Bogotá D.C.

Doctor

**JORGE HUMBERTO MANTILLA**

Secretario General

**Cámara de Representantes**

Congreso de la República

La ciudad

**Asunto: Respuesta a la proposición No. 115 y 134 de 2013**

Rad. 20133130130622

Respetado doctor Mantilla:

De manera atenta, envío las respuestas a la proposición No. 115 y 134 de 2013, presentadas por los Honorables Representantes Iván Cepeda Castro y Wilson Neber Arias, acerca de “Política Minera, Consulta Previa y la Irregular Concentración de la Tierra en Colombia”.

Cualquier aclaración o requerimiento adicional estaré presto a atenderle.

Cordialmente,

**JUAN CAMILO RESTREPO SALAZAR**

**Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural**

AHM

**RESPUESTA A LAS PROPOSICIONES 115 Y 134 DE 2013**

**1. ¿Qué actividades de investigación y control ha emprendido el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (solo, o en conjunto con otras entidades) para controlar la indebida apropiación de tierras baldías y de procesos de reforma agraria en el país?**

La presente pregunta se trasladó al INCODER por ser de su competencia y se les solicitó que respondieran directamente. Se anexa el traslado.

**2. ¿Qué objeto tiene la propuesta de articulado del proyecto de regulación de la inversión extranjera en los sectores agropecuario y forestal, respecto a la reinterpretación jurídica del artículo 72 de la ley 160 de 1994?**

El Proyecto de Ley 164 de 2012 “Por la cual se expiden disposiciones generales sobre inversión extranjera en el sector agropecuario, y se dictan otras disposiciones”, fue presentado al Congreso por el Gobierno Nacional en el mes de noviembre de 2012.

Este proyecto consta de varios acápites para regular la inversión extranjera en el sector, reglamentar los proyectos asociativos que se desarrollen con adjudicatarios de baldíos, o beneficiarios de subsidios de tierras y con propietarios de predios sujetos al régimen parcelario de la Ley 160 de 1994, en consonancia con los comunicados de prensa de la Honorable Corte Constitucional, regular la adjudicación de baldíos y finalmente propone la interpretación con autoridad del artículo 72 de la Ley 160 de 1994.

El proyecto como unidad normativa responde a varias de las dificultades que se presentan actualmente en el sector agropecuario y que han conducido a la parálisis de las inversiones privadas. Estas dificultades se traducen en inseguridad jurídica para la inversión en el campo, no sólo de la inversión extranjera, sino también de las inversiones privadas y de las transacciones de inmuebles rurales, que es preciso destrabar para el desarrollo del campo en Colombia, de manera que la combinación del capital privado y los aportes estatales dirigidos en forma adecuada conduzcan al desarrollo rural que tanto requerimos.

El Gobierno Nacional es consciente de la labor del Congreso de la República para regular la inversión extranjera en el sector agropecuario y evitar la adquisición de grandes extensiones de tierras rurales con propósito especulativo y que no contribuyan a la seguridad alimentaria. Varios Proyectos de Acto Legislativo y de Ley han sido presentados por diversas vertientes políticas, que tienen en común establecer limitaciones cuantitativas a la adquisición de tierras rurales por parte de extranjeros.

Coincide el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en la importancia del tema y considera que es conveniente establecer regulaciones que permitan precaver fenómenos de inversión extranjera indiscriminada y cuyos propósitos no contribuyan al adecuado desarrollo rural dentro de los postulados constitucionales.

El Ministerio considera que el control de la inversión extranjera debe ser cualitativo, no cuantitativo, ni referido a un porcentaje del área de los municipios, ya que estos controles pueden resultar ineficaces dada la diferencia en tamaños de los municipios de Colombia y a la dificultad de control por parte de las autoridades.

Los múltiples proyectos, con distintas propuestas han generado el rezago en la inversión extranjera, de manera que las oportunidades de contar con proyectos productivos adecuados, tecnificados y en los cuales el capital privado está dispuesto a asumir los riesgos del sector están paralizados. No menos de 500 millones de dólares están a la espera de las decisiones del Estado para ingresar al campo.

No puede pasar por alto el Congreso de la República que el sector agropecuario no puede desarrollarse en forma exclusiva con aportes estatales. Aunque este Gobierno ha multiplicado casi por 2 veces la inversión en el campo, en relación con el período 2010 (1.264.387.000) a 2013 (2.257.672.645.560), está visto que este esfuerzo fiscal debe estar apalancado por la inversión privada.

Un segundo nivel de inseguridad jurídica, que se daba al momento de presentar el Gobierno Nacional el Proyecto de Ley 164 de 2012 estaba generado por la ausencia del texto de la Sentencia C-644 de 2012, que fue anunciada desde agosto del año pasado y que apenas fue dada a conocer al finalizar el mes de abril del presente año, sin incluir la totalidad de los salvamentos de voto frente a la Sentencia.

El Proyecto de Ley recogió los apartes del comunicado de prensa que señalaban las deficiencias en la regulación de los proyectos asociativos que se desarrollen con adjudicatarios de baldíos, o beneficiarios de subsidios de tierras y con propietarios de predios sujetos al régimen parcelario de la Ley 160 de 1994, y recogió las restricciones que señaló el comunicado de la Honorable Corte Constitucional.

Los particulares, tanto nacionales como extranjeros están atentos a conocer la forma en la cual se pueden asociar y desarrollar proyectos agrícolas de todos los tamaños, pero con unas reglas de juego claras y definitivas que estén regidas por la Ley.

Otro de los cerrojos impuestos al desarrollo de la inversión privada en el campo se presenta por las múltiples interpretaciones que han surgido en torno a la interpretación del artículo 72 de la Ley 160 de 1994.

No se trata de una “reinterpretación”, como lo sugiere el cuestionario, sino de una interpretación con la autoridad del Congreso de la República que defina en forma clara y definitiva cómo han de entenderse las limitaciones establecidas en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994. En otras palabras, el Gobierno con la propuesta de articulado no pretende más que dar seguridad jurídica, función estatal de primer orden, que fue definida por el Ex presidente de la Corte Suprema de Justicia, Dr. Yesid Ramírez Bastidas de la siguiente manera: *“La seguridad jurídica, en términos generales, se entiende como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, interdicción de la arbitrariedad, de modo que permite en el ciudadano el nacimiento de una expectativa razonablemente fundada en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho…”[[1]](#footnote-1).*

El texto de la prohibición contenida en el inciso noveno del artículo 72 de la Ley 160 de 1994 no tiene la precisión que reclama el asunto, ni ha sido objeto de interpretaciones uniformes por los funcionarios encargados de dar cumplimiento a la disposición.

En relación con los predios baldíos que hubieran sido adjudicados con posterioridad a la vigencia de la Ley 160 de 1994 (5 de agosto de 1994[[2]](#footnote-2)) y en los cuales consten las limitaciones y prohibiciones establecidas por ella, no hay discrepancia sobre la interpretación que considera que no podían acumularse predios que excedieran el área de la UAF para la zona relativamente homogénea del correspondiente municipio, determinada por el Incora[[3]](#footnote-3), hasta la vigencia de la Ley 1450 de 2011, ni a partir de la Sentencia C-644 de 2012[[4]](#footnote-4).

Aquellas personas que adquirieron predios de estas condiciones en violación de la Ley, o con estrategias que dan la apariencia de legalidad a transacciones violatorias de Ley habrán de sufrir las consecuencias legales de su proceder, para lo cual el Estado empelará las instancias administrativas y judiciales requeridas para declarar la nulidad de los negocios viciados por nulidad.

No ocurre lo mismo con la interpretación de la prohibición de la aplicación del artículo 72 a los predios que hubieran sido adjudicados **alguna vez como baldíos** antes de la vigencia de la Ley 160 de 1994. La inseguridad jurídica se hace palpable con las diversas interpretaciones de los alcances de estas prohibiciones y limitaciones, como se indica a continuación:

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

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

Esta interpretación atemporal de la Ley, no sólo podría ser considerada retroactiva, sino, ante todo, desconoce abiertamente que históricamente las adjudicaciones de baldíos han tenido propósitos adicionales a los de la reforma agraria. En efecto, desde los albores de la República el Estado ha empleado la adjudicación de baldíos y de adquisición a título onerosos de los baldíos, para compensar a los militares de la gesta libertadora, para compensar la construcción de infraestructura vial, como forma de pago de deuda pública y aún para fomentar la inmigración.

Otras interpretaciones consideran que, legalmente antes de la Ley 160 las adjudicaciones de baldíos podían superar las extensiones de la actual UAF y que existían excepciones legales que facultaban al Incora para adjudicar extensiones mayores a 450 hectáreas (hasta 3000 en la Orinoquía) en casos particulares y que las limitaciones y prohibiciones no son aplicables a estos predios.

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

*“En este sentido, es posible que un predio adjudicado antes de 1994 haya comprendido una extensión superior a la fijada posteriormente para la unidad Agrícola Familiar de la respectiva zona o municipio (…) Sin embargo para la sala es claro que ello no afecta la legalidad de la adjudicación inicial,* ***ni por tanto, la libre negociabilidad posterior del bien, pues respecto de éste su titular ya tiene derecho adquirido (al haberse configurado con base en la legislación vigente en su momento) que no puede ser afectado por normas posteriores (art 59 C.P.)*** *Por tanto, frente a estos bienes el principio de irretroactividad de la ley protege las situaciones consolidadas conforme a derecho.” (…) “Respecto de tales bienes (…) la prohibición (…) aplicará entonces únicamente hacia futuro, esto es, respecto de la imposibilidad de su titular no de enajenar o negociar su bien, sino de adquirir, adicionalmente a ese predio, la propiedad de otros bienes inicialmente adjudicados como baldíos en exceso del límite de la Unidad Agrícola Familiar del respectivo municipio o zona”[[5]](#footnote-5).*

En atención al criterio de la Sala, los predios de mayor extensión de la UAF, que hubieran sido adjudicados antes de la Ley 160 de 1994 son de libre enajenación, sin que la consecuente adquisición de ellos pueda considerarse violatorios de la Ley, con independencia de la extensión del predio.

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

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

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

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

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

*…*

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

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

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

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

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

Este es el verdadero y real propósito de la disposición prevista en el Proyecto de Ley que ha sido propuesto al Honorable Congreso de la República y que surte su trámite constitucional en la Comisión Quinta del Senado de la República.

**3. En línea con lo anterior, ¿tal propuesta es una forma de sanear (validar las compras) el comportamiento indebido de inversionistas nacionales y extranjeros que han venido acumulando predios de reforma agraria de los últimos 25 años, en extensiones superiores a la Unidad Agrícola Familiar?**

Como se establece en la respuesta anterior, el propósito de la interpretación con autoridad de las restricciones impuestas por la Ley 160 de 1994, lejos de convalidar actuaciones contrarias a la Ley, pretende dar seguridad jurídica, al definir el momento en el cual aplican las limitaciones legales, ya que como se indicó en la anterior respuesta, no puede desconocer el Congreso y el Gobierno que la adjudicación de baldíos no ha tenido como propósito exclusivo la reforma agraria, sino otros propósitos que implican la adjudicación a título oneroso, donde su propietario no debería ver afectados sus derechos de propiedad por la sola forma del título (adjudicación), cuando los adquirió de conformidad con Leyes anteriores que le daban pleno derecho de propiedad y disposición sobre los predios.

De otra parte es preciso considerar que la acumulación de baldíos no estaba proscrita en la legislación colombiana sino parcialmente a partir de 1988, en relación con predios colindantes, que excedieran el límite de adjudicación individual de baldíos, que no era precisamente el de la UAF, porque esta unidad de medida fue creada en la Ley 160 de 1994. Limitar los derechos que tenían los adjudicatarios, y más aún, considerar que transacciones sobre predios sin limitaciones antes de la Ley 160 de 1994 devienen en ilegales por una Ley posterior, resulta contrario a los principios de seguridad jurídica y de los derechos adquiridos de conformidad con la Ley vigente al momento de la adjudicación.

Ahora bien cuando se detecten casos que violen las prohibiciones legales establecidas por la Ley, el Incoder iniciará los procesos legales para que prevalezcan las limitaciones legales a la transferencia y acumulación de tierras, como lo ha venido haciendo hasta ahora, pero con una línea interpretativa clara, que la dispondrá el Congreso de la República, y no la libre interpretación de los funcionarios administrativos, que no es uniforme ni consistente, generando con ello no solo inseguridad jurídica, sino también, la posibilidad de aprovechar en provecho propio o de terceros las dudas en la interpretación de la Ley.

**4. ¿En el caso específico de la Altillanura, cuáles han sido las principales políticas que ha direccionado el gobierno nacional en materia agropecuaria y forestal en los últimos 3 años? En particular hacer alusión a:**

**4.1 Procesos de reforma agraria – titulación de baldíos y subsidio integral (desagregar por municipio, extensión y año).**

**4.2 formalización de la propiedad y actualización del catastro rural.**

**4.3 Control a la tenencia indebida de tierras por actores legales e ilegales.**

**4.4 Nulidad de contratos de empresas nacionales y extranjeras que contravinieron el artículo 72 de la Ley 160 de 1994**

La presente pregunta se trasladó al INCODER por ser de su competencia y se les solicitó que respondieran directamente. Se anexa el traslado.

**5. ¿Qué conocimiento, investigación y/o trabajo conjunto con otras entidades, tiene en la actualidad (o ha realizado de tiempo atrás) el Ministerio de Agricultura, respecto del lavado de activos en negocios que involucran tierras?**

La presente pregunta se trasladó al INCODER por ser de su competencia y se les solicitó que respondieran directamente. Se anexa el traslado.

**6. Las entidades competentes revelan una incapacidad práctica desde el ámbito legal y reglamentario actual para hacer un control eficaz y sancionatorio a empresas o personas que ocupen o compren con falsedad tierra de la Nación, acumulen tierras procedentes de procesos de reforma agrario por encima del límite de la UAF. ¿Cuál sería la propuesta desde el Gobierno Nacional, y en particular desde el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para que tales actuaciones indebidas de algunos inversionistas sean sancionadas de manera ejemplar?**

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural ha preparado un proyecto de ley de tierras y desarrollo rural en el que se establecen mecanismos para intervenir desde el punto de vista administrativo. En este proyecto de ley se incluye el CAPÍTULO III. RECUPERACIÓN DE BALDÍOS Y BIENES FISCALES.

**“ARTÍCULO 149. Recuperación de baldíos y bienes fiscales patrimoniales del INCODER indebidamente ocupados.** Tienen la condición de indebidamente ocupados, los terrenos baldíos, los del dominio de la Nación y los fiscales patrimoniales de propiedad del INCODER, al igual que los terrenos que se hallen en una cualquiera de las siguientes circunstancias:

**1.** Los que no tengan el carácter de adjudicables.

**2.** Los ocupados por personas que no reúnen las calidades para ser adjudicatarios.

**3.** Los reservados.

**4.** Los destinados a un servicio o uso público.

**5.** Los ocupados en exceso sobre las extensiones máximas adjudicables.

**6.** Los ocupados contra expresa prohibición legal.

**7.** Los que han sido objeto de caducidad administrativa.

**8.** Los que hayan sido objeto del procedimiento de reversión o estén afectados con la declaratoria de caducidad de la concesión de derechos reales de superficie sobre baldíos.

Realizada la visita al inmueble el INCODER iniciará el respectivo procedimiento de recuperación conforme a lo establecido en la presente ley.

En la providencia que ordena la restitución se tomarán las determinaciones que correspondan en relación con las mejoras. Si el ocupante, o quien se pretenda dueño, puede considerarse como poseedor de buena fe exenta de culpa, conforme a la ley civil, se procederá a la negociación o expropiación administrativa de las mejoras.

La recuperación material del predio, si no hubiere restitución voluntaria, se efectuará en la forma prevenida en el procedimiento policivo establecido en esta ley.

**Parágrafo.** No podrá alegarse derecho para la adjudicación de un baldío, cuando se demuestre que el peticionario deriva su ocupación de personas que los hayan tenido indebidamente, o cuando se tratare de tierras que tuvieren la calidad de inadjudicables.”

Finalmente, la presente pregunta se trasladó al INCODER por ser de su competencia y se les solicitó que respondieran directamente. Se anexa el traslado.

**7. ¿El Ministerio de Agricultura, autónomamente o en coordinación con otras entidades ha realizado algún análisis investigativo sobre las transacciones de tierras y el lavado de activos?**

La presente pregunta se trasladó al INCODER por ser de su competencia y se les solicitó que respondieran directamente. Se anexa el traslado.

**8. En el entendido de que existe una política pública para inversión en la Altillanura ¿conoce el Gobierno Nacional las maniobras a las cuales están acudiendo los grandes inversionistas del agro (constitución de múltiples empresas, simulación mediante contratos de arrendamiento), para hacerse a la propiedad de grandes extensiones de tierra en la altillanura y que está haciendo para esta situación?**

Los casos conocidos se han denunciado y el Incoder ha liderado esos procesos instaurando las debidas demandas de nulidad o adelantando los procesos necesarios para que no se presenten irregularidades.

El INCODER conserva el record de estas intervenciones. Finalmente, la presente pregunta se trasladó al INCODER por ser de su competencia y se les solicitó que respondieran directamente. Se anexa el traslado.

**9. En el marco de la declaratoria de inexequibilidad de los artículos 60, 61 y 62 del Plan de Desarrollo y las denuncias presentadas de tiempo atrás en debates de control político, ¿qué medidas concretas tomó el Gobierno para evitar la concentración indebida de la propiedad de la tierra en la Altillanura y otras zonas del país?**

La presente pregunta se trasladó al INCODER por ser de su competencia y se les solicitó que respondieran directamente. Se anexa el traslado.

**10. ¿El gobierno reconoce legalidad y legitimidad en las compras de tierras efectuadas con artilugios y defraudaciones a la Ley 160 de 1994 y a la jurisprudencia constitucional?**

Ningún Gobierno ha realizado tantos esfuerzos y promovido la recuperación de baldíos de la nación usurpados y mal habidos, como lo hace el actual Gobierno.

No se legalizará lo ilegal, y se combatirá con decisión. Sin embargo, no se pueden estigmatizar en forma generalizada las transacciones de tierras que “alguna vez hubieran sido baldías”, porque como se indicó antes, muchas de las adjudicaciones de baldíos correspondieron a adjudicaciones que no tenían relación alguna con la reforma agraria de la Ley 160 de 1994, adjudicaciones cuyos propósitos fueron de carácter remuneratorio, y por otra parte, en la medida en la cual las Leyes anteriores a 1994 permitieron la adjudicación de baldíos de mayor extensión a la UAF que, se reitera fue creada en 1994. Es necesario dar seguridad jurídica a los beneficiarios de esas adjudicaciones y a quienes las negociaron de conformidad con la Ley.

Finalmente, la presente pregunta se trasladó al INCODER por ser de su competencia y se les solicitó que respondieran directamente. Se anexa el traslado.

**11. ¿Cuál es el marco legal de los contratos de arrendamiento a largo plazo, concesiones, contratos de leasing, derecho real de superficie y otras formas de tenencia de tierras baldías o con antecedentes de haberlo sido, que regule de manera específica estas relaciones con baldíos?**

La Ley 160 de 1994, se erige como el mecanismo de materialización de los postulados de la Constitución Colombiana que indican que el Estado *“(…) promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial,* ***con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos****” (énfasis fuera de texto)[[7]](#footnote-7),* para estos efectos, la Ley determina una serie de herramientas para la puesta en marcha de un completo Proyecto de Desarrollo Rural, que pasa por la distribución ordenada y equitativa de la tierra a través de dotación a los campesinos pobres, la corrección de fenómenos irregulares como el latifundio o el minifundio o el incumplimiento de función social de la propiedad.

Teniendo en cuenta que el acceso progresivo a la propiedad rural y demás servicios por parte de los campesinos, así como la garantía del cumplimiento de la función social de la propiedad[[8]](#footnote-8), constituyen imperativos constitucionales, cuya falta de materialización, implican día a día un incumplimiento de éstos, la Ley 160 de 1994, determina en su artículo 17, que: *“El Gobierno Nacional asignará y apropiará los recursos suficientes, tanto en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Plan Nacional de Inversiones Públicas y en las leyes anuales de presupuesto, para adelantar los programas cuatrienales de reforma agraria elaborados por el INCORA,* ***a efectos de que la reforma agraria culmine en un período no mayor de 16 años*** *(…) ”*

Cabe resaltar que la Ley 160 de 1994 establece una distinción entre los predios que han sido adjudicados originalmente como baldíos dentro de los propósitos de la reforma agraria y aquellos cuyo origen es distinto, que proviene de un título constitutivo de dominio otorgado por el Estado o que han salido del Estado sobre las que ejercen posesión los particulares (de manera individual, asociativa o colectiva como los grupos étnicos) y entidades públicas.

Así pues, en lo que respecta al régimen de tierras privadas[[9]](#footnote-9), los contratos relativos a las mismas deben regirse por las disposiciones del Código Civil. En cuanto al derecho real de superficie, se destaca que esta figura no existe en el ordenamiento colombiano pues hace parte de proyecto de ley de tierras y desarrollo rural que se encuentra en consulta previa con las comunidades étnicas.

**12. Ha sido de conocimiento público que la visión del desarrollo y modernización del campo colombiano, desde la óptica de este gobierno, es la gran escala de producción y la competitividad a nivel internacional. De igual manera, es de conocimiento público, y una labor permanente de denuncia desde mi curul en el Congreso de la República, que mucha de la tierra baldía y/o con antecedentes por procesos de reforma agraria, en el caso específico de la Altillanura, se pretende involucrar en grandes proyectos que encajan en esta visión del desarrollo a gran escala en monocultivos con ventaja comparativa en los mercados internacionales.**

**A propósito de lo anterior, y en línea con la declaratoria de inexequibilidad de los artículos 60, 61 y 62 de la Ley 1450 de 2011 (Plan Nacional de Desarrollo) mediante Sentencia C-644 de 2012, favor responder:**

**12.1 ¿De qué manera se sancionarán las conductas de inversionistas extranjeros como Mónica Semillas (Brasil), Poligrow (Italia-España) y otros, que valiéndose de distintas modalidades o figuras concentraron indebidamente tierras con antecedentes de baldío por encima de la UAF?**

La presente pregunta se trasladó al INCODER por ser de su competencia y se les solicitó que respondieran directamente. Se anexa el traslado.

**12.2 ¿Qué pasará con las tierras y recursos que recibieron del Estado colombiano mediante exenciones tributarias, incentivos, créditos blandos y demás recursos financieros y no financieros, éstas y otras empresas, tanto nacionales como extranjeras?**

La regla de derecho prevista en el artículo 72 de la ley 160 de 1994 prohíbe, so pena de nulidad, que una misma persona adquiera varios bienes inicialmente adjudicados como baldíos, si por esa vía se acumulan derechos de propiedad que exceden los límites máximos de extensión de la Unidad Agrícola Familiar.

Los negocios jurídicos mediante los cuales se concentraron tales extensiones de tierra, deben estar consignados necesariamente en escrituras públicas que constituyan título traslaticio de dominio, cuya nulidad en caso de violación de la ley, requiere ser declarada. La apariencia de legalidad de la cual están revestidas las escrituras públicas sólo pueden ser desvirtuadas por declaración de los propios interesados, o bien por la del juez, en caso de controversia.

Por todo lo anterior, una vez se obtenga la declaración de nulidad de los actos, se dispondrán las acciones a que haya lugar.

**12.3 ¿Si tal fallo riñe con el enfoque de desarrollo rural del gobierno actual, qué ajustes realizará el gobierno actual (sic) a sus políticas en lo que queda de la actual (sic) administración?**

**12.4 ¿Qué medidas en materia legislativa contempla el gobierno nacional para solventar tal contradicción que se da, entre la práctica de las inversiones a gran escala (que sería acorde a la garantía de seguridad jurídica y confianza inversionista) en zonas bien definidas como la Altillanura colombiana, la legalidad y la jurisprudencia de la Corte Constitucional?**

En atención a la unidad de materia pasan a responderse las dos anteriores preguntas de acuerdo a lo siguiente:

El Gobierno Nacional aún con el anuncio de la inexequibilidad de los artículos 60, 61 y 62 del Plan Nacional de Desarrollo, continuó trabajando en varios frentes, por lo que es impreciso afirmar que el fallo riñe con las políticas de desarrollo rural del Gobierno actual. El fallo implica un importante reto para la construcción de las políticas a futuro y es acorde con los postulados fundamentales del Proyecto de Ley de Tierras y Desarrollo Rural, iniciativa que será presentada ante el Congreso de la República una vez culmine el proceso de consulta previa con los pueblos étnicos.

Al mismo tiempo, se han fortalecido los *mecanismos de compensación* a los que se refiere la Corte en el fallo, en beneficio de los pequeños productores. Esto se observa en el impulso que de manera amplia se ha asignado a los instrumentos de asistencia técnica, crédito, ampliación de los programas ligados a las iniciativas productivas (Alianzas Productivas y Oportunidades Rurales), Programas de Mujeres, Jóvenes Rurales y Educación Rural, que han aumentado ostensiblemente sus presupuestos y con ello, el impacto de tales instrumentos.

Finalmente, a través del Incoder se realiza actualmente un importante esfuerzo con el propósito de acelerar los procedimientos agrarios de deslinde, extinción del dominio, clarificación de la propiedad y recuperación de baldíos indebidamente ocupados, con el propósito de ampliar la oferta de predios rurales disponibles que sirvan a los propósitos de la reforma agraria, a la cual puedan acceder los trabajadores agrarios.

**13. De las distintas políticas de fomento, incentivo y productividad que el gobierno nacional establece para los sectores agropecuarios y forestal (CIF, DRE, antes AIS, exenciones tributarias, créditos subsidiados y similares), favor establecer mediante tablas que discrimine para cada uno de los años del periodo 2007-2013 (marzo): tipo de incentivo o política, fecha de entrega, monto en dinero o descripción del beneficio, representante legal de la compañía beneficiaria, para cada uno de las empresas ( pertenecientes a cada uno de los grupos identificados de empresas) descritas a continuación mediante nombre e identificación (Nit – Cedula de Ciudadanía) de diferentes empresas de las cuales envían relación adjunta**

Revisadas las bases de datos de los Programas de Alianzas Productivas,  Oportunidades Rurales, Subsidio de Vivienda de Interés Social Rural, Mujer Rural y Jóvenes Rurales informamos que no se han asignado incentivos a ninguna de las Empresas descritas en la pregunta del Grupo Riopaila,  Sarmiento,  Timberland Wood,  Aguel Kafruni,  Guarrojo,  Otras empresas y personas.

**PROGRAMA DRE**

Nos permitimos informar que, una vez revisadas las bases de datos de los instrumentos financieros, Incentivo a la Capitalización Rural - ICR, Línea Especial de Crédito –LEC, se encontraron una serie de beneficios que en documento Excel nombre: ICR y documento Excel nombre: LEC se adjuntan.

En cuanto al Incentivo a la Asistencia Técnica - IAT y el Incentivo de Adecuación de Tierras - Riego y Drenaje, que maneja el Programa Desarrollo Rural con Equidad, DRE – AIS, no se encontró relación alguna con las empresas que se mencionan en el Cuestionario.

**CIF**

Revisando la Base de Datos del certificado de Incentivo Forestal –CIF-, respetuosamente informo que el listado de empresas que se relacionan, solo hay una empresa la cual fue beneficiada con el CIF en el año 1996 y 1997 por la Corporación Autónoma Regional de la Orinoquia -CORPORINOQUIA-, El nombre de la empresa es MAVALLE S.A. identificada con NIT 890332769; adjunto la información en la tabla de datos:

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| AÑO DE ENTREGA DEL INCENTIVO | VALOR TOTAL DEL INCENTIVO | NORMA JURÍDICA QUE AVALA | ESTADO ACTUAL DEL CONTRATO | N° DE CIF | ENTIDAD QUE ENTREGO EL INCENTIVO |
| 1996 | $102.730.500,00 | LEY 139 DE 1994 Y DECRETO 1824 DE 1994 | FINALIZADO | 96107 | CORPORINOQUIA |
| 1997 | $52.159.710 | LEY 139 DE 1994 Y DECRETO 1824 DE 1994 | FINALIZADO | 97125 | CORPORINOQUIA |

Con relación al año 2013, sobre el CIF, el día 14 de mayo del año en curso  se abrió la recepción de nuevos proyecto los cuales serán objeto de revisión técnico-jurídica por FINAGRO.

**EXENCION TRIBUTARIA**

Una vez revisada la base de datos de los beneficiarios de Exención Tributaria relaciono a continuación la información:

La norma jurídica que avala el otorgamiento de Exenciones Tributarias, es amparado bajo la Ley No. 939 de 2004 y del Decreto No. 1970 de 2005, igualmente el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, expidió la Resolución No. 351 del 10 de Agosto de 2005, por medio de la cual se reglamentaron los procedimientos para la inscripción y registro de los nuevos cultivos de tardío rendimiento con miras a cumplir con los requisitos para obtener el beneficio de exención sobre la renta tributaria.

El análisis de la base de datos arrojó como único beneficiario de la lista relacionada a la empresa ORGANIZACIÓN PAJONALES S.A., identificada con Nit. 890.704.021-6, cuyo representante legal según certificado de Cámara y Comercio de marzo del año 2013, el señor Francisco Bejarano Rodriguez identificado con Cédula de Ciudadanía 79.856.226, el beneficio se otorgó al Cultivo de Caucho, y se hace efectivo a partir de la entrada en producción del cultivo, que para los registros otorgados es a partir del año 2013, 2014, 2015.

Los cultivos beneficiados se ubican en el departamento del Meta, municipio Puerto López, veredas Remolina y Carubare:



**FINAGRO**

La pregunta fue trasladada porque también son competentes en la materia y se les solicitó que respondieran directamente a la Secretaria General de la Cámara. Se anexa traslado.

**BANCO AGRARIO**

Al respecto de la petición, es necesario precisar que la información requerida se encuentra bajo reserva bancaria, según lo preceptuado por nuestra Gerencia de Asesoría Jurídica del Negocio, para lo cual y a fin de dar contexto a nuestra respuesta, consideramos prudente citar algunos conceptos, con referencia a este tema:

La reserva debe ser entendida como “el deber de los establecimientos bancarios y demás entidades financieras de guardar reserva y discreción sobre los datos de su cliente, la que conozcan en desarrollo de su profesión u oficio, por cuanto para el cliente pueden derivarse inmensos perjuicios con la divulgación de ciertos aspectos que por razones comerciales y personales no deben ser de libre acceso al público”[[10]](#footnote-10). Sobre tal figura la Superintendencia Bancaria (Hoy Superintendencia Financiera de Colombia) ha impartido las instrucciones contenidas en el numeral 4º del Capítulo Noveno, Título I de la Circular Externa 007 de 1996 (Circular Básica Jurídica). Usureros

Sobre el tema de la reserva bancaria y los aspectos que no cobija, la Corte Constitucional se pronunció en el siguiente sentido:

*“…En el caso colombiano, si bien en el derecho positivo la figura como tal no está consagrada, si se reconoce en nuestra legislación el deber jurídico de reserva que se le impone a las instituciones financieras, respecto de la información que en razón de la relación comercial que establece con sus clientes de ellos recibe. Tanto es así que, de una parte de ella emerge para el cliente un derecho subjetivo cuyo cumplimiento puede exigir por vía de las acciones que consagra el ordenamiento jurídico para el efecto, y de otra, su incumplimiento por parte de la entidad financiera le corresponde sancionarlo a los órganos de control financiero estatales.*

*El secreto bancario, lo define la doctrina, "...como el deber jurídico que tienen las instituciones de crédito y las organizaciones auxiliares y sus empleados, de no revelar los datos que lleguen directamente a su conocimiento, por razón o motivo de la actividad a la que están dedicados."8”[[11]](#footnote-11)*

*“(…) el respeto del derecho a la intimidad de los particulares requiere de la protección de los datos acerca de la vida privada u otra información personal que dichos ciudadanos confían a las entidades bancarias en virtud de las relaciones profesionales entabladas con estas últimas. Además, en virtud de la protección del secreto profesional, el deber de sigilo mencionado comprende la información no sólo de carácter personal y familiar, sino también económico que llegue al conocimiento de las entidades bancarias en ejercicio de su actividad y que guarde relación de conexidad con la práctica de sus labores profesionales.*

*“Así mismo, no forman parte del conjunto de datos amparados por el derecho a la intimidad los que (i) hagan parte de la información general y no comprendan datos personalizados del cliente, (ii) puedan ser obtenidas en otras fuentes de información accesibles al público, (iii) no se refieran a la vida privada ni a las operaciones que el usuario realiza con el banco que indiquen su perfil de gustos y preferencias, o, (iv) cuya circulación haya sido autorizada por el particular o por la ley dentro del respeto a la Carta. Además, (v) la Corte ha dicho que, en ciertas condiciones, los bancos pueden informar a centrales de riesgo crediticio cuál ha sido el comportamiento de sus clientes en tanto deudores, siempre que dicha información sea verídica, completa y actualizada”[[12]](#footnote-12).*

De la lectura de la anterior jurisprudencia se colige, que la contratación bancaria implica un grado importante de reserva, en la medida en que los datos suministrados por los clientes no pueden ser dados a conocer a terceros, en virtud a la confianza que ha sido depositada en la Entidad Financiera.

De otro lado, es indispensable señalar que dicha reserva no es absoluta, toda vez que según lo establecido en el artículo 15 de la Constitución Política de Colombia, esta puede ceder, respecto a la información que legalmente estén obligados a suministrar los Bancos, por orden judicial, en investigaciones de carácter penal, tributaria o en virtud a la inspección, vigilancia e intervención del estado, aportando claro está, los soportes necesarios para tal efecto.

De igual forma, la información objeto de reserva bancaria puede ser otorgada a terceros siempre y cuando, se cuente con una autorización clara y expresa otorgada por el titular de la información, en la cual se manifieste su consentimiento para suministrarla. En lo referente a dicha autorización, ha expresado la Superintendencia Financiera lo Siguiente:

“…*Sobre esta misma materia, vale la pena precisar que no obstante la información de los usuarios de las entidades financieras estar sujeta a reserva bancaria, como antes se expresó, dicha reserva puede ser levantada por el usuario en su calidad de propietario de los datos que allí reposan, para lo cual es requisito indispensable, tal como lo ha expresado la Corte Constitucional en diferentes providencias6, que exista consentimiento previo y escrito del titular del dato por cuanto corresponde a información que pertenecen a su ámbito personal.*

*Bajo el cumplimiento de dicho requisito, debe la entidad financiera suministrar la información a la persona o personas autorizadas por el titular. De no existir la autorización correspondiente, no es viable jurídicamente entregar dichos datos, pues en tal caso existiría violación a la reserva bancaria por parte de la entidad respectiva...”[[13]](#footnote-13)*

En ese orden de ideas, es importante puntualizar que en aquellos eventos en los cuales los Establecimientos de Crédito, entreguen información confidencial a terceros no autorizados o sin la debida orden judicial, estará sujeto tanto a sanciones administrativas como penales. Así las cosas, el artículo 269F del Código Pena[[14]](#footnote-14)l incluyó dentro del ordenamiento jurídico colombiano el tipo denominado “violación de datos personales”, en los siguientes términos:

*“El que, sin estar facultado para ello, con provecho propio o de un tercero, obtenga, compile, sustraiga, ofrezca, venda, intercambie, envíe, compre, intercepte, divulgue, modifique o emplee códigos personales, datos personales contenidos en ficheros, archivos, bases de datos o medios semejantes, incurrirá en pena de prisión de cuarenta y ocho (48) a noventa y seis (96) meses y en multa de 100 a 1000 salarios mínimos legales mensuales vigentes.”*

De otro lado, en lo relativo a las solicitudes de información realizadas por los miembros del Congreso de la Republica, es indispensable traer a colación lo expresado por el Consejo de Estado, por medio de la Sala de Consulta y Servicio Civil, en pronunciamiento cuya fundamentación constitucional conserva plena vigencia:

*“En cuanto se refiere a las comisiones del Senado y de la Cámara de Representantes y a los miembros del Congreso en particular, ni aquéllas ni estos tienen facultades para conocer informes, datos o papeles que de acuerdo con la ley están amparados por la reserva, como es el caso de la contabilidad y demás documentos privados de los comerciantes.*

*(…)*

*“De modo que, de acuerdo con las disposiciones constitucionales se entiende que por ministerio de la Constitución o de la Ley conservan ese carácter en relación con el Congreso y con cada una de sus Cámaras, lo mismo que con las comisiones y con los miembros de cada una de ellas. Y esto, en armonía con todo lo antes dicho, es apenas natural. No puede ser de otra manera sin que se viole el principio de la separación de poderes y sin que pierdan su vigencia las disposiciones y garantías constitucionales que varias veces se han mencionado a lo largo de este estudio”* (concepto del 4 de febrero de 1976 citado en providencia de enero 21 de 1988 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Magistrado Ponente Dr. Darío Quiñones Pinilla, exp. No. 87-D-027).

Conforme a la anterior providencia y en virtud a su condición, *en relación con el objeto que motiva el numeral trece (13) de la petición,* se considera que no existen fundamentos legales que permitan al Banco el suministro de la información requerida por usted y en tal medida, no nos es posible acceder a dicha solicitud.

Con lo anterior esperamos haber atendido su solicitud, no sin antes manifestarle que cualquier aclaración a la presente, con gusto será atendida.

**14. Alguna de las anteriores empresas o personas referidas en la anterior pregunta ha solicitado o se le ha entregado en concesión, baldíos, aguas o bosques con fines de explotación o conservación. De ser afirmativo, favor remitir informe detallado de cada uno de los contratos o convenios suscritos con estas empresas o personas.**

La presente pregunta se trasladó al INCODER por ser de su competencia y se les solicitó que respondieran directamente. Se anexa el traslado.

1. http://www.ramajudicial.gov.co/csj/downloads/UserFiles/File/ALTAS%20CORTES/CONSEJO%20SUPERIOR/CENDOJ/Series%20documentales/Contenido%20Corte%20Suprema%20Revista%20No%2021.pdf [↑](#footnote-ref-1)
2. La Ley 160 de 1994 fue publicada en el Diario Oficial 41.479 del 5 de agosto de 1994 [↑](#footnote-ref-2)
3. Resolución 041 del 24 de septiembre de 1996 [↑](#footnote-ref-3)
4. La Sentencia C-644 de 2012 fue anunciada por la Corte Constitucional con fecha del 23 de agosto de 2012. [↑](#footnote-ref-4)
5. CONSEJO DE ESTADO, Sala de consulta y Servicio Civil, Concepto del 22 de enero de 2009, Radicación 1930, Consejero ponente Dr. William Zambrano Cetina. [↑](#footnote-ref-5)
6. CONSEJO DE ESTADO, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia el 19 de septiembre de 2007, radicación 1100 1032 6000 1998 00024 01 (2007) Consejero ponente Dr. Enrique Gil Botero. [↑](#footnote-ref-6)
7. Artículo 64 de la Constitución Política [↑](#footnote-ref-7)
8. Ibídem: Artículo 58 [↑](#footnote-ref-8)
9. Sobre estas tierras no existe un límite de la superficie sobre la que se puede ejercer propiedad o realizar transacciones de las tierras en el comercio. [↑](#footnote-ref-9)
10. Superintendencia Bancaria, concepto No. 1998034212-1 del 8 de septiembre de 1998. [↑](#footnote-ref-10)
11. Corte Constitucional, C 397 de 1998, MP. Fabio Morón Díaz [↑](#footnote-ref-11)
12. Sentencia No. T-440 del 29 de mayo del 2003, Magistrado Ponente Manuel José Cepeda Espinosa. [↑](#footnote-ref-12)
13. Superintendencia Financiera de Colombia, Concepto No. 2003032370-1. Agosto 14 de 2003. [↑](#footnote-ref-13)
14. 3 Ley 1273 de enero de 2009. [↑](#footnote-ref-14)