quince por ciento (15%) de la totalidad del suelo rural de la frontera agrícola del municipio en que se encuentre.

Parágrafo. En ningún caso, la propiedad, posesión y/o tenencia en cabeza de una persona natural o jurídica extranjera podrá superar una Unidad Agrícola Familiar (UAF) de que trata la Ley 160 de 1994, o las leyes que la modifiquen, adicionen o sustituyan, con el fin de prevenir la concentración de tierras entre fronteras agrícolas y/o municipales.

Así mismo, se prohíbe a las personas naturales y jurídicas extranjeras la propiedad, posesión y/o tenencia sobre:

- a) Los predios con suelos rurales de vocación agropecuaria de clasificación agrológica I, II y III.
- b) Predios baldíos y reservas territoriales del Estado.
- c) Predios privados que inicialmente fueron adjudicados como baldíos bajo la Ley 160 de 1994.
- d) Predios que fueron adjudicados a sujetos de reforma agraria adquiridos mediante subsidio de tierras o de compra directa.
- e) Predios y terrenos rurales por fuera de la frontera agrícola nacional.
- f) Áreas forestales públicas destinadas a la producción sostenible.
- g) Predios cubiertos con bosques nativos, ubicados en áreas protegidas.
- h) Predios que contengan o se extiendan sobre fuentes de aguas superficiales o subterráneas o aquellos en donde surjan aquellas.
- i) Predios rurales dentro de los cincuenta (50) kilómetros de las zonas de frontera.

Artículo 4º. Primacía de la realidad sobre las formas jurídicas. Las personas naturales o jurídicas extranjeras no podrán valerse del fraccionamiento de tierras, la propiedad en común y proindiviso, la constitución de patrimonios autónomos, los contratos de arrendamiento a largo plazo o a perpetuidad, ni ninguna otra figura jurídica para controlar extensiones de tierras que superen la UAF y los demás límites establecidos en la presente ley. En todo caso, primará la realidad en el control de la tierra por sobre cualquier figura jurídica utilizada para sobrepasar lo dispuesto en la presente ley.

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

Artículo 5º. Nulidad de los actos o contratos. Serán nulos de pleno derecho los actos y contratos celebrados con posterioridad a la expedición de la presente ley en virtud de los cuales se consolide la titularidad extranjera sobre tierras rurales en violación a lo aquí establecido.

Igualmente, serán nulos los actos jurídicos en los que se utilice, colabore o coopere con personas naturales o jurídicas colombianas con personas naturales o jurídicas extranjeras para infringir o afectar los límites y restricciones establecidas en la presente ley.

Parágrafo. Los negocios jurídicos de tenencia y/o posesión celebrados por personas extranjeras y no sujetos a registro deberán ser elevados a escritura pública ante el respectivo notario. El incumplimiento de esta obligación tendrá como consecuencia la nulidad de los actos o contratos celebrados.

Artículo 6º. Funciones de las autoridades competentes. La Agencia Nacional de Tierras (ANT) y demás entidades designadas por el Ministerio de Agricultura, así como el Ministerio Público estarán legitimadas por activa para promover las acciones judiciales tendientes a declarar la nulidad de los actos o contratos cuando se presuma la vulneración de lo dispuesto en la presente ley.

Parágrafo 1º. Cuando se constate que el acto jurídico de propiedad, posesión y/o tenencia vulnere lo dispuesto en la presente ley, los notarios se abstendrán de tramitar dicho negocio jurídico con la respectiva motivación. De igual manera, las oficinas de registro de instrumentos públicos se abstendrán de proceder con el registro. Tanto los notarios como las oficinas de registro de instrumentos públicos deberán remitir la información de la situación a la Agencia Nacional de Tierras.

El incumplimiento de lo aquí dispuesto constituirá falta grave para el servidor público, de conformidad con la Ley 1952 de 2019 y las que le modifiquen.

Parágrafo 2º. La Superintendencia de Sociedades, Superintendencia de Notariado y Registro, así como todas las entidades que, de acuerdo con sus funciones, se relacionen con lo establecido en la presente ley, deberán ejercer funciones de inspección, vigilancia y control.

Artículo 7º. Excepciones. Lo contemplado en la presente ley no será aplicable a las personas naturales de nacionalidad extranjera en los siguientes casos:

- a) Cuando acrediten quince (15) años de residencia continua en el país, con antelación a la adquisición, tenencia y/o posesión de inmuebles rurales.
- b) Cuando tengan hijos colombianos y demuestren una residencia permanente en el país superior a diez (10) años.

Artículo 8º. Sistema de información de propietarios, poseedores y tenedores extranjeros. Créese el Sistema de información de Propietarios, Poseedores y/o Tenedores Extranjeros (SIPTE). El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en el término de un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley, implementará el SIPTE, el cual, como mínimo, deberá contener la siguiente información:

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

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

Parágrafo 1º. Para el cumplimiento de lo dispuesto en el presente artículo, todas las notarías del país, así como las oficinas de registro de instrumentos públicos,

deberán reportar periódicamente en el SIPTE, los actos de propiedad, tenencia y/o posesión que involucren personas naturales o jurídicas extranjeras y que versen sobre predios rurales.

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

Artículo 9º. Lineamientos y requisitos notariales y de registro. La Superintendencia de Notariado y Registro deberá expedir, en un término no mayor a un (1) año contado a partir de la promulgación de la presente ley, los lineamientos y requisitos que deberán acoger y exigir todas las notarías y oficinas de registro de instrumentos públicos del país, a las personas naturales y jurídicas extranjeras, al momento de la protocolización, inscripción y registro de actos jurídicos relacionados con tierras rurales, conforme a lo establecido en la presente ley.

Artículo 10. Derechos adquiridos. La presente ley no afecta los derechos adquiridos conforme a las leyes existentes a la entrada en vigor de la presente disposición por personas naturales o jurídicas extranjeras sobre predios dentro de la frontera agrícola. No obstante, solamente se podrán realizar actos de disposición que impliquen la disminución total o progresiva de la extensión de las tierras concentradas. Una vez llegado al límite establecido en la presente ley, se deberá ceñir a lo aquí dispuesto.

Parágrafo. En el evento que una persona natural o jurídica extranjera, de conformidad con los derechos adquiridos, tenga en propiedad tierras dentro de la frontera agrícola con una extensión superior a una Unidad Agrícola Familiar, y decida enajenar parte o la totalidad de dichas tierras, la Agencia Nacional de Tierras tendrá la primera opción de compra, quien tendrá 30 días desde la notificación del vendedor de la oferta de venta para aceptar el negocio jurídico. Transcurrido el término sin respuesta, se entenderá rechazada la oferta y el vendedor podrá enajenar la tierra a un particular.

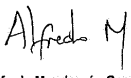
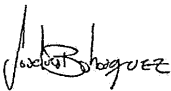
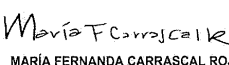
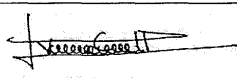
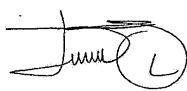
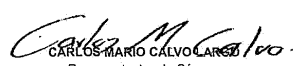
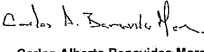
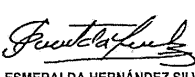
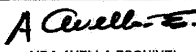
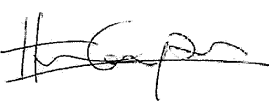
Artículo 11. Acumulación de tierras por parte de extranjeros. Los titulares extranjeros que con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley y a partir de la promulgación de la Ley 160 de 1994 hayan adquirido bienes inmuebles rurales cuyo dominio privado tenga origen en adjudicación de baldíos y su extensión exceda la Unidad Agrícola Familiar infringiendo lo establecido en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994, podrán proponer la enajenación voluntaria a la Agencia Nacional de Tierras hasta antes que se le notifique el auto admisorio de la demanda que pretenda la nulidad del acto o contrato.

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

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

Artículo 12. Conformidad con las obligaciones internacionales en materia de comercio y Tratados Bilaterales de Inversión. Para los fines establecidos por la presente ley, así como para las obligaciones internacionales comerciales y los Tratados Bilaterales de Inversión ratificados por el Estado colombiano, no se entenderán como inversiones extranjeras las que versen sobre tierras rurales dentro de la frontera agrícola al tratarse estas de recursos naturales no renovables.

Artículo 13. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación en todo el territorio nacional y deroga las normas que le sean contrarias.

 WILSON NEBER ARIAS CASTILLO Senador de la República Pacto Histórico	 ARIEL AVILA Senador de la República
 Alfredo Mondragón Garzón Representante a la Cámara Pacto Histórico	 JOSÉ LUIS BOHÓRQUEZ LÓPEZ Representante Cámara - Boyacá Pacto Histórico
 ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO REPRESENTANTE A LA CÁMARA NARIÑO PACTO HISTÓRICO	 LOURDES MATEUS Representante a la cámara por el Huila Pacto Histórico
 MARÍA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 VERONICA ESTRADA HOLGUIN Representante a la Cámara Departamento de Antioquia
 ISABEL CRISTINA ZULETA LÓPEZ Senadora de la República Pacto Histórico	 CARLOS MARIO CALVO Representante a la Cámara Circunscripción Especial Indígena
 HERNÁN MURIEL PÉREZ Representante a la cámara por Antioquia Pacto histórico	 FRANCY NATALIA MORENO PUIN Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico
 Carlos Alberto Benavides Mora Senador de la República Pacto Histórico	 ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA Senadora de la República Pacto Histórico
 AIDA AVELLA ESQUIVEL Senadora de la República Pacto Histórico	 FERNEY SILVA IDROBO Senador de la República Pacto Histórico
 HEINER DE JESÚS GAITÁN PARRA Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico	 DAVID RICARDO RÁCERO MAYORCA Senador de la República de Colombia Pacto Histórico

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS PROYECTO
DE LEY NÚMERO 320
DE 2026 CÁMARA**

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

I. ANTECEDENTES

En el Congreso de la República ya se han radicado iniciativas enfocadas en la regulación de la extranjerización de tierras, es así como en la legislatura 2012-2013 se radicaron los Proyectos de Actos Legislativo (PAL) 04 de 2012, *por medio del cual se adiciona el artículo 58 de la Constitución Política*, por iniciativa del Partido Conservador Colombiano, mediante el cual se buscaba adicionar al artículo 58 de la constitución una serie de párrafos enfocados en limitar el acceso a tierras agrícolas por parte de los extranjeros, estableciendo un límite de (2) Unidades Agrícolas Familiares que se podían adquirir, y excluyendo la posibilidad de adquirir bosques nativos, áreas protegidas, y tierras que se encontraran dentro de los 50 kilómetros de las zonas de frontera.

También se radicó el Proyecto de Acto Legislativo 11 de 2012, *por medio del cual se adiciona un nuevo artículo a la Constitución Política*, presentado por el partido Polo Democrático Alternativo, y que buscaba crear un nuevo artículo en la Constitución de acuerdo con el cual las personas naturales y jurídicas extranjeras solamente podían adquirir, arrendar y usufructuar tierras agrícolas siempre que su tamaño fuese inferior a una Unidad Agrícola Familiar y se prohibía al Estado adjudicar tierras rurales y baldías a personas extranjeras.

Durante la Legislatura 2013-2014 se radicó el Proyecto de Ley 064 de 2012 Senado, *por medio del cual se dictan las medidas para garantizar la seguridad alimentaria mediante la protección y conservación nacional de la tierra*. En este proyecto se establecía que al ser la tierra un recurso natural estratégico, escaso y esencial para el desarrollo de la supervivencia de la nación. Las personas naturales y jurídicas extranjeras sólo podrán tener derecho al uso y/o goce de propiedades rurales hasta el 15% de extensión de tierra rural de un municipio.

Estas tres iniciativas fueron archivadas por el tránsito de legislaturas, pero evidencian el interés y la necesidad por parte de distintos sectores políticos dentro del Congreso de la República, de regular un tema que a nivel mundial y en el caso colombiano se ha manifestado en lo que se ha denominado como la “fiebre por la tierra”, caracterizada especialmente por la iniciativa de distintos actores gubernamentales y privados de adquirir, de forma masiva, tierras agrícolas en territorios extranjeros, con el objetivo, entre otras cosas, de garantizar la seguridad alimentaria de sus pueblos al quedarse sin tierra disponible para cultivar en sus países de origen y poniendo en riesgo la seguridad y soberanía alimentaria de los países objeto de la extranjerización de su tierra.

En el pasado reciente esta iniciativa se radicó en tres oportunidades, la primera, el 15 de noviembre de 2023, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1681 de 28 de noviembre de 2023. Contó con Ponencia positiva, publicada en la **Gaceta del Congreso** número 550 de 2024, no obstante, debido a la falta de agendamiento en la Comisión V de la Cámara de Representantes se retiró el proyecto y de esa manera se decidió volverlo a radicar en la siguiente legislatura.

El 6 de agosto de 2024, nuevamente se radicó el proyecto de ley ante la Secretaría de la

Cámara de Representantes, siendo publicado el texto en la **Gaceta del Congreso** número 1155 de 2024. El texto contó con informe de ponencia positiva, publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1453 de 2024, pero fue archivado por el tránsito de la legislatura, de acuerdo con el artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

Finalmente, el 19 de agosto de 2025, el texto se radicó nuevamente, y fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1550 de 2025. Una vez más, la iniciativa contó con informe de ponencia positivo. En el trámite de la iniciativa, y junto con el apoyo del Ministerio de Agricultura, y la Unidad de Planificación Rural y Agropecuaria (UPRA), se llevaron a cabo 4 mesas técnicas con distintos miembros de la Comisión V de Cámara de Representantes, a fin de exponer técnicamente el contenido y la necesidad de la iniciativa legislativa. Pese a que el texto fue debatido en varias sesiones de la Comisión, fue archivado por el tránsito de la legislatura, en los términos del artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

II. OBJETO DEL PROYECTO

El presente proyecto de ley busca, en ejercicio de las facultades establecidas en el artículo 100 de la Constitución Política, y considerando que la tierra con vocación agrícola es un recurso natural finito, necesario para asegurar la soberanía alimentaria, la soberanía nacional, la efectividad de los derechos de la población campesina y rural colombiana y el cumplimiento del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia Ejército del Pueblo. Determinar el ejercicio del derecho a la propiedad privada de tierras dentro de la frontera agrícola por parte de personas naturales y jurídicas extranjeras a condiciones especiales, respetando el núcleo esencial del derecho a la propiedad privada y limitando el acceso a tierras dentro de la frontera agrícola a una Unidad Agrícola Familiar por persona natural y jurídica extranjera. Así como, limitar el total de tierras dentro de la frontera agrícola que puede controlar el total de personas naturales y jurídicas extranjeras al 15% del total de tierras dentro de la frontera agrícola de cada municipio.

III. CONSTRUCCIÓN TÉCNICA DE LA INICIATIVA.

Para la estructuración del Proyecto de Ley y junto con la asesoría técnica del Ministerio de Agricultura se realizaron mesas de trabajo con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), el Ministerio de Comercio Industria y Turismo y, el Departamento Nacional de Estadística (DANE). Esto, con el fin de recabar y cruzar información que sirviera tanto de soporte de esta iniciativa, como de parámetro para el diseño del articulado. Con motivo de dichas mesas de trabajo, se identificó de manera general una ausencia de datos en cuanto a la tenencia y formalización de tierras, y en específico, una ausencia de información con relación a la extranjerización de tierras en el territorio nacional. Es de recordar que, por ejemplo, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi tiene el registro de apenas el 75% de la información nacional, de esta el 86% que comprende 717 municipios está desactualizada, y en el caso de entidades como la Superintendencia de Notariado y Registro la información no permite discriminar entre nacionales y extranjeros, la calidad de los datos no es óptima y al cruzarla con la información catastral no hay concordancia. Por lo tanto, una evidencia en el marco de la construcción de este proyecto de ley es que hay desactualización de información, la información del registro no coincide con la del catastro y, en el caso de la UPR, el rezago en la información es de por lo menos cinco años para la mayoría de los departamentos. Precisamente por estas situaciones, junto con las proyecciones y dinámicas de extranjerización en distintos países de América Latina y de África, se considera de especial importancia regular este fenómeno en Colombia, a fin de asegurar la soberanía alimentaria, soberanía nacional y el acceso a tierras para la población campesina colombiana.

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

ejemplo, Estados Unidos ha anunciado medidas en relación con la propiedad sobre predios agrícolas, considerando la prohibición total a la compra de nuevos predios, e incluso, la recuperación de predios ya enajenados a extranjeros.¹

Por lo anterior, en Colombia se hace necesario avanzar en una legislación que regule la extranjerización de la tierra y la pérdida de nuestra soberanía nacional y alimentaria, regulando la comercialización de tierras de la frontera agrícola respecto de las personas naturales y jurídicas extranjeras, estableciendo límites a la titularidad, posesión y/o tenencia, y evitando el acaparamiento por parte de capitales extranjeros. Según la UPR la frontera agrícola² del país abarca 43 millones de hectáreas, es decir el 37,8% del territorio nacional.

No es exagerado decir que la extranjerización de la tierra guarda estrecha relación con el concepto de soberanía nacional, lo anterior teniendo en cuenta que este concepto en su doble proyección (interna o inmanente y externa o transeúnte) ha evolucionado de modo significativo, en armonía con las circunstancias históricas en las cuales ha tenido que utilizarse. Muchos factores han incidido en su reformulación, entre los cuales quizá el más relevante sea el relativo al proceso de progresiva internacionalización de las relaciones entre las comunidades políticas soberanas, que es precisamente el reto que plantea la problemática de la regulación de la extranjerización.

Así, en palabras de la Corte Constitucional³ “la idea de soberanía nacional no puede ser entendida hoy bajo los estrictos y precisos límites concebidos por la teoría constitucional clásica. La interconexión económica y cultural, el surgimiento de problemas nacionales cuya solución sólo es posible en el ámbito planetario y la consolidación de una axiología internacional, han puesto en evidencia la imposibilidad de hacer practicable la idea decimonónica de soberanía nacional. En su lugar, ha sido necesario adoptar una concepción más flexible y adecuada a los tiempos que corren, que proteja el núcleo de libertad estatal propio de la autodeterminación, sin que ello implique un desconocimiento de reglas y de principios de aceptación universal. Sólo de esta manera puede lograrse el respeto de una moral internacional mínima que mejore la convivencia y el entendimiento y que garantice el futuro inexorablemente común e interdependiente de la humanidad”.

¹ Información disponible en <https://www.farmlandgrab.org/post/33183-estados-unidos-frena-compras-extranjeras-para-proteger-su-seguridad-agricola>

² Se define como el límite del suelo rural que separa las áreas donde se desarrollan las actividades agropecuarias, las condicionadas y las áreas protegidas, las de especial importancia ecológica y las demás áreas en las que las actividades agropecuarias están excluidas por mandato de la ley.

³ Corte Constitucional, Sentencia C-187/96.

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

IV. EXTRANJERIZACIÓN DE TIERRAS

La concentración de tierras por parte de actores extranjeros o extranjerización de tierras es un tema que actualmente causa preocupación, pues la tendencia mundial hacia la inversión en el mercado agrícola y el de tierras está afectando los medios de subsistencia humana. La tierra es un bien finito indispensable para el sostenimiento de un país porque comprende el territorio del Estado y es un factor de producción, por lo que su apropiación y concentración por parte de extranjeros pone en juego dinámicas económicas y políticas del país donde se localiza el recurso. La concentración de tierras puede definirse como un proceso de reconfiguración de la tenencia que conlleva a una mayor desigualdad en su distribución y acceso, en términos de derechos, de recurso económico de bienes y servicios culturales y ecosistémicos asociados.

Por su parte, la extranjerización de tierras es definida por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)⁴ como el proceso mediante el cual la tierra o su producción queda en dominio, dirigida o controlada, total o parcialmente, por capitales extranjeros, estatales o privados, en nombre propio o a través de terceros. Este fenómeno puede tener como finalidad la explotación económica de la tierra o de los bienes y servicios ecosistémicos asociados, o la especulación y captación de rentas. La extranjerización puede estar vinculada a fenómenos de concentración, acaparamiento o acumulación.

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

Este término no debe ser entendido únicamente como la compra de grandes extensiones de tierras, sino que, además, debe comprender la inserción de capitales extranjeros en las economías regionales y locales a partir de formas de acceso al uso o usufructo, como el arrendamiento, que terminan influyendo en la economía y las políticas de desarrollo rural nacional. También puede darse en asocio con capitales e inversionistas nacionales⁵.

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

En este contexto, se puede decir que lo que se presenta sobre la tierra es un control, obtenido por distintos medios, puede realizarse a través de compraventas, arrendamientos, servidumbres, leasing o contratos especiales, y no siempre está implicada su propiedad, pero sí un control sobre todos sus recursos, usos y formas de producción. Hay distintas maneras de acceder a la tierra dentro del fenómeno de extranjerización y los mecanismos por medio de los que se lleva a cabo pueden involucrar procesos de desposesión. De esta manera, se reconoce que los actores que controlan la tierra no solo son gobiernos, sino que también existen empresas, fondos privados e individuos extranjeros que buscan nuevas plazas para invertir sus capitales y ven en el mercado agrícola y el de tierras, una oportunidad para aumentar sus ganancias.

La actuación de los gobiernos de países donde se da la concentración y extranjerización de tierras ha sido favorable para los intereses de quienes acumulan el recurso, su papel como promotores del

⁴ FAO, 2017. Concentración y extranjerización de tierras productivas en Colombia [WWW Document]. URL <https://www.fao.org/policy-support/tools-and-publications/resources-details/es/c/1153805/> (accessed 7.3.23).

⁵ Bijos, L.M.D.J., Dayrell, C. de C., 2017. A aquisição de terras por estrangeiros e soberania: aportes para uma proteção normativa / The acquisition of lands by foreigners and sovereignty: contributions to normative protection. Revista de Direito da Cidade 9, 1766–1783. <https://doi.org/10.12957/rdc.2017.29209>.

mercado de tierras a gran escala ha hecho parte de una estrategia de desarrollo que busca la inversión de capitales financieros extranjeros en su economía, esto bajo las recomendaciones de organizaciones financieras internacionales que presionan a los países a seguir sus pautas de desarrollo a nivel mundial. Dicha iniciativa gubernamental no solo se ha presentado en los Planes de Desarrollo, también se han manifestado en los intentos de cambio de regulación que faciliten la expansión del mercado de tierras⁶.

El fenómeno de la extranjerización de tierras puede observarse desde la perspectiva de la soberanía nacional, si se consideran impactos en la soberanía y seguridad alimentaria desde la producción, distribución y comercialización. Esto es especialmente relevante cuando la producción agropecuaria tiene como objetivo resolver los problemas alimentarios de las naciones en las que se origina la inversión, sin considerar las necesidades locales. Igualmente, puede tener afectaciones a la gobernanza en un país o región, incluidos impactos transfronterizos, o impactos sociales, económicos y ambientales para el país.

La extranjerización de la tierra obedece, en buena medida a ciertos factores que han sido reconocidos por la FAO, quien ha señalado una crisis múltiple a nivel internacional relacionada con el cambio en los patrones alimentarios, lo que produjo el aumento de sistemas agroalimentarios basados en la intensificación de insumos agrícolas de síntesis química, la degradación ambiental, la crisis financiera y la crisis energética.

En el trasfondo de estas dinámicas se generaliza la idea de que existen “zonas de reserva de tierras” con potencial agropecuario, desaprovechadas y disponibles que pueden transformarse productivamente mediante el esfuerzo de inversión de diversos capitales (industrias petroleras, automotrices, mineras y forestales, alimentarias, químicas bioenergéticas, biotecnológicas). Esto permitiría a los actores corporativos y gubernamentales lograr un aseguramiento en términos financieros, energéticos y de seguridad alimentaria. Se trata de un proceso que genera oportunidades para los países receptores de las inversiones, por ejemplo, de transferencia tecnológica, creación de mercados, empleo y productividad; pero también riesgos: debilidad institucional, fragilidad e indefinición de derechos sobre la tierra, dificultad de regulación y monitoreo, posibilidad de conflictos socioambientales e incremento de la desigualdad en la distribución.

Con relación al impacto ambiental de este modelo de “aprovechamiento de tierras” la captura masiva de recursos en economías extractivas viene configurado varios impactos. En el proceso de

adquisición de tierras se consideran los imperativos ambientales (es decir, todas los argumentos, técnicos, ecológicos, económicos y políticos por los cuales se implementan políticas enfocadas en la sostenibilidad ambiental y la conservación de la biodiversidad), que pueden ser instrumentados para particulares nacionales y extranjeros bajo el argumento de la protección del medio ambiente y la biodiversidad.

En lo social, económico y político, estas dinámicas surgen de planteamientos globales que pueden estar alejadas de las realidades territoriales, lo que abre espacios para que los intereses de los inversionistas difieran de los de las poblaciones locales y, que por ello requieren arreglos especiales frente a los contextos jurídicos y fiscales nacionales. En particular, los impactos se van a ver reflejados en las transformaciones de las relaciones sociales y ambientales con la tierra, teniendo en cuenta que esta tiene significados y valoraciones que no necesariamente se reflejan en el mercado. Asimismo, la idea de que existen tierras “vacantes” genera un riesgo de ignorar los medios de vida de las poblaciones que las ocupan y las usan, en una manipulación de la realidad geográfica y social local.

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

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

Otras condiciones favorables encontradas en Colombia por la Corporación Financiera Internacional (CFI) en 2014, tienen que ver con beneficios tributarios, particularmente en cuanto

⁶ Santana, F., Peixoto, M., Ribeiro, J., 2012. Aquisição de terras por estrangeiros no Brasil: uma avaliação jurídica e econômica (No. 1795), Texto para Discussão. IPEA, Rio de Janeiro.

a inversiones en silvicultura para las que existen exenciones al impuesto de la renta por 10 años. Según la Ley 934 de 2004, se considera exenta la renta líquida generada por el aprovechamiento de nuevos cultivos de tardío rendimiento en cacao, caucho, palma de aceite, cítricos, y frutales (artículos 1° y 2°), “los contribuyentes podrán descontar de sus impuestos hasta el 30% de la inversión en reforestación sin superar el 20% del monto de sus impuestos”⁷.

Según información de la Asociación Nacional de Empresarios de Colombia (ANDI), algunos de los incentivos a la inversión extranjera que existen localmente tienen que ver con la suscripción de tratados de libre comercio con varios países, la simplificación de trámites y procedimientos administrativos relacionados con inversiones financieras, la creación de contratos de estabilidad jurídica conforme a la ley 963 de 2005 (derogada por el artículo 166 de la Ley 1607 de 2012), y el impulso de ciertos sectores, por ejemplo por medio del “Programa de Transformación Productiva” del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo⁸, por el cual se benefician, entre otros, sectores en la agroindustria como aceites y grasas vegetales, biocombustibles, horti-fruticultura, carne bovina y lácteos⁹.

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

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

En Brasil, el registro ante el Sistema de Seguimiento e Intervención de la Aduana Brasileña (RADAR) puede tomar hasta 30 días, mientras que en Colombia el requisito de registro como exportador colombiano se hace ante el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, por medio del Registro Nacional

de Exportadores de Bienes y Servicios (Forma 001) y toma solo tres días. México se ubica más o menos en una posición intermedia, pues el registro ante el Padrón General de Importadores toma 7 días más que el proceso general.

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

Los datos presentados han tenido una evolución ascendente, según informa Procolombia, entre enero y septiembre de 2021 se iniciaron 19 proyectos de inversión en el sector agropecuario por más de USD \$300 millones¹⁰. Cifra que aumentó para 2024, ya que para ese año se iniciaron 23 proyectos de inversión en agroindustria y soberanía alimentaria por un valor estimado de USD \$628 millones.

Para el año 2026, Procolombia ha confirmado la inversión de capitales por parte de fondos internacionales de agroindustria en el Cauca, Magdalena Medio y Urabá¹¹, aun así, la misma entidad reconoce que no existe una medición oficial desagregada del valor de la inversión, ni los predios adquiridos por los fondos internacionales, situación que justifica la necesidad de la iniciativa, ya que, como se ha reiterado, el objetivo del Proyecto de Ley no es el de prohibir la inversión o la compra de tierras, sino regular dicha compra de predios y conocer la extensión de tierras en poder de extranjeros a fin de establecer los límites que, con el respeto por el derecho a la propiedad privada, permitan garantizar los derechos a la soberanía, la soberanía alimentaria y la disponibilidad de tierra agrícola en favor del campesinado colombiano.

Algunas de las normas que apuntan a la creación de estímulos jurídicos para la inversión son el Decreto Ley 444 de 1967, Plan Vallejo de Servicios, la Ley 48 de 1983 que crea los Certificado de Reembolso Tributario (CERT); la Ley 1004 de 2005, régimen especial para estimular la inversión; la Ley 1111 de 2006. Por la cual se modifica el estatuto tributario de los impuestos administrados

⁷ Anderson, J., De Smet, D., Ghossein, T., Penfold, M., Puget, S., Primiani, T., & De La Medina Soto, C. (2014). Regulación de la inversión extranjera directa en América Latina. Regulaciones y opciones para reformas al clima de inversión. Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva, 14.

⁸ Ministerio de Agricultura. (2013, septiembre 22). Registro de cultivos de tardío rendimiento para exención tributaria. Consultado el junio 21, 2016, sur <https://www.minagricultura.gov.co/tramites-servicios/otros/Paginas/Registro-decultivos-de-tardio-rendimiento-para-exenci%C3%B3n-tributaria-v2.aspx>

⁹ ANDI. (2013). Inversión Extranjera. Consultado el junio 21, 2016, sur <http://www.andi.com.co/es/GAI/GuiInv/ActExt/InvExt/Paginas/Inc.aspx>

¹⁰ AGRONET. Información disponible en <https://agronet.gov.co/noticias/septiembre-la-inversion-extranjera-en-el-agro-en-colombia-ha-crecido-32-anual>

¹¹ Información disponible en: <https://procolombia.co/sala-de-prensa/noticias/colombia-activa-una-nueva-frontera-de-inversion-extranjera-en-cacao-con-72-millones-de-hectareas-aptas-para-el-cultivo>

por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales; y demás normas incorporadas al Decreto número 1068 de 2015 Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público. En el Estatuto Tributario, Decreto 624 de 1989, se contempla en los artículos 83, 173 y 253 presunciones y deducciones en favor de las plantaciones de reforestación; en el artículo 157 deducciones para nuevas plantaciones de reforestación, de coco, de palmas productoras de aceites, de caucho, de olivo, de cacao, de árboles frutales, de obras de riego y avenamiento, de pozos profundos y silos para tratamiento y beneficio primario de los productos agrícolas. En el artículo 424 se enlistan los bienes cuya venta no causa impuesto de IVA. En Colombia incluso existe un sistema de Ventanilla Única Forestal para la centralización y automatización de trámites relacionados con la cadena productiva forestal.

Adicionalmente, existen programas creados con fondos del Estado que tienen como fin el desarrollo de sectores económicos como el agroindustrial, entre otros, entre los que se cuentan el Incentivo a la Capitalización Rural (ICR) y Plan Colombia Siembra; el Fondo Agropecuario de Garantías (FAG); el Certificado de Incentivo Forestal (CIF); Incentivo al Seguro Agropecuario (ISA); programas de fomento con acceso a créditos y líneas especiales de crédito (Agrocupo Ciclo Corto, Crédito Subastas Ganaderas); el Programa Nacional de Reactivación Agropecuaria (PRAN); Programa Desarrollo Rural con Equidad (reemplazó a Agroingreso Seguro); el Fondo de Solidaridad Agropecuario (FONSA); Títulos de Desarrollo Agropecuario (TDAs); Fondo de Inversiones de Capital de Riesgo; Programa de Reforestación Comercial; fondo de estabilización de precios; incentivo para la compra de opciones Put europeas (auxilio económico de protección frente a la volatilidad de la tasa de cambio)¹².

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

La extranjerización de tierras plantea múltiples consecuencias sobre las que existe poca información no solo en los derechos de propiedad, sino también en los usos y en las relaciones sociales con respecto al recurso. Pueden existir nuevas inversiones que no impliquen desplazamientos de poblaciones, ya sea por el uso de mecanismos de arrendamiento o derechos de

uso de la tierra, o bien porque la transformación en el uso se da en áreas que ya estaban concentradas – tales como las de ganadería extensiva. Por ejemplo, podría ser que esas áreas hubieran sido objeto de desposesiones anteriores, o que los sistemas de ganadería extensiva se desplazaran hacia la frontera agropecuaria, generando nuevas desposesiones o impactos socioambientales importantes. Así mismo, si la re-concentración se refleja en un aumento de los precios de la tierra.

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

Los impactos de las inversiones a gran escala sobre tierras, en un contexto de concentración y extranjerización, dependen en gran medida de las complementariedades que se construyan entre las distintas visiones en torno al aprovechamiento de la tierra, tales como los modelos agroindustriales y los de agricultura familiar.

La formulación de políticas debe evaluar alternativas viables bajo un enfoque de derechos que priorice el bienestar social, la seguridad alimentaria y la reducción de la pobreza. Así mismo, el enfoque debe tener en cuenta los riesgos distributivos, las inequidades y asimetrías estructurales que históricamente han afectado a los productores a pequeña escala. El uso social óptimo de la tierra está en el centro de las reflexiones, y requiere reconocer que la agricultura familiar está estrechamente ligada a la equidad y la productividad, considerando, por ejemplo, que los sistemas de economía campesina han demostrado su capacidad productiva, de generación de empleo rural y de rentabilidad. Igualmente, la agricultura familiar es resultado de desarrollos, innovaciones, y evoluciones intergeneracionales de prácticas productivas y culturales.

Partiendo de ese reconocimiento, la agricultura familiar y la agroindustria podrían coexistir, por ejemplo, mediante la combinación de mecanismos regulatorios que incluyan segmentaciones de mercados, restricciones en el mercado de tierras, regulación de la extranjerización, consideraciones de aspectos socioambientales y servicios ecosistémicos, esquemas de agricultura por contrato que incluya herramientas de corrección de asimetrías y costos de transacción, establecimiento de cooperativas, canalización de la inversión rural pública hacia la agricultura familiar más allá del asistencialismo

¹² FINAGRO. (2016). Productos y servicios. Incentivos y subsidios para 2016. (F. p. Agropecuario, Éditeur) Consultado el junio 21, 2016, sur <https://www.finagro.com.co/productos-y-servicios/incentivos-y-subsidios>

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

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

- **Argentina:** En diciembre de 2011, una gran mayoría del congreso adoptó La Ley Nacional número 26.737. Esta ley establece un límite máximo nacional: los extranjeros no pueden poseer más del 15 por ciento de la tierra agrícola del país. También establece que los inversionistas extranjeros y las compañías de cualquier país no pueden tener más de un 30 por ciento de ese monto, mientras que las compañías o inversionistas individuales no pueden poseer más de 1.000 hectáreas cada uno. Los extranjeros no pueden poseer tierras dentro de las zonas de seguridad al interior de las fronteras del país, o a lo largo de los grandes cuerpos permanentes de agua. Además, estipula que, bajo los acuerdos bilaterales de inversión, de los cuales Argentina es parte, la adquisición de tierras rurales no puede ser considerada una inversión, debido a que la tierra es un recurso natural no renovable proporcionado por el país anfitrión. Sin embargo, en 2016 se modificó a través del Decreto número 820 de 2016, la Ley de Tierras Rurales número 26.737 de 2011 flexibilizando las restricciones para la venta de inmuebles rurales a extranjeros, y fue considerado el primer paso hacia una ley sin topes ni restricciones a la compra de predios rurales por parte de extranjeros. Esta disposición gubernamental fue considerada como impulsora de la extranjerización de tierras en la Argentina, y, por tanto, bastante cuestionada por diferentes sectores de la sociedad civil.

- **Bolivia:** Los extranjeros en Bolivia no pueden adquirir tierras estatales, pero sí pueden adquirir tierras privadas. Se requiere la residencia local y los derechos sobre las tierras están protegidos por tratados de inversión internacional (donde estos han sido firmados entre Bolivia y un país extranjero determinado).

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

son zonas declaradas de interés y seguridad nacional, es decir que están fuera del alcance de inversionistas extranjeros que deseen adquirir tierras. No obstante, en 2019 se presentó el Proyecto de Ley número 2.963 que buscaba flexibilizar y facilitar la compra, posesión y arrendamiento de propiedades rurales en Brasil, por personas naturales o jurídicas extranjeras. Específicamente la iniciativa legislativa pretendía eliminar la necesidad de autorización o licencia, para adquisición y posesión por extranjeros, cuando se trata de inmuebles rurales con áreas no superiores a “15 módulos”, lo que equivale aproximadamente a 1.650 hectáreas.

- **Nueva Zelanda:** En este país, cualquier compra de tierras agrícolas mayor a 5 hectáreas o que tenga un valor mayor de 84 mil dólares estadounidenses y que haya sido realizada por un inversionista extranjero, debe obtener una acreditación del *Overseas Investment Office*. Para obtener la acreditación, los inversionistas extranjeros tienen que satisfacer varios criterios, tales como demostrar experiencia relevante, tener buenos antecedentes y contar con el valor de la inversión. Esto no es tan difícil de hacer, y un 10 % de la tierra agrícola del país ya fue vendida. Con el aumento del interés de los inversionistas de China en la agroindustria, ha surgido un fuerte debate acerca de cómo controlar la inversión extranjera en tierras agrícolas nacionales, en este país.

- **Uruguay:** Varios proyectos de ley han sido propuestos para prohibir la compra de tierras para propósitos agrícolas o forestales, por parte de gobiernos extranjeros o compañías ligadas a gobiernos extranjeros. También han sido propuestos proyectos de ley que buscan limitar la cantidad de tierras agrícolas que las compañías extranjeras privadas pueden adquirir, con el fin expreso de frenar a los especuladores.

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

En los últimos 20 años, gobiernos, legisladores y élites políticas de diversos países han estado tratando de abordar el debate sobre el acaparamiento y extranjerización de tierras estableciendo límites y regulación legal a la Inversión Extranjera Directa (IED) en tierras. Algunos líderes y grupos políticos reaccionan de manera específica frente a un número creciente de adquisiciones de tierras a gran escala donde, por una razón u otra, los extranjeros son vistos sólo como un problema particular. Otros están tratando de abordar un rango más amplio de problemas relacionados con la tierra, (no solamente el acaparamiento de tierras, sino la concentración de tierras, los problemas de uso de la tierra, los sistemas de registro y avalúo de propiedades), a través de leyes de tierras con visión más integral y holística para el sector rural¹³.

¹³ FAO, 2017. Concentración y extranjerización de tierras productivas en Colombia [WWW Document]. URL <https://www.fao.org/policy-support/tools-and-publications/resources-details/es/c/1153805/> (accessed 7.3.23).

Sin embargo, es necesario tener en consideración los siguientes aspectos críticos de las restricciones a la inversión extranjera en tierras¹⁴:

- **Propiedad Vs alquiler:** En muchos casos, las restricciones establecidas se aplican solamente a la compra de la tierra. Fácilmente, los inversionistas pueden optar por otras formas de control sobre la tierra para sus proyectos, tales como el arriendo o las concesiones. Para muchas comunidades, sin embargo, no hay diferencia. Una compañía que obtenga un arriendo por 99 años sobre un territorio o unas tierras provoca el mismo efecto que si la compañía hubiera comprado la tierra. Un arriendo a largo plazo que abarque varias generaciones en la vida de una comunidad tiene el mismo impacto que una transferencia permanente de la propiedad.

- **Los extranjeros se pueden esconder tras los nacionales:** Esta es una estrategia bastante conocida, que asume diversos nombres y variantes alrededor del mundo. En los países donde los extranjeros (ya sea personas naturales o jurídicas) tengan prohibido o limitado poseer tierras, simplemente se esconden detrás de los actores locales. Una compañía o un ciudadano local o nacional puede servir como fachada legal o como el signatario de un contrato, mientras se redactan otros términos privados para reflejar que la propiedad y el dinero están en manos de un tercero. En los grandes negocios, las compañías extranjeras pueden abrir subsidiarias nacionales o empresas ficticias, o establecer una sociedad de capital de riesgo con compañías locales y aparecer como una entidad nacional. Estas prácticas no son necesariamente ilegales, pero indican que las leyes que prohíben la propiedad en manos de extranjeros deben ser muy bien diseñadas para que tengan un verdadero impacto.

- **El acaparamiento de tierras directo puede dar lugar al acaparamiento de tierras indirecto:** Los inversionistas extranjeros que se sienten limitados por las restricciones sobre la IED en tierras, pueden cambiar la estrategia y pasar a otros modelos de control de la tierra o los recursos. Por ejemplo, en Brasil la compañía china *Chongqing Grain Group* intentó negociar la compra de 100 mil hectáreas de tierras agrícolas en el Estado de Bahía, para producir soja para el mercado chino. A medida que las discusiones sobre la limitación del acceso a la tierra para los extranjeros se incrementaron en Brasil, esta empresa decidió cambiar su enfoque. En vez de intentar la compra, acordaron con las autoridades locales invertir en un complejo agroindustrial local e instalaron unidades de almacenamiento y molienda con la finalidad de comprar la soja proveniente de 200 mil hectáreas de tierra agrícola dedicadas a esa siembra. De esta manera la *Chongqing Grain Group* no despojó físicamente a nadie de la tierra, pero logró más o menos los mismos resultados, ya que los agricultores brasileños quedaron obligados a producir soja para una única compañía, durante

un periodo de tiempo significativo, garantizando un suministro barato de aceite de soja hacia China. Ya sea enmarcados como contratos de producción o de sistemas de subcontratación, estas formas más sigilosas de acaparamiento de tierra también impiden que la tierra sirva a los objetivos y necesidades de las comunidades locales, por tiempos realmente muy prolongados. En otros casos, las restricciones legales para los extranjeros han sido eludidas rezonificando o reclasificando las tierras, o fraccionando las transacciones al punto de que puedan burlar el radar de los reguladores. De nuevo, el modo de acaparar tierras puede cambiar para cumplir con la ley, pero el efecto neto es el mismo.

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

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

- Para efectos de la ley que busque regular la adquisición y compra de inmuebles rurales por parte de personas naturales o jurídicas extranjeras, se entenderá como titularidad extranjera sobre la propiedad o posesión de tierras rurales, toda adquisición, transferencia, cesión de derecho de posesión, cualquiera sea la forma, denominación que le impongan las partes, y extensión temporal de los mismos, a favor de: i) personas naturales de nacionalidad extranjera, tengan o no su domicilio real en el territorio colombiano; ii) personas jurídicas, constituidas conforme las leyes societarias de Colombia o del extranjero, cuyo capital social, en proporción superior al cincuenta y uno por ciento (51%), o en proporción necesaria para formar voluntad social mayoritaria independiente del porcentaje accionario, sea de titularidad de personas naturales o jurídicas, de nacionalidad extranjera; iii) personas jurídicas de derecho público de nacionalidad extranjera; y iv) simples asociaciones o sociedades de hecho, en iguales condiciones respecto de su capital social, a las mencionadas en el numeral ii).

- Los inmuebles rurales adquiridos por sociedades extranjeras en Colombia deberán obedecer a los principios de función social de la propiedad previstos en la Constitución Política, como el aprovechamiento racional y la utilización adecuada de los recursos naturales disponibles y la preservación del medio ambiente y no estarán dentro de la frontera agrícola del país que principalmente es para garantizar la soberanía nacional de los connacionales.

- Las empresas colombianas que adquieran inmuebles rurales y sean constituidas o controladas por personas privadas, físicas o jurídicas extranjeras,

¹⁴ Freitas, R., 2019. A problemática jurídica da aquisição de terras brasileiras por estrangeiros. Revista de Doutrina

también deberán sujetarse al cumplimiento de la función social de la propiedad previsto en la Constitución Política.

- La suma de las áreas rurales pertenecientes y/o arrendadas a personas naturales y/o jurídicas de otros países no podrá superar el 15% (quince por ciento) de la frontera agrícola de la superficie en los municipios donde se sitúen. Las personas naturales y/o jurídicas de la misma nacionalidad no podrán ser propietarias, en cada municipio, de más del 30% (treinta por ciento) del límite fijado anteriormente.

- La adquisición de inmuebles rurales por parte de extranjeros deberá ser obligatoriamente a través de escritura pública, y las notarías deberán mantener un registro especial, en libros auxiliares, de las adquisiciones de inmuebles rurales por parte de personas naturales y jurídicas extranjeras, en los cuales deberá constar: i) documento de identidad de las partes contratantes, o de sus respectivos actos de constitución, si fuere el caso de personas jurídicas; ii) un memorial descriptivo del inmueble, con área total, características, límites físicos, etc.; iii) transcripción de la autorización del órgano competente, cuando fuere el caso.

- En la escritura pública relativa a la adquisición de inmuebles rurales por personas naturales extranjeras deberá constar obligatoriamente: i) documento de identidad del adquiriente, ii) prueba de residencia en el territorio nacional, iii) si fuere el caso, autorización del órgano competente. Tratándose de personas jurídicas extranjeras, deberán constar obligatoriamente en la escritura pública, la transcripción del acto que concedió autorización para la adquisición del inmueble rural, así como los documentos comprobatorios de su constitución y de la licencia para su funcionamiento en Colombia.

- La adquisición de inmuebles rurales o de cualquier modalidad de posesión, cuando las personas jurídicas fuesen organizaciones no gubernamentales, fondos soberanos, fundaciones y otras personas jurídicas con sede en el exterior, estará sujeta a previa autorización de la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

- También deberán solicitar autorización a la ANT, las personas jurídicas colombianas constituidas o controladas directa o indirectamente por personas, físicas, o jurídicas extranjeras, cuando el inmueble rural se sitúe fuera de la frontera agrícola.

- Queda prohibido a personas naturales y/o jurídicas extranjeras, cualquier modalidad de posesión por tiempo indeterminado, arrendamiento o subarrendamiento parcial o total, por tiempo

indeterminado y la posibilidad de concesión de áreas forestales públicas destinadas a la producción sustentable.

- También es prohibido a los extranjeros la adquisición de inmuebles rurales situados en áreas de frontera e indispensables para la seguridad nacional. Así como aquellas áreas rurales que contengan o sean ribereñas de cuerpos de agua de envergadura y permanentes.

- Los recursos financieros o monetarios introducidos a Colombia por personas naturales y/o jurídicas extranjeras, o cuando el objeto de la reinversión sea para aplicación en actividades económicas que involucren la adquisición y/o el arrendamiento de áreas rurales en territorio nacional, deberán estar sujetos a la legislación que regula la adquisición y compra de inmuebles rurales por personas naturales y/o jurídicas extranjeras.

- Quedan sujetas al régimen establecido por la ley que regula la adquisición y compra de inmuebles rurales por personas naturales o jurídicas extranjeras, las personas jurídicas colombianas de las cuales participen, de cualquier forma, personas extranjeras físicas o jurídicas que tengan la mayoría de su capital social (51%), y que residan o tengan sede en el exterior.

- La adquisición de inmueble rural por persona natural extranjera no podrá exceder de (1) una Unidad Agrícola Familiar (UAF), en área continua o discontinua.

- Las personas jurídicas extranjeras referidas en la ley que regula la adquisición y compra de inmuebles rurales por personas naturales o jurídicas extranjeras, solo podrán adquirir inmuebles rurales destinados a la implementación de proyectos agrícolas, pecuarios, industriales o de colonización vinculados a sus objetivos estatutarios. Estos proyectos con vocación agrícola y pecuaria deberán ser previamente autorizados y aprobados por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Los proyectos con vocación industrial deberán ser avalados por el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

- La adquisición de inmuebles rurales, que viole las disposiciones y prescripciones de la ley que regula la adquisición y compra de inmuebles rurales por personas naturales y/o jurídicas extranjeras, será de nulidad total, absoluta e insanable, sin derecho a reclamo indemnizatorio alguno en beneficio de los autores y partícipes del acto antijurídico. Para efectos de esta disposición se considerarán partícipes quienes hicieran entrega de las tierras u otorgaren instrumentos públicos o privados, que conformaren el obrar antijurídico, los que responderán en forma personal y solidaria con su patrimonio por las consecuencias dañosas de estos actos.

- Las personas naturales o jurídicas extranjeras, que ya tengan adquirido propiedades rurales, a la fecha de inicio de la vigencia de la ley que regula la adquisición y compra de inmuebles rurales por personas naturales y jurídicas extranjeras, deberán comunicar a la ANT y al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la relación de las áreas rurales de su propiedad o explotación, so pena de ser declarada la posesión como irregular.

- Quedan exceptuadas de la aplicación de la ley que regula la adquisición y compra de inmuebles rurales por personas naturales o jurídicas extranjeras, las siguientes personas naturales de nacionalidad extranjera: i) aquellas que cuenten con diez (10)

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

- Atendiendo a los Tratados Bilaterales de Inversión (TBI) suscritos por la República de Colombia, y que se encuentren vigentes a la fecha de entrada en vigor de la ley que regula la adquisición y compra de inmuebles rurales por personas naturales y jurídicas extranjeras, no se entenderá como inversión la adquisición de tierras rurales, por tratarse de un recurso natural no renovable que aporta el país receptor.

- Queda prohibida toda interposición de personas naturales de nacionalidad colombiana, o de personas jurídicas constituidas en Colombia, con la finalidad de configurar una titularidad nacional figurada para infringir las previsiones y disposiciones de la ley que regula la adquisición y compra de inmuebles rurales por personas naturales y jurídicas extranjeras. Ello se considerará como una simulación ilícita y fraudulenta.

VIII. COLOMBIA CONCENTRACIÓN Y EXTRANJERIZACIÓN DE TIERRAS

El grado de desigualdad en la distribución de un activo suele medirse a través del Índice de Gini, una medida que va de 0,0 (igual absoluta) hasta 1,0 (un solo propietario posee todo el activo). El último Censo Nacional Agropecuario de 2014, indica que el 69,9% de las Unidades de Producción Agropecuaria (UPA) tienen menos de 5 has y ocupan menos del 5% del área censada, mientras que el 0,4% de las UPA tienen 500 has o más y ocupan el 41,1% del área censada. A partir de esta información (Fuerte y Suescún, 2017) tomaron 1.409.193 UPA y analizaron el Gini, este arrojó ser de 0,902. Este sería el grado de concentración de la propiedad de la tierra con uso agropecuario en Colombia en UPA reconocidas como privadas en territorios no colectivos, esto significa que la concentración de la propiedad se está intensificando enormemente.

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

Está dinámica de concentración de la propiedad se suma a la extranjerización de tierras, que como ya se señaló la tierra y/o su producción está bajo el dominio dirigido total o parcialmente por capitales extranjeros, una característica es que se desarrolla a gran escala y ha desatado grandes conflictos

socioambientales en amplias zonas del país. Para ubicar un sólo ejemplo de extranjerización de tierras en Colombia, está el caso de la multinacional Cargill (estadounidense) que entre los años 2010 y 2012 adquirió a través de 36 subsidiarias creadas para ese fin una serie de predios en los municipios de Santa Rosalía, Cumaribo y La Primavera, departamento de Vichada, por una extensión casi de 55 mil hectáreas (equivalente aproximadamente a un tercio de la superficie de Bogotá). Para ello el grupo empresarial de Cargill realizó una inversión que rondó los 40 millones de dólares. De los certificados de tradición y libertad de cada uno de estos inmuebles se desprende que todos ellos habían sido adjudicados a beneficiarios de reforma agraria, es decir, tienen antecedentes de baldíos. Por esta razón, cada uno de los predios tiene una extensión máxima que se corresponde con la Unidad Agrícola Familiar en esa zona. Todos los predios adquiridos son vecinos entre sí, es decir, todos estos inmuebles juntos conforman una extensión de tierra continua.

Por supuesto hay muchas más empresas y personas naturales extranjeras que han adquirido predios, pero al día de hoy no existe una cifra oficial en materia de tierras extranjerizadas en el país, se sabe que inversionistas mexicanos, de Estados Unidos, italianos, holandeses, brasileños, chilenos, entre otros, vienen ampliando de manera vertiginosa su participación con modalidades que van desde la compra, hasta todo tipo de figuras que no son traslaticias de dominio y, que les permite emprender proyectos a gran escala, de aquí se desprende la justificación de este Proyecto de Ley para regular esta dinámica que crece con el pasar de los años. Según (Land Matrix, 2024) Colombia tenía 1.168. 633 hectáreas abarcadas en procesos de extranjerización, cifra que para el año 2021, era de 1.047.155 hectáreas¹⁵, es decir, en 3 años hubo un aumento de 121.478 hectáreas, unas 40.000 hectáreas al año en promedio, es decir, una extensión de tierras mayor a la de la ciudad de Medellín. Una cifra dramática si se considera que existen subregistros ante la falta de información y control sobre las compras de tierras por parte de extranjeros.

Este tema cobra vital importancia porque los estudios de caso e investigaciones en materia de extranjerización de tierras que se han adelantado en el país han dado cuenta de su antecedente de baldíos, lo que claramente atenta contra propósitos de redistribución entre campesinos de este tipo de tierras. Por esto resulta medular recordar que los baldíos son patrimonio público (importancia en el régimen jurídico colombiano), son imprescriptibles, tiene una finalidad pública, pueden ser adjudicados a personas naturales de carácter campesino, empresas comunitarias y cooperativas campesinas, a fundaciones o asociaciones sin ánimo de lucro que presten un servicio público, o a entidades de derecho

¹⁵ International Land Coalition. “Urge Regularizar la extranjerización de tierras en Colombia”. Disponible en <https://lac.landcoalition.org/es/noticias/urge-regularizar-la-extranjerizacion-de-tierras-en-colombia/>

público. La adjudicación de baldíos tiene como finalidad precaver la inequitativa concentración de la propiedad en manos de unos pocos. Adicionalmente la Corte Constitucional en la Sentencia C-060/93 ha señalado que: “se parte del supuesto según el cual la nación es propietaria de dichos bienes baldíos y que puede, en desarrollo de las previsiones del legislador transferir a los particulares o a otras entidades de derecho público, la propiedad fiscal de los mismos o cualquiera de las competencias típicas del dominio eminente que como uno de los atributos de la soberanía le corresponde ejercer de modo general y permanente al Estado sobre todo el territorio y sobre todos los bienes públicos que de él forman parte”.

Al revisar el período 1961 a 2013 según (Suescún, 2020) se evidencia que en ese período los baldíos adjudicados fueron vendidos en un 38,5%. De los 150.326 registros de propiedades inicialmente tituladas como baldíos fueron objeto al menos una transacción de mercado, el 61% vendidas total o parcialmente durante los 10 años después de la titulación. El número de ventas registradas entre 1 y 5 años es de 38.608 que equivale a un 25,7%. Llama la atención que entre 1980 y 2010 se dieron el 72% del total de las ventas, este período se caracteriza por exacerbación de factores como el conflicto armado. Esto explica entonces lo que ha pasado en regiones como las de la altillanura colombiana, particularmente en el departamento del Meta, en donde hay una coincidencia con amplias titulaciones de baldíos y, luego con las distintas olas de violencia proliferaron las ventas de predios, los cuales en su mayoría hoy no están en los sujetos de reforma agraria, sino en manos de grandes capitales tanto nacionales como extranjeros.

Por tanto, resulta indispensable que el conjunto de las instituciones involucradas y autoridades de tierras realicen acciones concretas y positivas, administrativas y jurídicas, para poner fin a tal estado de anormalidad constitucional, por medio de acciones íntegras, oportunas y eficaces, vale decir, la aplicación en concreto de todas las prerrogativas que le da al Estado el dominio eminente como una expresión de la soberanía nacional.

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

Para 2024, en el Informe de Desarrollo Humano para Colombia se evidencia que la tenencia de la tierra continúa en una situación dramática, contando con un coeficiente de Gini, en materia de tierras, de 0,80 para 2017. Dicho informe constata que “el modelo de desarrollo rural basado en la concentración de la

tierra ha ocasionado conflictos por su uso y tenencia. Esta situación se agrava por el hecho de que muchas zonas aptas para el desarrollo de actividades agrícolas legales también son buscadas por grupos interesados en desarrollar actividades minero-energéticas, actividades ganaderas o actividades económicas ilícitas, lo que genera disputas.

Ahora bien, el coeficiente Gini en materia de tierras, respecto de los datos reportados para el año 2017, ha venido en aumento. De acuerdo con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC)¹⁶, para el año 2025, un gran número de departamentos cuentan con un coeficiente Gini de entre 0,6 y 0,8; cifra que empeora al discriminar las tierras que hacen parte de la frontera agrícola, la cual cuenta con un coeficiente Gini de 0,89, lo que significa que el 10% de los mayores propietarios, concentran el 80,6% del área rural, y los grandes latifundios que representan el 1% de los predios, concentran el 39% del territorio rural.

En relación con la formalidad de la tierra, el informe advierte que:

“...en Colombia muchas comunidades rurales carecen de títulos de propiedad o disponen de una tenencia precaria de la tierra que no les brinda una seguridad jurídica suficiente respecto de la propiedad de sus terrenos. Aproximadamente 2 millones de propiedades rurales carecen de formalización, y el 54% de las propiedades rurales enfrentan situaciones técnicas y jurídicas informales o defectuosas, lo que genera incertidumbre legal y limita el acceso a la oferta institucional”

En cuanto a la obligación de garantizar seguridad en la tenencia, las observaciones generales número 4 y número 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, relativas al derecho a una vivienda adecuada, indican que:

“Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas. Por consiguiente, los Estados Parte deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados” (Naciones Unidas- Comité de Derechos Económicos, 1991). Consecuentemente, se reafirmó que los Estados deben brindar “la máxima seguridad de tenencia posible a los ocupantes de viviendas y tierras” (Naciones Unidas - Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1997).¹⁷

¹⁶ IGAC. Radiografía actualizada de la tierra en Colombia. Disponible en <https://www.igac.gov.co/noticias/radiografia-actualizada-de-la-tierra-en-colombia-el-igac-lanza-en-icarrd20-la-segunda-edicion-de-su-estudio-sobre-propiedad-rural>

¹⁷ Naciones Unidas - Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (1997). Observación General 7, 16 período de sesiones.

Por su parte, las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la Tenencia de la Tierra (DVGTT) de la FAO incluye como principios generales el reconocimiento y respeto a todos los titulares legítimos y sus derechos de tenencia, incluso si estos no están oficialmente registrados. También señalan que los Estados deberían otorgar un reconocimiento legal a aquellos derechos legítimos de tenencia que actualmente no estén protegidos por la ley, y que deben respetarse y reconocerse los derechos consuetudinarios legítimos de tenencia que no gocen actualmente de protección legal. En cuanto a la tenencia informal, se señala que debe reconocerse en el marco de los derechos formales vigentes, reconociendo la realidad de la situación y prestando especial atención a los agricultores y productores de alimentos en pequeña escala, facilitando el acceso a los servicios de legalización y minimizando costos.

En relación con las tierras de propiedad pública, las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la tenencia de la Tierra establecen que se debe contar con información actualizada e inventarios accesibles y, de ser posible, un sistema registral único o integrado (registro, catastro y sistemas de licencias), o un marco común que incluya los derechos de tenencia públicos, los de pueblos indígenas, los de otras comunidades y los del sector privado, garantizando también la protección de cónyuges y familiares cuyos nombres no aparezcan en los sistemas registrales.

Respecto de las formas tradicionales de tenencia de la tierra, las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la tenencia de la Tierra llaman la atención para que los Estados y terceros reconozcan que "...la tierra, la pesca y los bosques encierran un valor social, cultural, espiritual, económico, medioambiental y político para los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia".

Sobre los mercados de derechos de tenencia las Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza responsable de la tenencia de la Tierra requieren que estos sean justos y transparentes, con información accesible y de amplia difusión, que no pongan en peligro los objetivos de desarrollo básicos, y que promuevan la participación en igualdad de condiciones reduciendo los conflictos y la inestabilidad.

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

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

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

La protección constitucional del campo es otra disposición vulnerada con el fenómeno de la extranjerización de la tierra. Al respecto la Constitución Nacional de 1991 trajo consigo dos disposiciones que orientan la interpretación sobre el campo y el desarrollo rural. El artículo 64 dispone que es deber del Estado promover el acceso progresivo a la tierra de los trabajadores agrarios, así como el acceso a diversos servicios sociales con el fin de mejorar su calidad de vida. A su vez el artículo 65 otorga especial protección del Estado a la producción de alimentos. En desarrollo de la interpretación constitucional la Corte ha abordado el concepto de campo como un bien jurídico que, a partir de estos supuestos constitucionales, goza de especial protección: "De otra parte, es el campo como conjunto de tierras destinadas a la actividad agropecuaria, el espacio natural de la población campesina, fuente natural de riqueza del Estado y sus asociados" (C-644, 2012).

En estudio de la constitucionalidad de algunos artículos de la Ley 160 de 1994, la Corte en Sentencia C-006 de 2002, abordó el análisis de los objetivos del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural dando alcance a la protección del campo y del trabajador agrario. Esto no solo a partir de la función social de la propiedad y el acceso progresivo, sino además del impulso de medidas que propendan por una igualdad económica, social y cultural de los trabajadores del agro, por medio de la prioridad, apoyo y especial protección de la que gozan (C-006, 2002). Este desarrollo jurisprudencial es recogido y sistematizado en la Sentencia C-644 de 2012, que estudió la constitucionalidad de la modificación de la Ley 160 de 1994 por la Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014. Esta Sentencia de la Corte Constitucional define el campo como un bien jurídico especialmente protegido por la Constitución.

Si bien debe precisarse que el concepto de campo tiene una especial relación con la producción agrícola como actividad protegida, la línea jurisprudencial claramente refiere al acceso a la propiedad y a las actividades agrícolas, sin perjuicio de la limitación y reservas del Estado en materia ambiental. No obstante, la Corte Constitucional llama la atención en que la interpretación del bien jurídico protegido obedece a "una realidad, geográfica, regional, humana y cultural y económica, que por lo mismo está llamada a recibir una especial protección del Estado" (C-644, 2012). En ese sentido, hay un

reconocimiento expreso al derecho subjetivo que está más allá del acceso a la tierra y que se erige como el reconocimiento pleno del derecho al territorio de las comunidades campesinas: “Por ello, a la luz del artículo 64 Constitucional, el Estado debe garantizar no solo el acceso a la tierra de los campesinos sino también su derecho al territorio, así como proveer los bienes y servicios complementarios para el mejoramiento de su calidad de vida desde el punto de vista social, económico y cultural, entre otros” (C-623, 2015).

En ese marco la Corte dispuso que, como posición jurídica de los trabajadores del campo, debe ser reconocido “...el derecho a que el Estado adopte medidas progresivas y no regresivas orientadas a estimular, favorecer e impulsar el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios y el mejoramiento de la calidad de vida y dignidad humana” (C-644, 2012). Esta posición jurídica ubica a los trabajadores del campo en una relación especial frente a la administración.

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

En ese marco, la Corte Constitucional ha expuesto que la protección contra el hambre se traduce en la adopción de medidas que se orienten a la reforma de los regímenes agrarios y el ordenamiento de forma tal que se logre la explotación y utilización más eficaces de las riquezas naturales (C-644, 2012). En el mismo año, la Corte desarrolló el concepto de seguridad y soberanía alimentaria, ligado a la subsistencia de comunidades de producción artesanal y de pequeña escala, reconociendo una relación cultural con el territorio y con los recursos naturales, concluye la Corte:

“En suma, las comunidades de pescadores y todas aquellas que dependen de los recursos del medio ambiente, merecen una especial atención por parte de los Estados, toda vez que son grupos de personas, en su mayoría de bajos ingresos, que con su oficio artesanal garantizan su derecho a la alimentación y a su mínimo vital. De hecho, es evidente la relación íntima que adquieren estas comunidades con los ecosistemas que, junto con el ejercicio de su oficio tradicional, crean una identidad cultural. Por lo anterior, debe destacarse la importancia del concepto de la soberanía alimentaria, que involucra el respeto de la producción a pequeña escala de alimentos y la diversidad de su producción, en reconocimiento de los modelos campesinos tradicionales y artesanales. (C-348, 2012)”.

Estos elementos, entonces, son el sustrato de lo que la Corte llamó en su inicio “...una estrategia

global de desarrollo rural que el Constituyente configuró como un cometido estatal destinado a lograr el crecimiento del sector campesino y consecuentemente, un mejoramiento sustancial de la calidad de vida de la población rural” (C-021, 1994).

El precedente jurisprudencial permite entonces establecer que el campo, como bien jurídico constitucionalmente protegido, está ligado a la protección de los campesinos, lo que deriva en un conjunto de premisas que orientan la política agraria y de desarrollo rural, promueven la producción agrícola y el acceso a la tierra, siempre ligados al reconocimiento de las condiciones de los trabajadores agrarios:

“Esto quiere decir que el derecho de acceder a la propiedad implica no solo la activación de derechos reales y personales que deben ser protegidos, sino también la imposición de mandatos que vinculen a las autoridades públicas en el diseño e implementación de estrategias normativas y fácticas para estimular, fomentar e impulsar dicho acceso a la tierra, pero además la permanencia del campesino en ella, su explotación, su participación en la producción de riqueza y en los beneficios del desarrollo. En la medida en que el Estado solo concentre su propósito y actividad en la producción de la tierra, olvidando su deber constitucional de vincular al campesino en dicho proceso, su actuar se tornará inconstitucional (C-644, 2012)”.

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

a) El derecho de los trabajadores agrarios a no ser despojados de su propiedad agraria o impulsados a deshacerse de ella so pretexto de su improductividad, sin ofrecer antes alternativas para tornarlas productivas a través de alianzas o asociaciones, o a cambio de otras alternativas de desarrollo agrícola como, por ejemplo, el desarrollo de zonas de reserva campesina habilitadas a tal efecto;

b) El derecho a que el disfrute de la propiedad no sea afectado sin justificación suficiente y poderosa;

c) El derecho a que el Estado adopte medidas progresivas y no regresivas orientadas a estimular, favorecer e impulsar el acceso a la propiedad de los trabajadores agrarios y el mejoramiento de su calidad de vida y dignidad humana;

d) El derecho a que, por esta misma vía, además, se proteja la seguridad alimentaria. (C- 644, 2012).

La Corte Constitucional, en el marco de su análisis de la política agraria, concluye que la concentración y el fraccionamiento antieconómico constituyen políticas perversas que contrarían los fundamentos constitucionales del Estado. Este precedente, sentado por el alto tribunal desde 1997, es un hito en el ejercicio hermenéutico constitucional que ha sido

reiterado por el órgano de cierre; así fue expuesto en la *ratio decidendi* al declarar la constitucionalidad del inciso noveno del artículo 72 de la Ley 160 de 1994:

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

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

Conforme al análisis del referido precedente judicial, se tiene como premisa fundamental que la propiedad rural adquiere, en el marco de las disposiciones constitucionales, no sólo una función relativa a la productividad, sino que se erige como una estructura necesariamente ligada al reconocimiento del trabajador agrario como sujeto de especial protección constitucional. Esto quiere decir que el régimen agrario está estrechamente vinculado con la realización de los derechos de los campesinos, y en ese sentido las normas que lo rigen deben dirigirse al cumplimiento de los propósitos constitucionales de acceso progresivo a la propiedad rural y la especial protección a la producción de alimentos.

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

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

“Así mismo, la opción de concentración de la propiedad de la tierra rural en general, pero en especial de los campesinos, proveniente de los recursos escasos del Estado, tampoco resulta

justificada a la luz del deber de protección de la producción alimentaria (art. 65) (C-644, 2012)”.

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

La propiedad que ejerce el Estado sobre los baldíos tiene determinados atributos que la distinguen de la propiedad plena que ejercen los particulares sobre sus bienes. En primer lugar, como es obvio, el Estado no tiene plenas facultades de disposición sobre dichos bienes. Por lo tanto, no puede destinarlos a un uso cualquiera. Por el contrario, estos bienes tienen destinaciones específicas. Están encaminados a garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de determinados sujetos de especial protección constitucional como lo son los trabajadores agrarios sin tierra y de escasos recursos, las comunidades negras y las comunidades indígenas, así como las empresas comunitarias y las cooperativas. Al tiempo con la compra directa, el subsidio integral de tierras, y los procesos de extinción del dominio, clarificación de la propiedad y recuperación de baldíos indebidamente ocupados, que a la postre conducen a su adjudicación, son los mecanismos a través de los cuales el Estado garantiza el acceso progresivo a la propiedad agraria por parte de los trabajadores rurales de escasos recursos y de las comunidades étnicas (C-235, 2016).

Este límite a la adjudicación guarda congruencia con el precepto acusado, que prohíbe a toda

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

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

La expresión de la crisis climática en el mundo se observa en sequías, inundaciones, desertificación de suelos, tormentas, períodos de calor más largos, etc., la afectación de estos en las poblaciones tienen una manifestación directa en la alimentación, desde la siembra de los cultivos, su posterior cosecha, el acceso, hasta los hábitos de consumo. La amenaza sobre los sistemas de producción que tienen que ver con el empobrecimiento del suelo, destrucción de cultivos, aumento de los precios, en conjunto tienen una relación directa con la nutrición y los propios medios de vida de poblaciones. En 2018 el Banco Mundial advirtió en su informe titulado Groundswell: prepararse para las migraciones

internas provocadas por impactos climáticos, que para el 2050 los impactos serían cada vez mayores por el cambio climático en tres regiones densamente pobladas: África al sur del Sahara, Asia meridional y América Latina y, eso podría provocar el desplazamiento de más de 140 millones de personas, suponiendo esto una gran crisis humanitaria por la escasez de agua, malas cosechas, tormentas y otros. Estos migrantes por motivos climáticos se sumarían dice el informe a los millones de desplazados por motivos económicos, sociales y políticos.

Expertos en estos temas señalan que hoy en día hay casi 200 millones de personas en situación de estrés alimentario, siendo África la población más afectada¹⁸, por su parte la FAO en 2023 en su informe de seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo, señala que en 2022 padecieron hambre en todo el planeta de 691 a 783 millones de personas, y afirma que casi 600 millones de personas padecerán subalimentación crónica en 2030, la afectación será sobre todo a mujeres y habitantes de zonas rurales. En 2021 cerca de 3.100 millones de personas en el planeta no tuvieron una dieta saludable. Pese a que para 2026 las cifras se redujeron porcentualmente, la FAO sostiene que en el año 2025 casi 700 millones de personas padecieron hambre, 2.100 millones de personas padecieron inseguridad alimentaria y 2.970 millones de personas no pudieron acceder a una dieta saludable.¹⁹

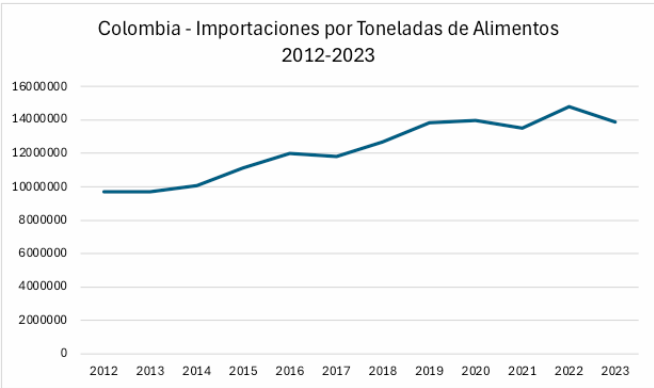
Para el caso colombiano el panorama no es más alentador, en el informe de evaluación de seguridad alimentaria para Colombia del 2023 del Programa Mundial de Alimentos se señala que 15,5 millones de colombianos están en un contexto de inseguridad alimentaria; departamentos como Córdoba, Sucre, Cesar,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

Esta cifra, ha disminuido para 2024, ya que la más reciente actualización del informe de evaluación de seguridad alimentaria informa que la cifra de colombianos en inseguridad alimentaria es de 13 millones de personas, es decir, el 25% de la población. No obstante, estas cifras continúan siendo dramáticas.

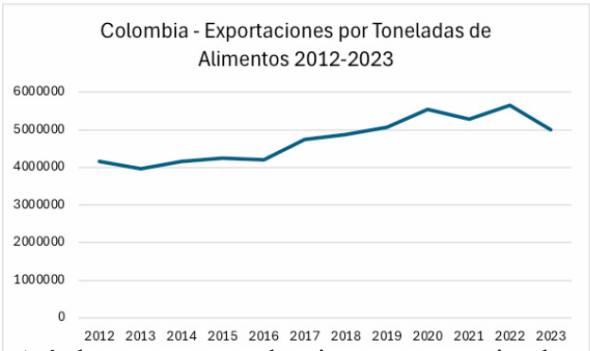
Adicionalmente el DANE en la Encuesta Nacional Agropecuaria de 2019, sobre la superficie de uso del suelo agrícola en el país señaló que habían 4.617.116 has. En la encuesta de área sembrada y cosechada de los cultivos transitorios se observa que el total nacional de área fue de 1.027.767 has, de área cosechada 901.257

has, para un volumen en toneladas de 8.650.491 toneladas, de estas regiones como la Orinoquia aportan 759.838 toneladas.

Si a esta realidad se agrega lo reportado por la FAO de 2012 a 2023 (FAOSTAT) en materia de importaciones de alimentos, la cifra asciende aproximadamente a 148 millones de toneladas provenientes principalmente de Estados Unidos, Argentina, Ecuador, Canadá, Bolivia, Brasil, Chile, Perú, México y China.



Mientras que nuestras exportaciones en el mismo período fueron aproximadamente de 57 millones de toneladas de alimentos a Estados Unidos, Reino Unido, Bélgica, Países Bajos, Italia, Alemania, Perú, Chile, Ecuador y España.



Así las cosas, resulta importante estimular la política pública para que se aumenten áreas productivas de agricultura para la producción de alimentos, la agricultura campesina y el desarrollo de sistemas productivos, por ejemplo, de tipo agroecológicos en un contexto de crisis climática toman principal relevancia. La pandemia global de la COVID-19 demostró que precisamente la agricultura campesina y familiar fue la que permitió que pudiéramos tener acceso a alimentos en ese período tan dramático para la humanidad y, que es esa producción la que está estrechamente relacionada con una buena alimentación, lo que se consumen a diario en los hogares colombianos: plátano, panela, yuca, papa, otros tubérculos, frutales, frijol, hortalizas, cacao, ñame, café, maíz, entre otros, son decisivos para combatir el hambre. La producción de alimentos en el país para nuestros connacionales es algo que debe ser prioritario y tal como lo establece la constitución política en su artículo 65 esa producción gozará de especial protección por parte del Estado, por eso los circuitos cortos son de especial importancia en un contexto global en donde el cambio climático, la huella hídrica y ambiental que acarrea la provisión de alimentos de otros lugares del mundo es algo que día a día resulta insostenible.

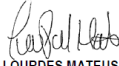
¹⁸ Cambio climático: ¿qué impacto tiene sobre el hambre? <https://www.accioncontraelhambre.org/es/te-contamos/blog-testimonios/cambio-climatico-que-impacto-tiene-sobre-el>

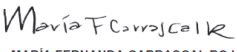
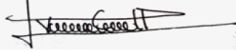
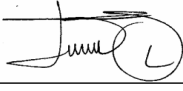
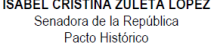
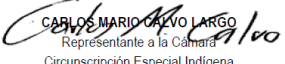
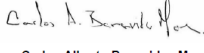
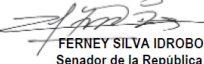
¹⁹ FAO. 2026. Estado de la Seguridad Alimentaria y la Nutrición en el Mundo. Disponible en <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/4a3fc7b4-12d5-40ef-b9c2-9730c879d55f/content>

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

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

De las y los Congresistas,

 WILSON NEBER ARIAS CASTILLO Senador de la República Pacto Histórico	 ARIEL AVILA Senador de la República
 Alfredo Mondragón Garzón Representante a la Cámara Pacto Histórico	 JOSÉ LUIS BOHÓRQUEZ LÓPEZ Representante Cámara - Boyacá Pacto Histórico
 ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO REPRESENTANTE A LA CÁMARA NARIÑO PACTO HISTÓRICO	 LOURDES MATEUS Representante a la cámara por el Huila Pacto Histórico

 MARIA FERNANDA CARRASCAL ROJAS Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico	 VERONICA ESTRADA HOLGUIN Representante a la Cámara Departamento de Antioquia
	
 ISABEL CRISTINA ZULETA LÓPEZ Senadora de la República Pacto Histórico	 CARLOS MARIO SALVO LARGO Representante a la Cámara Circunscripción Especial Indígena
 HERNÁN MURIEL PÉREZ Representante a la cámara por Antioquia Pacto histórico	 FRANCY NATALIA MORENO PUIN Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico
 Carlos Alberto Benavides Mora Senador de la República Pacto Histórico	 ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA Senadora de la República Pacto Histórico
 AIDA AVELLA ESQUIVEL Senadora de la República Pacto Histórico	 FERNEY SILVA IDROBO Senador de la República Pacto Histórico
 HEINER DE JESÚS GAITÁN PARRA Representante a la Cámara por Cundinamarca Pacto Histórico	 DAVID RICARDO RACERO MAYORCA Senador de la República de Colombia Pacto Histórico

CONTENIDO	
Gaceta número 1283 - Martes, 15 de septiembre de 2026	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY	Págs.
Proyecto de Ley número 203 de 2026 Cámara, por medio del cual se reconoce al Río Guaviare, sus cuencas y afluentes hídricos como sujetos de Derechos, se establecen medidas en pro de su conservación y preservación, y se dictan otras disposiciones.	1
Proyecto de Ley número 320 de 2026 Cámara, por medio de la cual se regula la propiedad, posesión y/o tenencia de tierras al interior de la frontera agrícola por parte de extranjeros. 1	2

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2026