



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXII - N° 1602

Bogotá, D. C., viernes, 17 de noviembre de 2023

EDICIÓN DE 45 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 096 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 11 de noviembre de 2023

Señores

LUIS RAMIRO RICARDO BUELVAS

Presidente

CAMILO ERNESTO ROMERO GALVÁN

Secretario

Comisión Quinta

Cámara de Representantes

Carrera 7 # 8 - 68

Ciudad

Asunto: Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley número 096 de 2023 Cámara, *por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.*

Respetados señores,

De conformidad con la designación por parte de la mesa directiva de la comisión que usted preside y en cumplimiento con la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar informe de ponencia positiva para primer debate del **Proyecto de Ley número 096 de 2023**, *por medio de la cual se habilita la adjudicación de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.* por las razones expuestas en el presente documento, compuesto por los siguientes acápite:

CONTENIDO

- i. Objeto
- ii. Antecedentes y Trámite Legislativo
- iii. Análisis del Impacto Fiscal
- iv. Conflicto de intereses
- v. Descripción del problema que busca solucionar la iniciativa
- vi. Contenido del proyecto
- vii. Exposición de Motivos por parte de los autores
- viii. Consideraciones de los ponentes
- ix. Pliego de Modificaciones
- x. Proposición
- xi. Texto Propuesto para primer debate

Cordialmente,

Juan Pablo Salazar

JUAN PABLO SALAZAR RIVERA
Representante a la Cámara - Bancada de Paz
Cauca, Valle del Cauca y Nariño
Congreso de la República de Colombia

Juan E.

JUAN FERNANDO ESPINAL RAMÍREZ
Representante a la Cámara - Antioquia
Centro Democrático
Congreso de la República de Colombia

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 096 DE 2023

por medio de la cual se habilita la adjudicación de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.

Atendiendo la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes de la República de Colombia, y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de Colombia y la Ley 5ª de 1992, nos permitimos rendir Informe

de Ponencia **Positiva** para Primer Debate ente este Despacho, al **Proyecto de Ley número 096 de 2023**, por medio de la cual se habilita la adjudicación de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.

i Objeto

La presente ley tiene por objeto habilitar, en favor de la población campesina, la adjudicación de tierras baldías en Zonas de Reservas Forestal de la Ley 2ª de 1959, así como el alcance y el contenido del derecho de dominio sobre la tierra dentro de estas.

ii Antecedentes y Trámite legislativo

El **Proyecto de Ley número 096 de 2023** Cámara, por medio de la cual se habilita la adjudicación de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones, fue presentado por los Congresistas *Juan Carlos Vargas Soler, Juan Pablo Salazar rivera, Karen Juliana López Salazar, Diógenes Quintero Amaya, Luis Ramiro Ricardo Buelvas, John Fredy Núñez Ramos, Leonor María Palencia Vega, Jhon Fredi Valencia Caicedo, John Jairo González Agudelo, Orlando Castillo Advincula, James Hermenegildo Mosquera Torres, Gerson Lisímaco Montaña Arizala, William Ferney Aljure Martínez, Jhon Jairo González Agudelo, Haiver Rincón Gutiérrez y Karen Astrith Manrique Olarte*; todos ellos, pertenecientes a las circunscripciones Especiales de Paz.

Dicho proyecto de ley fue radicado el 2 de agosto de 2023, y publicado en la **Gaceta del Congreso** número 1030 de 2023.

El 23 de agosto de 2023 fuimos notificados de la designación como coordinador y ponente del proyecto de ley referenciado, mediante Oficio número CQCP 3.5 / 043 / 2023-2024. Adicional al término inicial de 15 días nos fue concedida una prórroga adicional para rendir ponencia con Radicado número CQCP 3.5 / 084 / 2023-2024 respectivamente, el día 7 de septiembre de 2023.

En desarrollo de la mencionada designación, los equipos de quienes fuimos designados como ponentes trabajaron de manera coordinada con el fin de estructurar esta ponencia. En tal sentido, y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, se reúnen los requisitos para proceder a rendir ponencia sobre el mismo.

El 28 de agosto se remitió solicitud de conceptos a las siguientes entidades:

- Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales
- Agencia Nacional de Tierras
- Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas -SINCHI
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible
- Ministerio de Hacienda y Crédito Público

- Observatorio de Tierras de la Universidad Nacional, Rosario y Javeriana
- Observatorio de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia
- Superintendencia de Notariado y Registro
- Unidad de Restitución de Tierras

Hasta la fecha se han recibido las apreciaciones de:

- **Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas -SINCHI**

Las principales observaciones de esta entidad al respecto han sido las siguientes:

- Las Reservas Forestales Ley 2ª de 1959 son un activo de los colombianos.
- Las Reservas Forestales que aún quedan deben mantenerse, y en lo posible, ampliarse, en las cuales se pueden desarrollar actividades relacionadas con la economía forestal, reconociendo la ocupación a los campesinos que tienen arraigo por la tierra, no a quienes viven del mercado ilegal de tierras o que tienen expectativas que se promulguen leyes que les sustraen las áreas donde han deforestado, generalmente asociadas a despojos, compras forzadas o desplazamientos.
- Se sugiere que el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, trabajen conjuntamente, garantizando a los campesinos la seguridad jurídica de la ocupación sin entregar la propiedad de la nación, prestándoles el acompañamiento para el desarrollo de sus proyectos agroambientales que incluye la economía forestal y sistemas productivos sostenibles.
- Lo que ha venido trabajando la ANT, no es contrato de uso, se habla de acuerdo, así que se sugiere modificar adjudicación, titulación, concesión u otorgado su uso, por "*Reconocimiento a la Ocupación*".
- Sugieren acogernos al Decreto Ley 902 de 2017
- Verificación de la connotación regional
- El Reconocimiento a la Ocupación es hereditario. El predio puede venderse pasados 15 años de la protocolización ante la Oficina de Registros de Instrumentos Públicos del Acto Jurídico-Administrativo, siempre y cuando quien compre se comprometa a cumplir con los términos de este y la Agencia Nacional de Tierras lo apruebe.
- El área a tener en cuenta para el Reconocimiento a la Ocupación no será la Unidad Agrícola Familiar (UAF) sino la Unidad Forestal Familiar (UFF), que será determinada por la Autoridad Ambiental para cada una de la Reservas Forestales

dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.

- Debe incorporarse igualmente la Sentencia de la Corte Constitucional relacionada con el caso de la Amazonia como “Sujeto de Derechos”
- Las figuras entre más laxas, más favorecen las transformaciones de los bosques. Las reservas forestales de Ley 2ª tipo C se observa casi en su totalidad transformada y es la figura más laxa de la zonificación existente.
- La Reserva Forestal de la Amazonia se encuentra distribuida de la siguiente manera:
 - o RF Ley 2ª Tipo A: 4.793.162 has en total
 - o RF Ley 2ª Tipo A: 642.541 ha transformadas---13%
 - o RF Ley 2ª Tipo B: 1.255.310 has
 - o RF Ley 2ª Tipo B: 710.448 ha transformadas---57%
 - o RF Ley 2ª Tipo C: 6.944 has
 - o RF Ley 2ª Tipo C: 6.938 ha transformadas---99.9%
 - o El área total de reserva forestal de la Amazonia Ley 2ª del 59 es de 6.055.416 has, un 25% ya está transformada
- **Dejusticia**
 - El levantamiento de esos bloqueos aumenta las cifras de formalización, que son alrededor de 50 millones de hectáreas.
 - Revisar el artículo 209 Decreto número 2811 de 1974. Antes del 74 la expedición de títulos al interior de zonas de reserva forestales era libre.
 - Y también el Decreto número 2811 de 1974 zonas protegidas e intocables.
 - incentivo de la economía forestal: madera, usos del bosque, semillas, frutos. Palmas para sacra aceites. No son áreas protegidas (Sistemas de Áreas Protegidas, Decreto número 2272 de 2010)
 - Ordenar el uso de las reservas forestales, ordenar el aprovechamiento forestal.
 - Con respecto al artículo 6º, mirar la temporalidad, tener como alerta ¿por qué las posesiones se compran?
 - Generar una propuesta de restricciones. En cuanto a los temas étnicos, eliminar territorialidades, solo dejarlo resguardos constituidos.
 - Tener en cuenta la definición de conservación en el artículo 2º. Conservación como macroproceso: composición, estructura y el funcionamiento de los ecosistemas. Composición: cantidad de elementos bióticos y abióticos que están en el ecosistema, ejemplo la cantidad de agua en

los ríos que son medibles. Estructura: orden del ecosistema: ejemplo mantengo el río, pero lo desvío y cambio la estructura del río. Funcionamiento: los beneficios que le sirven a los seres humanos.

- Estrategias de preservación: no tocar el medio ambiente, las concesiones o títulos verdes deben limitar al campesino a no tocar ciertas áreas.
- Uso sostenible: uso campesino, producción campesina, agroecología que pueda mantener la resiliencia de recomposición del medio ambiente. Recuperación, Rehabilitación, Restauración.
- Rehabilitación de los suelos: dejar el paisaje igual a largo tiempo. Recuperación: intervenirlo para que se pueda producir en uso sostenible. El decreto sigue siendo una estrategia integral de conservación ambiental.
- Se deberá contemplar un artículo que permita la constitución de zonas de reservas campesinas y territorios agroalimentarias y para ello revisar la Sentencia SU 288 de 2022, ya que la Corte Constitucional reiteró la línea jurisprudencial de que los baldíos son para la Reforma Agraria.
- Revisar el artículo 76 de la Ley 160 y modificar el párrafo 2º. De igual manera, verificar el Decreto número 2372 de 2010 y corregir.
- Si no hay reforma agraria, seguirá habiendo deforestación.
- **Observatorio de Tierras de la Universidad Nacional, Rosario y Javeriana**

Las principales apreciaciones del Observatorio al respecto del proyecto de ley han sido las siguientes:

- Uno de los problemas del derecho es que es un fenómeno social que conocen los abogados, pero los campesinos tienen poco acceso al derecho, en comparación con las multinacionales que si tienen las normas claras y rápidamente esas multinacionales se pueden apropiarse de esas tierras
- Es importante verificar si es necesario tomar estas acciones vía ley o puede ser vía decreto.
- Se deberá precisar el logro de la adjudicación ¿cómo se determina si es adjudicación o titulación?
- Se deberá clarificar las competencias del Gobierno
- PND posibilidad de contratos de uso. Mín Agricultura extracción de las zonas
- Regular diferentes figuras, dependiendo del suelo
- Titulaciones sin necesidad de sustraer las zonas de reserva forestal, es necesario porque

- la gente quiere propiedad y porque lo pueden heredar.
- Un contrato suelto, puede dejar a las demás personas sin nada, sin propiedad y sin poder heredar, así que se debe tocar además la regulación de herencias y que las familias no queden desamparadas
 - ¿Qué haces con las poblaciones que habitan actualmente, dependiendo la zona en que se encuentren?
 - Tener en cuenta que, en zonas de mayor tipificación de reserva forestal, incorporar derechos de uso y en menos protección adjudicar la propiedad.
 - Los títulos verdes no dan una protección mayor y más bien se puede usar la Ley 160 para la reglamentación de estas zonas
 - Contratos de uso: los del PNIS y la formalización no se puede hacer por Ley 2ª
 - Los actuales contratos no tienen una reglamentación legal y fue a través de actos administrativos, pero si se debe pensar en darle un poco de seguridad jurídica
 - Incluir a las víctimas no se tiene sentido que se pueda dar acceso a tierras a más gente en estas zonas
 - Si las víctimas no han llegado al predio, buscar la mejor manera para una oferta institucional en esos predios. Tendría un poco más de sentido estos bienes para víctimas
 - Unificar este sentir, con proyectos de reforestación. Si se está adjudicando en zonas de Ley 2ª, sería conveniente que estas formas de tenencia de la tierra estuvieran con proyectos de reforestación
 - La formalización por sí sola no va, tiene que estar vincularlo con proyectos económicos que sean compatibles con estas zonas y que la regulación de tenencia de la tierra este articulado con proyectos de transformación, como la dotación de bienes públicos a largo plazo y proyectos productivos comunitarios o asociativos
 - Importante proponer principios legales para tener una base más sólida dentro de la ley
 - Beneficiarios: realizar la priorización, pero dejarlo para reglamentarlo
 - ¿Qué hacer con las personas que actualmente tienen contratos de uso? Se les había prometido una titulación de propiedad.
 - **Observatorio de Estudios Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia**
 - Retirar las zonas tipo A como objeto de adjudicación, concesión y sustracción.
 - Al respecto, hay 10.231.901 ha y equivalen al 72,92% del total en zonas tipo A. De esta forma se estaría peleando por 3.800.062 ha es decir 27,92% del total del área.
 - Involucrar los Institutos de investigación del SINA como responsables de evaluar las restricciones de uso (artículo 4º párrafo 2º).
 - La definición de actividades a desarrollar en las áreas adjudicadas deberá hacerse "...a través de un proceso de participación y construcción colectiva entre las autoridades ambientales y la comunidad" (artículo 4º párrafo 1º y otros)
 - El seguimiento, adjudicación y demás acciones deberían hacerse desde un cuerpo interinstitucional, ANT, MADS, CAR y Min Agricultura y Desarrollo Rural (este último sólo aparece en el artículo 7º). Esto asegura los recursos que implica la ejecución de la ley
 - El artículo 8º debería salir. No legalizar la sustracción de tierras de las reservas forestales y mantenerlas como se plantea en los artículos anteriores.
 - Revisar el tema de la sustracción.
 - Hay una serie de conceptos que no están claros en su definición y mucho menos en su aplicación confusa, poco clara ambigua, mucha definición tecnicista y nada de sustancia con mejores y mayores sustentos técnico-científico experiencial, por ejemplo: Preservación, Uso sostenible, Restauración, Conocimiento y disfrute, Utilización sostenible de los bosques, Manejo sostenible del recurso forestal, Enfoque de ordenación forestal integral, Gestión integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, Actividades productivas agroforestales, Producción agrícola y sostenible del país
- Otros tipos de justificaciones podrían estar en el tipo de actividad que realiza el campesinado que es más sustentable que otras actividades y de la función social de su actividad productiva.
- **Unidad de Restitución de Tierras**
- A continuación, se procede a transcribir tácitamente las observaciones de la Unidad, en los siguientes términos:
- Para la Unidad de Restitución de Tierras, desde el punto de vista del objeto de la norma, permitiría el reconocimiento del derecho a la restitución para las víctimas de conflicto que hayan ocupado baldíos en Zonas de Reserva Forestal.
 - El título verde debería establecer un ingreso suficiente y determinado al beneficiario y no solo una responsabilidad de administración acorde a la limitante ambiental.
 - Se reitera qué, respecto al reconocimiento del dominio, se presenta el obstáculo descrito en el artículo 209 del Decreto Ley 2811 de 1974 frente a la inadjudicabilidad de áreas de reserva forestal.

- De acuerdo cómo viene el proyecto de ley, solo sería posible la adjudicación en zonas tipo B y C y en reservas forestales protectoras - productoras sin sustracción de área, mientras que en zonas tipo A, solo se podría concesionar u otorgar el uso de baldíos y no adjudicar sin sustracción de área.
 - Desde el punto de vista ambiental, existen razones para la diferenciación y para la modalidad de relación jurídica entre las personas y los bienes.
 - Desde el punto de vista de la restitución de tierras, el otorgamiento de uso puede ser una forma de restituir en los términos del artículo 22 del Plan Nacional de Desarrollo.
 - Teniendo presente la edición del literal C del artículo 97 de la Ley 1448 de 2011, la Agencia Nacional de Tierras no siempre podrá adjudicar debido a la ausencia de sustracción por esa razón y entre otras de carácter ambiental el artículo 22 de la Ley 2294 de 2023.
 - Las limitantes ambientales en el área condicionan a que la actividad a desarrollar allí sea ambientalmente determinada para la conservación lo que reduce y restringe los ingresos del campesinado y solicitante de restitución de tierras
 - La reparación en este caso se encontraría cercada, lo que exige una visión económica realista de lo que se pretende para que sea beneficiosa al beneficiario en restitución.
 - Adicionalmente, el proyecto de ley hace referencia a dos tipologías de áreas para la habilitación de adjudicación, concesión y otorgamiento uso de tierras: reservas forestales protectoras productoras y áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959. Son categorías distintas pero el proyecto normativo las aborda como una misma categoría de protección.
 - Las reservas forestales como figura, han tenido varias denominaciones y sobre las mismas se han creado clasificaciones con distinta o similar connotación, Se puede decir que estas abarcan dos grupos, unas con connotaciones claras de demarcación, como un primer antecedente de área protegida (zonas de reserva forestal o áreas de reserva forestal) y en segundo como unas áreas sin una demarcación que reunían ciertas características que por su condición ameritaba proteger (zonas forestales protectoras, zonas de reserva forestal tipo hoyo o áreas forestales).
 - Así las cosas, el régimen de las reservas forestales está integrado por:
 1. las Áreas de Reserva Forestal Nacional (tipo región), establecidas por el artículo 1 de la Ley 2ª de 1959
 2. las Áreas de Reserva Forestal Protectora Nacional que fueron declaradas por lo que haya Ministerio de ambiente, hoy denominadas Reservas Forestales Protectoras Nacionales integrantes del Sistema Nacional de Áreas Protegidas
 3. las Áreas de Reserva Forestal Productora que no fueron incluidas en el SINAP y
 4. las Áreas Forestales Productoras y Protectoras que no están fijadas mediante unos límites geográficos determinados, sino que se sitúan en cualquier parte del territorio donde se reúnan las condiciones del uso potencial o real de la hoyo, entre otros aspectos.
- En este sentido y de acuerdo con la exposición de motivos del proyecto de ley, el ámbito geográfico al que se hace referencia corresponde a las Áreas de Reserva Forestal Nacional tipo región, establecidas por el artículo 1º de la Ley 2ª de 1959, por lo que se recomienda ajustar las denominaciones de modo que no se incluyen en el ámbito de aplicación del mismo.
- De otra parte, los recursos forestales se pueden entender como la categoría a la cual pertenecen los bosques naturales, las plantaciones forestales y las tierras con vocación forestal, y los productos que se derivan de ellos. Se trata de una relación género – especie, ya que los recursos forestales pueden provenir de bosques naturales o de plantaciones forestales y ser o no maderables.
 - Esta precisión la realiza la URT, dado que el artículo menciona las concesiones para los usos forestales y también para la biodiversidad, esta última se entiende según el convenio de diversidad biológica como: *la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente incluidos entre otras cosas los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y complejos ecológicos de los que forman parte comprende la diversidad dentro de cada especie entre las especies de los ecosistemas.* Por ende, se sugiere precisar la terminología dado el alcance que podría tener el mencionar concesiones también para la biodiversidad que implica también el uso concesionado de otros elementos: fauna, flora, recursos como los genéticos, entre otros, dada la aceptación amplia de este concepto frente a los distintos niveles que abarca la biodiversidad.
 - La redacción del artículo 4º del proyecto de ley inicial parece sugerir que las concesiones forestales campesinas y contratos de uso reconocen el dominio sobreviviente el predio. Si bien es claro que la adjudicación o titulación a través de títulos verdes pueden hacerlo, las otras dos figuras no conceden dominio el justo título. Para el dominio

requiere la manifestación de voluntad del titular del derecho, para su transferencia o constitución.

- El primer párrafo del artículo 5° del proyecto de ley inicial, establece los plazos y la posibilidad de prórroga para las concesiones y contratos de uso. Frente a las primeras, habilita la posibilidad de estudiar la eventual sustracción y titulación verde una vez acaecido el plazo. Se considera que puede ser útil analizar la aplicación de esa misma posibilidad, para los contratos de uso en tanto contribuiría a la seguridad jurídica y la formalización de los predios restituidos a favor de las víctimas del conflicto armado, lo que también haría más apropiada la figura en el contexto de la restitución de tierras.
- Debe considerarse las competencias de la Agencia Nacional de Tierras. Si bien la Ley 160 de 1994 establece las funciones del Instituto Colombiano de Reforma Agraria Incora, hoy la Agencia Nacional de Tierras consagra administrar en nombre del Estado, las tierras baldías de la nación y en tal virtud adjudicarlas y celebrar contratos.

Las condiciones de explotación económica de terrenos baldíos a través de esquemas o contratos de explotación no son un instrumento de manejo ambiental sin una modalidad de administración de predios baldíos de la nación. No puede equipararse entonces las competencias de dicha entidad, en materia de tierras con la de una autoridad ambiental frente a la verificación de requisitos de índole técnico ambiental.

- De acuerdo con la Ley 160 de 1994, la propiedad de los terrenos baldíos adjudicables puede adquirirse mediante título traslativo de dominio, otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y deberá acreditarse una ocupación explotación previa no inferior a 5 años para tener derecho a la adjudicación.

De acuerdo con ello, el Decreto número 902 de 2017 que adopta medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral en materia de acceso y formalización de tierras, contempló también en su integralidad, las disposiciones de la Ley 160 del 94 para efectos de la adjudicación.

- En materia restitución de tierras a Víctimas de Conflicto Armado Interno, la Ley 1448 2011 indica quiénes tienen derecho a la restitución de tierras, sin incluir algunos requisitos temporales, más allá de mencionar que serán las personas propietarias o poseedoras de predios o explotadores de baldíos que hayan sido o sean víctimas de despojo o abandono forzado de sus tierras a causa del conflicto armado, desde el 1 de enero del 91 hasta el 10 de junio de 2021, en proceso de restitución. Entonces no exige temporalidad para la ocupación.

- Incluir periodos de ocupación de 10 o 15 años para poder acceder a la titulación de los baldíos en reservas forestales por el doble o el triple de lo ya dispuesto por la normatividad, desconocería los mismos propósitos del proyecto de ley, que busca la superación de las brechas que impiden a sujetos de especial protección constitucional alcanzar su proyecto de medida, mediante el acceso oportuno a tierra productiva.
- El artículo 6° al igual que el artículo 5°, consideran acertado mencionar que lo dispuesto se aplicaría sin perjuicio del régimen de sustracciones de áreas de reserva forestal consagradas al Decreto número 2811 de 1974 y demás normas que lo reglamentan modifiquen o deroguen, lo que significa que la sustracción seguirá siendo un trámite apropiado para la restitución y para una formalización lo más sólida posible, en búsqueda de la seguridad jurídica.
- Vale la pena señalar que hablar de posesión de los predios utilizados, el término es una acepción general, dado que la norma se refiere a predios baldíos en Zonas de Reserva Forestal para evitar confusiones con la posesión ejercida sobre los predios de naturaleza privada. Se sugiere no hablar de posesión sino de ocupación, a menos que el artículo pretenda referirse también a posesiones de predios privados ubicados al interior de zonas de reserva forestal.
- Con respecto a los años, se comparte el comentario anterior, relativo a que se establece un trato discriminatorio con este tipo de ocupaciones.

Finalmente, el concepto de la Unidad de Restitución de Tierras determina que la viabilidad de la propuesta en términos ambientales, si depende de las autoridades correspondientes.

En lo que corresponde a la Unidad específicamente, se evidencia una repercusión en las actividades propias de la restitución de tierras y en la procedencia del reconocimiento del derecho a la restitución en cabeza de víctimas que ocupan predios ubicados en Zonas de Reserva Forestal, para la Unidad es viable este proyecto de ley con sus respectivas observaciones, las cuales se acogerán en el texto final de la presente ponencia.

Audiencia Pública

Así mismo, en el marco de la Comisión Accidental por el Campesinado Colombiano, la cual convocó y sesionó el pasado 14 de septiembre de 2023, se dieron a conocer algunas apreciaciones generales del proyecto de ley y el tema de adjudicación, concesión y otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959. A continuación, se presenta una síntesis de las intervenciones que se dieron en el espacio:

Honorable Representante Juan Pablo Salazar:

Bienvenidos a las organizaciones sociales y campesinas que nos acompañan de manera presencial y de manera virtual, esos líderes y lideresas que están también en territorio conectados a través de las diferentes redes o la plataforma que se creó para que ellos puedan participar. Esta audiencia tiene como objetivo empezar el diálogo, la concertación de lo que es el proyecto de ley de reforma a la Ley 2ª de 1959 que tiene que ver con Reservas Forestales, para esto hemos invitado a nuestro compañero Representante de la CITREP de Bolívar, Juan Carlos Vargas, quien elaboró este proyecto junto con su equipo y algunos Congresistas de la Bancada de Paz le acompañamos porque comprendemos la importancia que tiene para el país, para los campesinos, para las Víctimas del Conflicto Armado poder hablar sobre este tema y es por ello que estamos aquí hoy reunidos.

Honorable Representante Juan Carlos Vargas:

Este proyecto de ley fue construido a partir de la interlocución y espacios que se tuvieron con diferentes organizaciones sociales, organizaciones de productores, organizaciones mineras de diferentes territorios. Se recogieron algunos insumos recopilados en las audiencias que se hicieron en el territorio nacional de la Comisión Accidental minera de la cual hago parte también de espacios, de la Convención Nacional Campesina de la Convención Nacional Minera frente a Ley 2ª de 1959.

La presentación se va a dividir en tres momentos, con tres temáticas puntuales. La primera en relación al objeto de este proyecto de ley. La segunda con referencia a la situación existente en las Zonas de Reserva Forestal del país y finalmente abordaremos aspectos específicos del proyecto de ley, del articulado del proyecto de ley.

El objeto de esta iniciativa legislativa es habilitar en favor sobre toda la población campesina y de la población víctima del conflicto armado la posibilidad de adjudicación de titulación de concesión y otorgamiento de uso de tierras en zonas de reserva forestal, derivadas de la Ley 2ª de 1959 atendiendo a la reglamentación de estas zonas, en relación a la situación que se presenta en estas zonas y algunos datos importantes para socializar y para conocer habría que decir que en las ocho Macro zonas de reserva forestal que hay en el país, estas tienen una extensión total de un poco más de 14 millones de hectáreas que representan alrededor del 12% del área del territorio nacional las zonas de reserva con mayor extensión territorial son las relacionadas con la Amazonía que son dos: Una con un poco más de seis millones de hectáreas y otra con un poco más de dos millones de hectáreas.

La Zona Reserva Forestal del río Magdalena con cerca de dos millones de hectáreas, la del Pacífico con cerca de un millón ochocientos mil hectáreas y en total suman un poco más de 14 millones de hectáreas, es la extensión territorial de las ocho zonas de reserva forestal que hay en el país.

Es importante mencionar que en la mayoría de los departamentos del país hay áreas de Reserva Forestal si no estoy mal en 27 de los 32 departamentos del país, 6 zonas de Reserva Forestal algunos tienen más extensión territorial en zonas de reserva que otros los de mayor extensión son departamentos como el Caquetá, el Guaviare con más de dos millones de hectáreas cada una. Bolívar con un poco más de un millón de hectáreas y en los demás departamentos también hay un número importante de hectáreas en Reserva Forestal en el país.

Algunos ambientalistas, sobre todo los que viven en las ciudades creen que en estas zonas de Reserva Forestal solo hay bosques y fauna; sin embargo, la realidad no es esa. La realidad es otra, en estas zonas desde hace décadas fueron y son habitadas por un número importante de personas en los municipios con zonas de Reserva Forestal.

En el país habitan o habitamos un poco más de nueve millones de colombianos nueve millones seiscientos cincuenta y nueve mil en algunas zonas son más pobladas que otras. La mayor población se registra en zonas como la central, con un poco más de tres millones setecientos mil habitantes. La zona de la Sierra Nevada de Santa Marta con un poco más de un millón doscientos mil habitantes. La del Pacífico con un poco más de un millón novecientos mil habitantes y sumada la población de los municipios que tienen zonas de reserva forestal en las ocho Macro zonas de reserva en el país suman un poco más de 9.6 millones de habitantes; de manera que son zonas en donde hay una presencia poblacional importante y entre otras cosas ese es uno de los motivos por los cuales se necesita eventualmente hacer algunas modificaciones a esta Ley 2ª de 1959 para posibilitar entre otras cosas, la adjudicación, la titulación, la concesión y el otorgamiento de uso de tierras a esta población en estas zonas de reserva forestal.

La mayor parte de la población que reside allí es población campesina víctima del conflicto armado, dado que de alguna manera coinciden las zonas más afectadas por conflicto armado con zonas de reserva forestal en muchos casos, estamos hablando de la distribución poblacional en las Zonas de Reserva Forestal por departamentos y por zonas. En el caso de los departamentos cuyos municipios tienen Zonas de Reserva Forestal y donde hay más población son los departamentos del Valle del Cauca, Cesar, Magdalena, Cauca, Huila, Risaralda, Tolima, Nariño, Antioquia y de manera general los 27 departamentos que tiene municipios con Zonas de Reserva Forestal, pues allí habita un importante número de personas y de habitantes en estas zonas que es importante tener en cuenta como contexto y como justificación o razón para este proyecto de ley en estas zonas.

Habría que mencionar algunos aspectos en relación con la posesión y a la tenencia de la tierra de estas zonas y en torno a las condiciones socioeconómicas existentes en estas zonas, en ese sentido, es importante mencionar que la posesión

de las tierras en estas zonas, tanto en las zonas tipo C como veía de la zonificación ambiental de la reserva forestales es realizada mayoritariamente por población campesina y por víctima del conflicto armado que durante décadas y años han venido haciendo la posesión de parte de las Zonas de Reserva Forestal prevalecen en esta zona.

También los predios o las fincas de pequeñas extensiones y de minifundio prevalece en los predios o las fincas sin títulos de propiedad precisamente por restricciones ambientales para la titulación que se derivan de las restricciones de la Ley 2ª de 1959 y de algunos decretos posteriores. Hay inseguridad jurídica y socioeconómica en la tenencia de la tierra para las personas que poseionan que son poseedoras de estas tierras y alguna inseguridad frente a la permanencia de estas poblaciones en el territorio entre otras cosas, porque tienen posesión de tierras que jurídicamente no les pertenecen por ser precisamente Zonas de Reserva Forestal.

Se han dado algunos procesos de sustracción de área de estas zonas de reserva, en algunos casos para el ejercicio de actividades mineras, para la titulación minera que es paradójicamente que se dé más titulación minera que de tierras a los campesinos en estas zonas. Parte de esos predios tienen bosque primario y secundario y parte tienen algunas actividades, algunos cultivos algunas actividades complementarias de las cuales depende el sustento de las familias campesinas y de las víctimas que hacen posesión de estas tierras, de manera que no todos los predios en los que se hace posesión por parte de la población campesina y víctima están intervenidos.

Hay bosque primario y secundario que estas mismas familias eventualmente podrían seguir ayudando a conservar y de hecho, el proyecto de ley plantea eso, la posibilidad también de recuperar por parte de la misma población que habita estas zonas de la recuperación ambiental de parte de las áreas intervenidas hay grandes extensiones en esta Zona de Reserva Forestal sin ningún tipo de intervención, es decir, hay bosque primario importante en estas zonas que es importante conservar y evitar eventualmente una ampliación de la frontera agrícola en estas zonas y esos aspectos también son contemplados en el proyecto de ley.

Hay economías campesinas y populares en esta zona, la mayoría informales entre otras cosas, por la restricción que hay para la titulación.

En algunas zonas hay presencia también de economías ilícitas y de conflicto armado, economías como cultivos de hoja de coca, minería, también la población que habita en estas zonas tiene restricciones para el acceso al crédito y para el acceso al financiamiento para poder desarrollar iniciativas productivas y sociales o de otro tipo, entre otras cosas, porque los predios no tienen títulos que le podrían servir en caso de tenerlos; para garantizar créditos no restricciones de la población que habita estas zonas, al acceso de programas del Estado en

muchas zonas no se pueden implementar programas; por ejemplo, de construcción o de mejoramiento de vivienda dado que en muchos casos uno de los requisitos para eso es que los predios, en este caso, de las viviendas, tengan título de propiedad y como están en Zonas de Reserva Forestal no lo tienen y eso es un ejemplo de cómo se limita el acceso a programas del Estado y cómo se limita el acceso y la garantía de derechos para las poblaciones campesinas y víctimas que habitan estas Zonas de Reserva Forestal.

Hay menor cobertura en servicios públicos y en derechos como el de la salud y la educación, un déficit cuantitativo importante en viviendas, ya que son precarias, baja cobertura en los servicios de agua potable, de saneamiento básico, de energía, telecomunicaciones, mayores niveles de pobreza y de necesidades básicas insatisfechas y dificultades para poder implementar allí la Reforma Rural Integral, derivada del Acuerdo de Paz, entre otros aspectos. En ese contexto se plantea el proyecto de ley que contiene nueve artículos y básicamente lo que se propone a través de este proyecto de ley es habilitar la posibilidad o la opción de adjudicar, de titular, de concesionar o de otorgar hueso de tierras en zonas de Reserva Forestal sin que para ellos sea necesario la sustracción de dichas áreas.

Actualmente pues se puede hacer estos procesos pero requieren necesariamente la sustracción de área que es un proceso un poco complejo e inaccesible para muchas familias campesinas y víctimas del conflicto armado, y esa adjudicación, titulación, concesión, otorgamiento de uso de tierras destinado a campesinos, a campesinas, a trabajadores y trabajadoras con vocación agraria, a población sin tierra, con tierra insuficiente, a las asociaciones y organizaciones de esta población, a la población víctima del conflicto armado, a organizaciones de víctimas a mujeres rurales, a mujeres que a veces de familia y a población desplazada que también es población víctima del conflicto armado. A estas poblaciones estaría dirigida estas acciones en relación a la tierra, a través de qué figura se plantea que se haga estos procesos a través de tres figuras principales: una o dos de ellas ya están, ya están contempladas y fueron aprobadas temporalmente en el Plan Nacional de Desarrollo en el caso de las Concesiones Forestales Campesinas que es una manera de otorgar el uso de tierras para población campesina, sobre todo, los contratos de uso que están contemplados también y adicional a eso, otra figura que son los títulos verdes, que habilita la posibilidad de entregar derechos y títulos de propiedad a esta población a través de esta figura y que implica, además de la de otorgar un título como tal, una responsabilidad de y unos compromisos ambientales, sobre todo para las personas, para las familias o para las organizaciones que eventualmente sean sujetos de otorgamiento de estos títulos.

Se plantea a través de estas figuras, orientar el uso de estas tierras para el desarrollo de actividades, tanto productivas sostenibles, como para actividades

ambientales en torno a las cuales se protejan y se conservan los recursos naturales, tanto del bosque, como las fuentes hídricas, importantes para la vida en estos territorios en el país y en el planeta.

Se plantean unas condiciones específicas para el otorgamiento tanto de las concesiones forestales campesinas de los contratos de uso, como los títulos verdes, en el caso de las concesiones forestales campesinas y los contratos de uso, se establece una diferencia también de acuerdo a las zonas ambientales para las zonas tipo B, tipo C se plantea que las personas a las familias o las organizaciones puedan acceder a ellas siempre y cuando tengan una posesión de los predios de cinco o más años, eso es importante para evitar incentivar a que personas que no hacen posesión actualmente de los predios, eventualmente tengan el incentivo de ocupar o de hacer posesión de predios que no tienen intervención y eso sería negativo desde el punto de vista ambiental, entonces se busca desestimular eso y de alguna manera solamente considerar y tener en cuenta que haya población que lleva por lo menos cinco años residiendo, ocupando y componiendo estos predios que son familias campesinas que llevan años, en este caso, en estos territorios y además de eso un compromiso importante de conservación de los bosques, de los suelos, del agua y de la vida silvestre que aún existe en esos predios que eventualmente se condicionarían o frente a los cuales se otorgarían contratos de uso y en el caso de las zonas tipo A, que son las zonas más estratégicas desde el punto de vista ambiental o que requieren de un mayor cuidado, de mayor protección, con el compromiso de conservación de los recursos ambientales que existen en estos predios, eventualmente objeto de concesiones o de contratos de uso, hay algunas condiciones para otras restricciones, el plazo de las concesiones se plantea el mismo que fue planteado y aprobado en el Plan Nacional de Desarrollo que es una disposición temporal que por tener una vigencia de cuatro años aplicaría por los cuatro años de vigencia el actual Plan de Desarrollo y es que las concesiones tengan una duración de hasta 30 años con la posibilidad de prórroga, se plantea en este caso, el mismo plazo que está contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo actual.

En el caso de los contratos de uso, limitarlo a un plazo de diez años con la posibilidad de prórrogas, si se cumplen, sobre todos los compromisos ambientales que implican en cada una de estas figuras, se plantea también la posibilidad de que estas concesiones o estos contratos puedan ser caducados o revocados, sobre todo si se da en cumplimiento de los compromisos ambientales con los cuales se otorgarían.

En el caso de los títulos verdes, las condiciones en el caso de la posesión implican un mayor tiempo se plantea la posibilidad que en las zonas tipo B y C para el otorgamiento de títulos verdes la posición mínima será de 10 años, también con el compromiso ambiental respectivo. Y en las zonas tipo A con una

posesión mínima de quince años, con el compromiso ambiental respectivo.

Acá también se plantea la posibilidad de que los títulos como en el caso de las concesiones y los contratos, pueda ser revocado, en caso de incumplimiento de motivos a partir de los cuales se otorgaron esos títulos, incluidos los compromisos ambientales de conservación ambiental, algunos mecanismos de administración, control y seguimiento, tanto de las concesiones como de los títulos o de los contratos de uso que se otorgan, se plantean allí en el proyecto la figura de la sustracción de áreas que existe actualmente, pues se mantendría, así que no se propone modificar esa figura y adicional a eso, se propone, es en el caso, las suscripciones de área que haya mecanismos un poco más sencillos, más fáciles para proveer y para agilizar esos procesos de sustracción de áreas que serían un mecanismo alternativo a las concesiones a los títulos y los contratos de uso, buscando generar mejores condiciones para la implementación de la Reforma Rural Integral en estos territorios.

En términos generales, ese es el contexto y ese es el contenido de la iniciativa legislativa del proyecto de ley que fue radicado en esta legislatura y que está abierto por supuesto a las observaciones, a las sugerencias, a las mejoras y a los cambios que puedan surgir de espacios como estos, de las ponencias que eventualmente elaboren los Congresistas designados como ponentes.

Creo que nuestro coordinador, es el coordinador ponente en la Cámara de Representantes, en Comisión Quinta de esta iniciativa, también va a estar sujeta a las diferentes proposiciones que se puedan dar para mejorarlo en comisión, en plenaria de Cámara si llega a ser respaldado en Comisión Quinta de Senado, en plenaria de Senado y en todas las ponencias positivas que se puedan hacer frente a esta iniciativa legislativa, la invitación es a que respaldemos este proyecto de ley, que puede generar condiciones para implementar la Reforma Rural Integral en territorios involucrados en Ley 2da de 1959, en Zonas de Reserva Forestal y a posibilitar que familias y organizaciones campesinas tengan unas mejores condiciones para el acceso y para el uso de la tierra y que esa tierra pueda ser utilizada para la reproducción de la vida de esas familias, para la conservación de la vida en estas zonas en el país y ayude también a la construcción de paz que Representantes como los de la bancada de la paz también promovemos.

Baluartes Campesino – César Jerez:

Yo creo que la iniciativa tiene una importancia mucho mayor, en el marco en que se desarrolla, como ustedes mismos lo han dicho el Gobierno nacional tiene como eje central implementar por primera vez en el país una Reforma Rural Integral, algunos lo llaman Reforma Agraria, está bien, derivada de los Acuerdos de Paz con las FARC, acuerdos que ya tenían una fuerte intención de solucionar la presencia del campesinado, de las

comunidades afros, indígenas en territorios de Ley 2ª y aquí pues tenemos una paradoja, puesto que este mismo Gobierno, a través del Ministerio de Ambiente se ha visto opuesto a la solución a través de un mecanismo, está concebido desde hace mucho tiempo y que se aplica como ustedes mismos lo han dicho mayoritariamente para empresas mineras que es la sustracción.

La sustracción creo que hay que ponerla en clave de Zona de Reserva Campesina como una cuarta figura, puesto que está así previsto desde el año 1994 en la Ley 160, en los Acuerdos de Paz y en todo este Sistema Nacional de Reforma Agraria que se está en este momento reactivando.

Obviamente hay otras figuras problemáticas que hacen que los campesinos, el campesinado no tenga derechos de propiedad en los territorios, la Ley 2ª es, yo creo, que la más grave. No sabemos a ciencia cierta cuántas familias campesinas viven en Ley 2ª, habría que hacer una caracterización de carácter urgente en el marco de lo que es la gestión de este proyecto de ley, está el tema de los Parques Nacionales y regionales naturales donde se estima que por lo menos viven unas 25.000 familias campesinas, esto es un millón 250.000 personas, está el tema de Páramos que se agradó con los procesos de limitación y la Ley de Páramos que buscan todavía mucho más restringir derechos campesinos en esos territorios y allí se estima que viven unas 250.000 familias, un millón 250.000, más los 125.000 en parques eso nos da millón y medio de campesinos más los que resulten en esa caracterización urgente que debemos hacer del campesinado en Ley 2ª de Zonas de Reserva Forestal y yo hago hincapié en la Zona de Reserva Campesina porque ya es una fórmula aprobada de solución, hace parte de un plan nacional, de uno de los planes nacionales del actual Gobierno, pero que proceso de Constitución de zonas de reserva que se ha visto truncado por la postura contradictoria del actual Gobierno, entonces aquí lo que hay que concitar es rápidamente un diálogo que busque una solución.

Nosotros por eso estamos convocando para el día 17 de noviembre a una audiencia pública sobre Zona de Reserva Campesina en San José del Guaviare, esperamos que todos ustedes puedan estar, que puedan ayudar a esa iniciativa y el día anterior el día 16 de noviembre estaremos realizando el 1er encuentro de Zonas de Reserva Campesina en proceso de constitución en territorios de Ley 2ª. Estamos convencidos que la solución pasa por acogerse rápidamente de manera masiva a esta figura obviamente respetable los títulos verdes las concesiones que es una experiencia que se importó desde Guatemala desde el Petén pero que un proceso de pedagogía y de socialización y los derechos que se quieren otorgar derechos de uso que sin embargo no terminan como lo hemos visto durante todos estos años de satisfacer el deseo y la propuesta y la exigencia de que a ese campesinado se le otorguen derechos de propiedad, ese campesinado no está ahí por capricho, ese campesinado está ahí como

lo está en los parques que fueron impuestos poco a poco por unas dinámicas violentas que vienen de muchos años desde la guerra de los mil días la guerra liberal conservadora, la guerra de las guerrillas el paramilitarismo están ahí prácticamente desplazados.

Si queremos hacer Reforma Agraria hay que empezar por otorgar derechos, ahí en Ley 2ª hay tierras para la Reforma Agraria, en el Caribe y el Magdalena Medio, para solucionar los problemas de acceso, pues es una propuesta, pero no creo que sea la solución. La escala es municipal y para eso se debe empezar por solucionar los conflictos socioambientales territoriales interculturales que otorguen derechos al campesinado.

FENSUAGRO – Alexander Rodríguez

Siguiendo el análisis de la situación que se plantea en este contexto de modificar esta Ley 2ª la razón que y el sentido de poder avanzar hacia eso, tenemos una cantidad de compañeros y compañeras campesinos y campesinas en los territorios que les ha tocado migrar a los proyectos productivos que se desarrollan en el campo para el campesino, para la soberanía alimentaria del país y para ello, se requiere la institucionalidad del Estado en su conjunto y partiendo por reconocer esas propiedades de la tierra, el uso que le ha dado el campesino.

Otra de las cosas que quisiera decir aquí es que el campesino y las campesinas del territorio, los indígenas, los pueblos afrodescendientes, son los que hemos cuidado del territorio, son los que hemos defendido el territorio contra las políticas de extracción, las políticas extractivistas y como ya decían aquí, para ello, si hay, si han tenido beneficios y oportunidades de explotar, pero para el campesinado en muchas ocasiones ha sido estigmatizados.

Entonces el llamado es a que ojalá avancemos a esa solución de defensa agro. Apoyamos esta iniciativa, creemos que esta es la solución dialogada concertada con las comunidades campesinas y yo también estoy muy de acuerdo de que por medio de figuras colectivas comunitarias que ya han demostrado que son protectoras del territorio, como las Zonas de Reserva Campesinas son las figuras que debemos apropiarnos e impulsarlas, fortalecerlas y así como la zona, como los resguardos indígenas, las comunidades afrodescendientes tenemos que darle mayor importancia a estas zonas que son las comunidades que han protegido el territorio.

¿Por qué está el campesinado allá?

Porque es que el conflicto armado los llevó a esos rincones del país y hoy las tierras productivas, las tierras están en manos de los más grandes de este país, de los terratenientes y no las tienen en producción, las tienen solamente para engordarlas, podemos ver que la ganadería extensiva más de una hectárea una vaca.

Si queremos avanzar en la Reforma Agraria como ha dicho el Gobierno no se le va a expropiar, ni se le va a quitar, pero entonces si hay que buscar una solución de democratizar la tierra y darle al

campesinado la oportunidad de que pueda salir adelante, de que pueda contratar con el Estado, esa es otra de las dificultades porque no hay un título de por medio, porque no hay un tema legal no se puede avanzar en algunos proyectos, entonces para concluir, decir que los que han defendido el territorio y la Amazonía, han sido las comunidades campesinas los que nos hemos opuesto a esas políticas de explotación y los que hoy están deforestando no son campesinos medianos y pequeños campesinos, son las grandes industrias, los grandes monopolios que quieren implantar grandes cultivos y las ganadería extensiva que como todos sabemos pues tienen otros objetivos nosotros pensamos de que la agricultura tiene que ser diversificada, por eso le apostamos a la agroecología como una alternativa de producción y en estas Zonas de Reserva Forestal se debe impulsar esos proyectos de agroecología con mayor fuerza, con educación, con capacitación, con asistencia técnica, entonces el apoyo del Estado en su conjunto tiene que evocar sus territorios y poder así avanzar en esa Reforma Agraria Integral. Democrática y que nosotros como campesinos y campesinos necesitamos en los territorios.

Observatorio de tierras - Universidad Nacional la Universidad Javeriana y la Universidad del Rosario – Lucas Santiago Leal:

Soy investigador del observatorio de tierras el cual es una red académica conformada por grupos de investigación de la Universidad Nacional, Universidad Javeriana y la Universidad del Rosario que se concentra en el estudio de conflictos agrarios, la regulación de la tierra y el conflicto armado desde diferentes disciplinas académicas.

Desde el observatorio, en primer lugar, agradecemos su invitación para presentar comentarios sobre los derechos de propiedad y las formas de tenencia y la tierra en zonas de reserva forestal que se encuentran dentro del proyecto de ley que analizamos para realizar esta intervención pues expondremos tres comentarios por los que creemos que abrir la discusión sobre la tenencia de tierra en estas zonas es relevante.

El primero es que existen diferentes mecanismos para formalizar la tenencia de la tierra, esto porque las estrategias empleadas por el Estado para formar la tenencia de la tierra se han concentrado principalmente en el otorgamiento de derechos de propiedad plenos, sin embargo, esta no es la única vía y un ejemplo son las concesiones de derechos de uso sobre la propiedad. Esta figura no es novedosa en nuestra legislación porque en ocasiones se han conseguido derechos de uso a poblaciones campesinas, étnicas y a personas jurídicas sobre baldíos o bienes de uso público, como playas y playones, políticas como las concesiones que consisten en entregar la facultad de utilizar los predios públicos, sin que se transfiera la propiedad este tipo de concesiones de derechos de uso constituyen políticas de regularización de la tenencia de la tierra.

El segundo comentario son los efectos de la concesión de uso de los baldíos y de conservar la propiedad en cabeza del Estado. La literatura especializada ha mostrado que diseñar políticas para regularizar la tenencia a la tierra conlleva efectos positivos y negativos, porque siempre se encuentran intereses en el conflicto y al escoger entre una opción de diseño u otra, se beneficia un sector, pero se afecta a otro. En el presente caso vemos que se encuentra una atención entre dos obligaciones estatales con dos intereses sociales: por un lado, proteger y restablecer los ecosistemas protegidos por estas zonas ambientales y por el otro, brindar acceso a la tierra para la población campesina y colonos que llevan décadas en estas zonas.

Bajo esa tensión de intereses públicos que efectos tendría la concesión de derechos de uso para la población campesina. Desafortunadamente, en estos momentos no tenemos respuestas concretas, pero presentaremos dos cuestionamientos que nos surgen sobre los efectos de las concesiones de baldíos: la primera es que la Nación a pesar de que formalmente ha presentado a pesar de que formalmente las tierras en Zonas de Reserva Forestal hacen parte de su patrimonio no ha hecho un buen trabajo para proteger estos ecosistemas o controlar la colonización espontánea sobre estas tierras reservar. El dominio de estos predios en favor de la nación no implica *per se* una mayor garantía en términos ambientales, caso contrario se incorpora poblaciones campesinas en los programas destinados para la conservación y uso racional de recursos naturales que se encuentran en estas zonas, es decir, se conviertan las familias campesinas y los grupos étnicos en ejemplo social de esquemas productivos basados en la conservación la segunda que es para las poblaciones Rurales.

Es importante contar con derechos y protecciones plenas sobre la tierra que habitan las poblaciones campesinas. La tierra no sólo es un factor que configura su identidad, sino que constituye el más relevante de su patrimonio, los sujetos campesinos, por ejemplo, esperan tener un patrimonio fijo que puedan eventualmente heredar, vender o hipotecar en algún caso de necesidad y generalmente, esto se logra cuando se tienen derechos de propiedad plenos y rara vez cuando se tienen únicamente derechos de uso.

A eso se suman experiencias que ya se tienen con la entrega de contratos de uso en poblaciones de Córdoba, donde las familias manifestaron sentirse engañadas por no tener derechos plenos que los haga realmente propietarios o en zonas como el Guaviare, donde el Estado presionó a las familias para la firma de contratos de uso a cambio de poder entrar en los programas productivos ofrecidos por el PNIS sobre sustitución de cultivos, incluso superando las dificultades pedagógicas e información ante la posibilidad de realmente transferir los derechos de uso, los usufructuarios se enfrentan a un sinnúmero de obstáculos y procedimientos para que el Estado ratifique la transacción lo que puede generar efectos en la fluctuación del precio o la emergencia

de posibles compradores oportunistas, lo que resulta en el desmejoramiento de las condiciones patrimoniales de los ocupantes de estos bienes al no tener muchas respuestas claras por él es parte del Estado sobre estos cuestionamientos vemos con mucha preocupación insistir en la concesión de derechos de uso para población rural sin mayores garantías para la estabilidad patrimonial económica y social del campesinado.

El tercer comentario se da respecto a la adjudicación de baldíos y la reglamentación de sus usos y aprovechamiento económico, finalmente consideramos algunas alternativas de intervención por vía del legislativo y del ejecutivo: primero, parece necesaria la reforma Rural Integral del Decreto número 2811 del 1974 para hacer viable la adjudicación de bienes baldíos en Zonas de Reserva Forestal, teniendo en cuenta que estas tierras entran hoy en la categoría de no adjudicables. Segundo, aunque los títulos verdes parecen una institución novedosa no hay que perder de vista que el Estado cuenta con diferentes instrumentos para regular el uso y explotación económica de esta zona. Por ejemplo, el artículo 8° del Decreto de 902 de 2017 el cual establece facultades concretas para establecer las condiciones bajo las cuales se pueden explotar los predios adjudicados y las consecuencias de su incumplimiento, se encuentran con las competencias constitucionales y legales en materia ambiental y uso el suelo que garantizan el cumplimiento de estas medidas.

Finalmente, y, en conclusión, bajo estas circunstancias, permitir la adjudicación de derechos plenos de propiedad y utilizar los mecanismos legales ya creados es también una posición que permite que el Estado cumpla con la protección y el restablecimiento de los ecosistemas en las Zonas de Reserva Forestal al tiempo que protege el derecho a la tierra para la población de campesinos que llevan décadas en estas zonas.

**Observatorio de Estudios Ambientales –
Universidad Nacional - Estefanía Montoya
Domínguez:**

Queremos empezar planteando unos interrogantes. El primero de ellos es ¿a cuáles víctimas del conflicto armado está dirigido este proyecto?

Porque hay millones en este país, ese es un debate importante para dar, porque en el tema del campesinado vemos que están acogiendo, inclusive la definición del acto legislativo y la invitación es a que se profundice esta mirada, no a fortalecer la economía campesina como un Baluarte que tiene el país.

En segundo lugar, quiero referirme a cosas que ya han mencionado acá las organizaciones, pero que también desde la Universidad Nacional en el Observatorio de Conflictos Ambientales vemos imprescindible en esta discusión: (i) poder constituir que es un llamado este proyecto de ley una línea base ambiental sobre las áreas de reserva de Ley 2ª

en el país, porque bien se ha dicho que no sabemos cuáles o cuántos campesinos hay allí, que el uso de tierra hacen pero además es importante que se haga una suerte de relación con los ecosistemas que hay allí porque hay muchas zonas de amortiguación.

También le dejaremos un mapa, donde se evidencia cómo buena parte de estas áreas se encuentran en la zona de la Amazonía, estos son datos del Ministerio de Ambiente de 2016 para que se fijen, en qué zonas están ubicadas estas reservas de Ley 2ª.

Ya lo han mencionado las organizaciones, el hecho de que la agroecología sea un enfoque para el uso de estas zonas, también debe estar explícitamente dicho en el proyecto que el uso debe ser sustentable, lo que se haga en estas zonas de reserva de Ley 2ª se puede tomar al azar, como ejemplo, de las Zonas de Reserva Campesina para que se planteen debates similares en este proyecto de ley, de ahí que el proyecto puede llevar un enfoque o tener un enfoque más colectivo.

Entendemos que es una necesidad para los campesinos que han estado en estas áreas, la titulación o el saneamiento de los problemas con la tierra, pero podemos avanzar en un enfoque colectivo en el aprovechamiento de estas áreas. Nos preocupa que hay desarticulación entre el proyecto, entre los artículos, inclusive contradicciones o plazos arbitrarios, como los diez años y los ocho años para concesión y contrato de uso de tierras.

En el Plan Nacional de Desarrollo está la concesión a 30 años, pero ¿por qué estos otros plazos? es una pregunta que nos urge, el llamado entonces es a mayor adjudicación y menos sustracción de las tierras.

Otras observaciones de manera general que hacemos aprovechando acá la presencia de las entidades es a que los institutos de investigación del Sistema Nacional Ambiental entren como responsables para evaluar restricciones que pueden tener estos aprovechamientos que se generen en las áreas. También la definición de las actividades que se van a desarrollar, encontramos en el proyecto de ley solamente hace una referencia al plan de alguna forma de ocupación de aprovechamiento que pueden tener estas áreas solo una referencia lo cual es problemático porque debería ser un parámetro.

En el documento comentado que les vamos a pasar, se plantea una actualización de las reservas forestales. Ahí es clave tener una línea base de qué estamos hablando es el primer artículo del proyecto de ley encontramos también una posible contradicción en la definición de un baldío; el baldío ya está definido ¿Por qué no conservar entre la definición de este proyecto de ley con lo ya existente sobre baldío?

En tercer lugar, hay una alusión a zonas protegidas lo cual puede llevar a una confusión con el Sistema Nacional de Áreas protegidas son asuntos de forma y de fondo que consideramos importante poner. Nos preocupa el protagonismo que pueda tener la

Agencia Nacional de Tierras en toda la definición del uso de las zonas de reserva forestal, de ahí que es importante que haya una mesa que articule las instituciones responsables. Eso es un llamado urgente porque sabemos lo cargado que está de trabajo y justamente con la pretensión la puesta de este Gobierno dé, por vía administrativa y mercado de tierras, hacer la Reforma Agraria.

Entonces insistimos en este llamado, a la articulación interinstitucional reiteramos que se precisen las contradicciones que se tiene dentro del articulado del proyecto sobre lo que trata de las zonas de Ley 2ª (II) que se plantee un debate a fondo sobre los determinantes ambientales que ordenan el territorio la tenemos Ley Orgánica de ordenamiento territorial pero en este Plan Nacional de Desarrollo surge una puesta interesante que es el ordenamiento en torno al agua o alrededor del agua, ¿cómo pueden dialogar lo ya existente con lo que puede venir? nos preocupa también el planteamiento de las zonas tipo A, que son aquellas que tienen una mayor protección en términos de lo ecosistémico, estamos hablando de centrarnos en zonas tipo B tipo C.

Es necesario además de la línea base, en términos ambientales de estas Zonas Forestales de Ley 2ª una suerte de censo del campesinado qué es lo que están haciendo ¿Cuál es el umbral de entrega de tierras que se plantea? ¿es compatible con lo que nos puede ofrecer este mercado si se quiere así o esta posibilidad de uso de las zonas de Ley 2ª

En la unidad de materia del proyecto se debe organizar la arbitrariedad de los plazos que puede haber que esto sea razonable, porque las concesiones a 30 años y porque otras a 10 años, porque otras a 8. Respecto a los artículos, la invitación ya para terminar que se tenga un mayor énfasis en la adjudicación y no en la sustracción pues esto nos llevaría inclusive a otras figuras de orientación para la economía campesina que reiteramos desde el observatorio consideramos que es importante tengan un enfoque colectivo de cara también al aprovechamiento conjunto al fortalecimiento de estas zonas bueno una un llamado a mirar con mucho detenimiento la pertinencia del artículo 8 de este proyecto de ley y de nuevo reiterar el tema de las sustracciones hasta donde se puede dar el alcance de la sustracciones pues esas son en líneas gruesas los comentarios.

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible:

Nos encontramos si haciendo la evaluación del proyecto de ley del cual hemos encontrado algunas coincidencias en la en cuanto a la necesidad sí se tiene sentido del tema de aclaración en la posesión de tierra y titulación, de allí que, si coincidimos, pues con esa necesidad; pero frente al desarrollo de del articulado encontramos discrepancias frente a unos temas de administración de recursos naturales, versus derechos de uso administración de recursos naturales, con la actual legislación, pues corresponde a autoridades ambientales regionales y contra de

derechos de uso con temas de la Agencia Nacional de Tierras.

Como se acaba de mencionar, se enfoca más al tema de sustracción, que, al tema de adjudicación de baldíos, en esa referencia de línea base también nos gustaría actualizar unas cifras que allí se encuentran: de las 7 reservas son 51.6 millones de hectáreas, pero esas zonas de reserva por estar en Ley 2ª, hay algunas figuras ya con previa decisión de ordenamiento territorial, como parques nacionales y otras figuras que cobijan un total de 37.5 millones de hectáreas.

No se tiene allí como muy visibilizado de esas hectáreas, las restantes, 14.1 millones de hectáreas corresponden a Reservas de Ley 2ª.

En ese proceso de las ya zonificadas tipo A B y C y frente al tema de las concesiones forestales campesinas como saben y por mandato de Plan Nacional de Desarrollo nos encontramos en el proceso de reglamentación no sé cómo se ve si en este proyecto de ley ya dan directrices de reglamentación que no están muy considerado y muy poco las mencionaron en el Plan Nacional de Desarrollo acordémonos que Concesiones forestales campesinas se habla sobre baldíos de Ley 2ª.

Entonces, cuando se adjudique o se titula este baldío, ese terreno va a quedar inhabilitado para acceder a estas Concesiones Forestales Campesinas y volvemos a lo mismo de otros temas de titulación,

Cuando se ha adjudicado el campesino necesita esos incentivos económicos para poder desarrollar la economía que allí se propone son temas, pues que ya la reglamentación de concesión de forestales campesinas estamos trabajando con Agencia Nacional de Tierras el tema y con el Ministerio de Agricultura un término de arraigo y vulnerabilidad que está allí incluido y en términos generales, pues es como la invitación a que podamos fijar la posición en el concepto que muy pronto estará por llegarles a los a los ponentes, pero si la propuesta de hacer algunas mesas de trabajo para que revisemos al detalle las observaciones y comentarios que tendrán de manera oficial por parte del Ministerio de Ambiente.

Como les digo, ya estamos trabajando en esta articulación con las Agencias Nacionales de Tierras, con Ministerio de Agricultura para la reglamentación de esta figura que allí también tiene un capítulo importante sobre las concesiones forestales campesinas.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural:

La UPRA los entregó al Ministerio una cifra de 800.000 personas campesinas y campesinos que viven al interior de las Zonas de Reserva Forestal de Ley 2ª, es una cifra tentativa, pues en esta figura que fue creada en el 59, en siete zonas que abarcan, como bien lo mencionaba el delegado del Ministerio de Ambiente, cerca de 51 millones de hectáreas, es casi la mitad del territorio continental del país.

Con un objetivo principal, inicialmente, pues de hacer un aprovechamiento del recurso forestal pese

a que en la actualidad hay 13 millones de hectáreas digamos que se han sustraído de Ley 2ª, estas sustracciones no se han dirigido principalmente a ser entregadas a comunidades campesinas.

También ha habido iniciativas para la consolidación de centros poblados de expansión urbana, actividades de utilidad pública e interés social como la minería y digamos que existen otros ordenamientos como bien lo decía la presente del Ministerio de Ambiente, 27 millones de hectáreas por lo menos cubiertas por titularidades colectivas, más las otras que están con áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Bajo este panorama, sigue siguiendo apremiante adaptar soluciones desde el Gobierno nacional al uso ocupación y tenencia del campesinado que habita la Ley 2ª, al menos para cumplir los siguientes objetivos:

El primero de ellos, cumplir con la meta del Plan Nacional de Desarrollo sobre crear o implementar una estrategia que permita la permanencia del campesinado al interior de la Zona de Reserva Forestal de Ley 2ª, a través de mecanismos dirigidos a la formalización y la adjudicación.

Otro objetivo es poder cumplir con la Reforma Rural Integral haciendo desarrollo del artículo 18 del Decreto número 900 del 2017 que plantea que las Zonas de Reserva Forestal de Ley 2ª pues son uno de los grandes aportantes al fondo para poder cumplir con la Reforma Rural Integral.

Otro objetivo poder cumplir con los compromisos adquiridos en los Acuerdos del Plan del PENIS ya firmados, digamos obligaciones que ya tiene el Estado frente a estas comunidades que dejaron de cultivar coca y además para la implementación de la Nueva Política de Drogas donde el Ministerio de Agricultura es corresponsable de cinco de los seis ejes en la implementación de esta política.

Finalmente y no menos importante la tarea que tenemos todas las entidades del Gobierno de armonizar la protección ambiental, con la garantía de derechos del campesinado que ahora y digamos y recientemente a través del Acto Legislativo 019 pues es reconocido como un sujeto especial protección constitucional y esto implica empezar a interpretar y adecuar toda la normativas que haya en materia ambiental y de cualquier tipo a este reconocimiento de mayor jerarquía, pues que está en la Constitución Política.

Para poder cumplir con estos objetivos, el Ministerio de Agricultura ha avanzado en al menos las siguientes vías de manera articulada con otras entidades, entonces de manera interna con las entidades adscritas:

La primera, tenemos ya una propuesta modificatoria del Acuerdo 058 y 118 de la que reglamentaba los contratos de uso que hemos venido trabajando con la Agencia Nacional de Tierras que ya está en jurídica del Ministerio de Agricultura y que está pronta a presentarse el Ministerio de

Ambiente y a socializarse con comunidades para recibir aportes y tener una versión final.

En esta modificación queremos cambiar la idea de contratos, ya no hablar de contratos sino hablar de un acto administrativo que expide de manera unilateral el Gobierno, a través de la Agencia Nacional de Tierras, una resolución en la que se otorgan esos permisos para los derechos, pero además se inscriben en el folio de matrícula inmobiliaria para que pueda tener acceso a créditos para la producción agropecuaria de los campesinos, que sea sostenible agroecológica, obviamente adecuada al ordenamiento ambiental de las zonas de reserva forestal.

También puede hacer oponible a terceros, no tiene un término, digamos una fecha determinada y se supera este periodo de los diez años que tenían los contratos de uso, porque esta resolución permanece en el tiempo, este acto administrativo al menos que se haya alguna causal de caducidad entre otras recomendaciones para la modificación, como por ejemplo la distribución de cargas frente a la responsabilidades de reconvertir, de restaurar, como todas estas obligaciones que vienen en cabeza, también de las familias a las que se regularice y se le reconozca la ocupación.

Entonces ya no se trata de esta lógica de vamos a darle un permiso para que use, si no vamos a reconocer esa ocupación a regularizar esa ocupación, a través de este acto administrativo y obviamente respeto de los ordenamientos ambientales y las normas ambientales que ya aplique.

Otra tarea grande del Ministerio para solucionar y cumplir estos objetivos es la modificación del Decreto número 1777, que ya tenemos una versión, conciliando hacia el interior, es el decreto que reglamenta las Zonas de Reserva Campesina.

Las Zonas de Reserva Campesina para constituirse tienen que sustraerse ante la ley y con esta modificación queremos plantear que la territorialidad del campesinado debe ser reconocida en igual jerarquía o en igual protección que las territorialidades de los grupos étnicos que sí se pueden desarrollar en Ley 2ª sin sustraer y sobre todo porque constituir una zona de reserva campesina no implica de manera automática la titulación y la formalización, la adjudicación de los terrenos y no es el reconocimiento de ese ejercicio de ordenamiento social, ambiental, económico del campesinado en un territorio que recordemos otra vez, es un sujeto de especial protección constitucional.

Finalmente, otras tres tareas rápidamente que ha hecho el Ministerio para dar solución a esto o plantear propuestas de solución para el uso ocupación y tenencia en Ley 2ª es un proyecto de ley que se acompasa mucho con esta iniciativa legislativa y es un proyecto que en el que queremos revivir la propuesta de titulación verde, titulación condicionada.

No sustraigamos la Zona de Reserva Forestal de Ley 2ª, pero titulemos al campesinado como

un sujeto especial protección constitucional, sin sustraer y con unas condiciones obviamente de manejo sostenible, agroecológico, etcétera.

Vamos a tener esa propuesta a final y es probablemente ahí aquí uno de los involucrados en esa tarea.

Otra tarea de la que hemos avanzado con el Ministerio de Ambiente, es la reglamentación precisamente de las Concesiones Forestales Campesinas. Enviamos ya unos aportes desde el Ministerio de Agricultura para que se incluyera un enfoque diferenciador de las concesiones que ya existen actualmente para el aprovechamiento forestal y que realmente tengan ese contenido campesino en cuanto a la diferenciación de pago por costos de la construcción del Plan de Manejo Ambiental que tienen que presentar para tener acceso a ese recurso.

Armonización con figuras de territorialidad campesina, como las Zonas de Reserva Campesina, Territorios Agroalimentarios y otros ajustes que ya están en manos del Ministerio de Ambiente y que vamos a avanzar en otras defensas técnicas para poder tener esa reglamentación pronto con la claridad.

Hay una mesa técnica que estamos proponiendo con el Ministerio de Ambiente para la semana entrante en el que sí queremos tocar unos casos concretos, donde desde nuestro punto de vista debe cumplirse o tomarse una decisión para la sustracción de Ley 2ª.

Son casos que llevan por ejemplo con el municipio de El Bagre, más de 10 años sin una decisión de fondo sea un trámite de sustracción que lleva 10 años y que se le responda a la gente sí o si no se sustrae. Otros casos en los que en actos administrativos el Estado colombiano se ha obligado a sustraer para ampliar Zonas de Reserva Campesina dentro de los actos administrativos de Constitución de estas zonas estamos pues ante una eventual demanda en lo administrativo por no cumplir con esas obligaciones, además de los acuerdos, también generados en espacios de negociación como la mesa de Altamira, donde el Estado se comprometió a iniciar trámites de sustracción para avanzar con propuestas de Zonas de Reserva Campesina

Desde el Ministerio de Agricultura estamos ya avanzando en el concepto técnico que nos solicitó el honorable Representante Juan Pablo y en los próximos días en un plazo máximo de ocho días estaremos allegando ese concepto técnico, ya con el detalle del análisis que estamos haciendo de cada artículo de este proyecto de ley.

Agencia Nacional de Tierras:

Nosotros hasta ahora no hemos emitido el concepto y pues vamos a emitirlo como sector agricultura, entonces en cabeza del Ministerio de Agricultura como lo acaba de mencionar el doctor Sergio, sin embargo, para este espacio nos parece importante aportar un par de datos relacionados con los contratos de uso en Zonas de Reserva Forestal y como lo acaba de mencionar el Ministerio de

Agricultura, los trámites que hay en este momento radicados ante el Ministerio de Ambiente para la sustracción de los predios en Zona de Reserva Forestal en relación con los contratos de uso que se hacen, en virtud de los Acuerdos 58 y de 2018 y el 18 del 2020, actualmente tenemos en cabeza de la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación de la Dirección de Acceso a Tierras que es la subdirección encargada de administrar los predios baldíos de la nación, tenemos un total de 200 contratos de uso de este tipo de predios en Ley 2ª, pero todos están en el departamento de Córdoba.

Actualmente tenemos tres solicitudes de sustracción ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible que corresponden al Municipio de el Bagre.

Bueno, hay que aclarar que dos de ellos fueron radicados por el extinto Incoder y solamente una de estas solicitudes fue radicada por la Agencia Nacional de Tierras en el año 2018.

El primero pues es en el en el municipio del bagre con un total de 25.000 hectáreas la segunda solicitud es en el cerro del Perijá en los municipios de Chiriguaná, Curumaní, Chimichagua y Pailitas en el César y la última solicitud que sí fue radicada por la Agencia Nacional de Tierras es en el sur del Bolívar en los municipios de Morales y Miti Cantagallo, Santa Rosa del sur y San Pablo. En total esas solicitudes suman 42 mil novecientas nueve hectáreas.

Esa es la información y pues por último mencionar que toda esta información la podremos suministrar y la vamos a sumar al concepto que como lo acaba de mencionar el doctor Sergio en los próximos días se va a emitir como sector. Por supuesto en esa mesa técnica que se llevará a cabo la semana entrante en conjunto con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible tendrá participación la Agencia Nacional de Tierras y posterior a ello, vamos a emitir ese concepto.

Superintendencia de Notariado y Registro

En nombre del Superintendente Notariado y Registro, el doctor Roosevelt Rodríguez, es importante resaltar que la Superintendencia de Notariado y Registro tiene diversos campos de acción en cuanto a la aplicación de esta ley.

La Superintendencia tiene como misionalidad ejercer inspección vigilancia y control de las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, de Notarías, Curadurías y de los Gestores Catastrales, incluida la gestión catastral que hace la Agencia Nacional de Tierras y el IGAC.

También desde la Superintendencia Delegada para la Protección Formalización y Restitución de Tierras, la Superintendencia hace inspección vigilancia y control de todos los procesos de registro de tierras rurales que es un poco lo que impacta ese proyecto de ley y también a través del grupo de apoyo a la política de tierras hacemos acompañamiento a todas las comunidades en temas de registro y en temas de acceso a la propiedad.

En ese sentido, vamos a hacer un largo desarrollo sobre el proyecto de ley desde las diversas misionalidades que impacta la superintendencia, pero en ese momento quisiera darle el uso de la palabra al coordinador de apoyo a la política de tierras que tienes unos apuntes precisos frente a los procesos de incorporación de esas Zonas de Reserva Forestal y su uso y destinación a las comunidades.

Como lo anotaba la doctora María José, nosotros hemos venido desarrollando una participación activa, no solamente en el tema del registro, sino también en la vigilancia y el control de las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos. Para esa primera parte en el año 2020 fue creado el grupo de apoyo a la gestión de política de tierras y discúlpenme, pero hablar en nombre propio es un poquito difícil.

En lo relacionado con ese grupo, hemos tenido varias experiencias que han sido determinadas dentro de la Resolución 4939 de 2020, donde establecimos seis ejes temáticos dentro de los cuales se encuentra el Sistema Nacional Ambiental y el grupo étnicos y obviamente un enfoque diferencial con cada uno de los sujetos de especial protección.

Así las cosas, hemos venido no solamente haciendo un seguimiento en procura de los derechos de la población desfavorecida, sino también nosotros hemos venido colaborando y apoyando misionalmente a la Agencia Nacional de Tierras y al Ministerio de Ambiente precisamente en ese seguimiento a esas zonas de especial protección forestal. Al respecto, sí quisiera anotarles que la Superintendencia de Notariado y Registro tiene como base no solamente el control y la vigilancia sino que también nosotros tenemos unas oficinas de Registro adscritas a esta entidad, cuyo registradores no solamente practican el principio de la seguridad jurídica, sino también el de legalidad y para ello, resulta necesario precisamente dentro de la ponencia que el honorable Representante nos invita, pues establecer unas precisiones que nosotros tenemos no solamente de tipo funcional, sino también desde el punto de vista jurídico.

Nosotros nos debemos precisamente a la guarda de la fe pública, pero para ello necesitamos nosotros aperturar los folios de matrícula inmobiliaria.

Para ello, resulta necesario establecer cinco punticos relacionados directamente con el proyecto.

Como bien les decía a ustedes, a partir de este Gobierno, nosotros hemos tenido no solamente una colaboración activa con los sujetos de especial protección, sino también hemos entrado a una cooperación interinstitucional con los demás entes gubernamentales y esperamos que este punto no sea el único sean muchos, por eso es importante y llamó la atención de las otras entidades de Gobierno a establecer una hoja de ruta pero también a crear unas mesas interinstitucionales, como lo decía el observatorio de la Universidad Nacional y también nuestro compañero del Ministerio de Agricultura, para establecer cuáles son los puntos más álgidos.

Precisamente en el sentido de llevar a cabo este proyecto de ley, resulta necesario que nosotros en el sentido de apoyar misionalmente a las otras entidades reconocer que es importante el objeto misional del Ministerio de Ambiente y de la Agencia Nacional de Tierras en el sentido de avanzar en la zonificación en la priorización ambiental y en la ubicación ordenada cuya certeza aporta la determinación de la zona.

Es necesario mirar el sujeto pasivo precisamente de esta o más bien el beneficiario de esta ley y es precisamente esos beneficiarios sobre los cuales aplica el proyecto b por eso resulta importante y necesario llevar a cabo el saneamiento predial y es por ello que nosotros tenemos que mirar con observancia de los procesos de declaración de pertenencia y los procesos relacionados con restitución de tierras, por eso estos dos procesos tienen una gran incidencia, precisamente en el tema de los baldíos, por eso resulta necesario entender que esos baldíos se dan precisamente en el entendido en que el Estado transfiere la propiedad a los particulares o les permite el uso de la tierra y todo eso lleva a través de la entidad dispuesta y compañera de Gobierno como la Agencia Nacional de Tierras.

En el tema de restitución de tierras, pues vemos necesaria y obligatoria la coordinación con las entidades de Gobierno en el sentido de establecer precisamente esa ocupación o esa informalidad en la ocupación en esas zonas de reserva forestal porque no solamente tenemos que mirar el tema jurídico sino también las causas, precisamente llevadas en el entorno del conflicto armado, es por eso que se debe considerar y analizar bien los artículos tres y cuatro del proyecto.

También queremos acotar que la propiedad en Colombia está debidamente reglamentada con fundamento en la función que corresponde en las oficinas de Registro Instrumentos Públicos, pero también consideramos importante que se precise el alcance, precisamente de la inscripción y de la publicidad que se llegue a requerir de los diferentes exactos que se puedan llegar a dar tales en este caso como son la adjudicación la titulación, la concesión y el otorgamiento del uso de tierras.

Este último y si quiero hacer mención al respecto, especialmente frente a este último señalamos que la definición sobre el derecho de un solo encontramos en el código civil y pues menciono textualmente el código civil en su artículo 870 que dice así el derecho de uso es derecho real que consiste generalmente la facultad de gozar una parte limitada de las utilidades y productos de una cosa, pero si ustedes se dan cuenta, avanzan en ese mismo sentido del artículo 873 dice la extensión en que se concede el derecho de uso o de habitación se determina por el título, volvemos al mismo punto de mi intervención, la apertura del folio de matrículas inmobiliaria obedece y genera lo que llamamos o necesitamos que se den esos títulos.

Es así como nosotros tenemos o es importante señalar que para llevar una debida cadena de dominio y respetar ese gran principio que existe en el derecho registral como es el de trato sucesivo y el de legitimación, resulta importante para el caso de los baldíos que exista un orden jurídico para tener como saber el primero es proferir por parte de la Agencia Nacional de Tierras el acto administrativo que disponga la identificación del bien inmueble y que una vez presentado para la inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, dará lugar a la apertura del folio de matrícula cuya titularidad será a nombre de la Agencia Nacional de Tierras o quien haga sus veces.

El segundo, identificado jurídicamente el bien inmueble, se debe inscribir el acto administrativo mediante el cual se reserva, delimita, declara o sustrae un área protegida como reserva forestal y el tercero se debe inscribir el acto de adjudicación, titulación, concesión y el otorgamiento de uso de la tierra en reservas forestales,

Yo les hablaba de un principio de erogación. Los jefes de las oficinas de Registro y en particular la entidad, para poder desarrollar su misionalidad necesita ese principio el de la erogación a solicitud, no solamente de la entidad, sino el ciudadano. Entonces al respecto sí quería hacer mención de esos tres actos administrativos que se tienen que proferir finalmente para llevar esa debida cadena crediticia de los bienes inmuebles.

Es necesario que exista un marco jurídico que señale los efectos jurídicos de los actos a realizarse en torno al uso de las tierras en Zonas de Reserva Forestales, adicional a ello, la norma debe señalar la forma de constituirse el acto, término de duración y su forma de generarse la cancelación del mismo, entre otros aspectos, la verdad nosotros como Superintendencia y con la venia de mi jefe que está aquí presente, estamos comprometidos precisamente en apoyar como ya lo está en el Plan Nacional de Desarrollo, toda la estrategia que incluye precisamente esa Reforma Rural Integral, entonces les agradezco mucho este espacio de invitación a la Superintendencia.

Ministerio Público – Defensoría del Pueblo, Asuntos Agrarios:

Me gustaría puntualizar la importancia de este espacio en la medida en que siendo un espacio de escucha de alguna manera va a nutrir y va a fortalecer ese proyecto que en buena obra se está presentando por parte de la Comisión Quinta.

Me parece me parece fundamental el desarrollo de ese de ese proyecto en la medida en que está buscando la superación de una situación de Derechos Humanos que, desde la Defensoría del Pueblo hemos visibilizado de tiempo atrás, comenzando el año la delegada de Asuntos Agrarios de la Defensoría Publica un informe sobre la situación de Derechos Humanos en las Zonas de Especial Protección Ambiental y dentro de dentro de ellas, lo que tenía que ver con las Zonas de Reserva Forestal.

Sería muy importante que de pronto la audiencia tuviera acceso a ese informe porque de alguna manera la contribución que nosotros podemos dar, va en punto precisamente a la garantía de los derechos humanos y como una forma de satisfacer un reclamo histórico de estas comunidades que están asentadas en estas Zonas Especiales, porque el tema de vulneración nos parece que es importante.

Allí lo destacamos, allí lo señalamos. Y entonces sería un ejercicio de integrar dos aspectos para el examen de este proyecto: de una parte, lo que es la situación de Derechos Humanos allí y armonizarlo con los aspectos legales.

Sí pienso que pienso que es un ejercicio que hay que hacer para tratar de superar la situación de Derechos Humanos y al mismo tiempo, generar una respuesta desde el punto de vista legal es una de las recomendaciones que hacemos.

En ese informe destacamos precisamente la necesidad de articulación institucional, consideramos que la desarticulación ha sido un factor fundamental, no solo para que no haya claridad, sino para que no haya habido la debida atención hacia estas comunidades y aquí hemos encontrado unos ejemplos palpables:

Hay una disparidad, por ejemplo, en las cifras que manejan las organizaciones campesinas, frente a la que manejan las entidades del Estado. Las entidades del Estado hablan de 800.000 personas al interior de estas zonas, las organizaciones campesinas hablan de alrededor de un millón quinientas mil personas.

Eso es lo que nos está indicando es que no hay la caracterización de vida y uno de los primeros aspectos que hay que adelantar es el que tiene que ver precisamente con esa caracterización, con ese censo que de manera puntual y libreta nos determine efectivamente cuál es la población que va a ser objeto de este de este proyecto.

En segundo lugar y reitero no quiero ser repetitivo, pero me parece que de manera muy puntual tanto el observatorio de la Universidad Javeriana como el de la Universidad Nacional han destacado aspectos muy importantes que es necesario que se miren en la discusión de este de este proyecto, porque recogen realmente no solo la problemática, sino que allí hay unas eventuales soluciones a la superación de la situación de las personas de las organizaciones de la población campesina y población étnica que se encuentra en estos en estos lugares.

Se hablaba, por ejemplo, por parte del Observatorio de la Universidad Nacional en la necesidad de hablar más de adjudicación que de sustracción, sin embargo, uno contra esa solicitud con la de la del Observatorio de la Universidad Javeriana y la Universidad Javeriana dice hay otras formas de garantizar la tenencia de la tierra que no necesariamente sea la adjudicación y entonces venimos y encontramos una respuesta institucional la Agencia Nacional de Tierras.

Nos está diciendo: tenemos unos contratos de uso al interior de estas zonas, esos contratos de uso

han tenido un rechazo por parte de las comunidades, porque las comunidades sienten que se les está prestando la tierra y que se les está desconociendo la titulación legítima que tienen por la simple explotación de la tierra, desde antes incluso de la expedición de las normatividades que sustrajeron estas zonas.

Entonces hay que pensar también en la idiosincrasia de la población y repito, la población ha tenido una resistencia frente a la denominación del contrato la agencia.

Nos dice, vamos a cambiarle la denominación, no lo vamos a llamar contratos sino los vamos a llamar permisos, sí le vamos a dar permiso a la gente para que explote una tierra que ha venido ocupando indefinidamente, entonces no sabemos si de pronto él solo cambio del nombre sea suficiente para las operaciones de estas dificultades.

Lo otro es que escuchamos a la superintendencia que nos dice cuáles son los títulos que se pueden inscribir entonces habría que mirar si el permiso hace parte de esos títulos que serían objeto de inscripción; o sea, si el permiso jurídicamente genera una serie de derechos pero repito a mí me parece fundamental este espacio me parecen oportuno para que el proyecto como tal tienda a superar una situación que se presenta en estas zonas, y desde ese desde ese punto de vista es absolutamente bienvenido.

También me parece que es importante que esas mesas de trabajo se desarrollen a la mayor brevedad porque se han solicitado unos conceptos y a mí personalmente como delegados asuntos agrarios me gustaría y le pediría el favor tanto al Señor Representante, como a la Agencia Nacional que nos regalaran la respuesta de sus conceptos para nosotros desde el conocimiento que tenemos, también y la especialidad en el tema, podamos mirar si de alguna manera podemos contribuir en enriquecerlo o de pronto en ampliarlo, en solicitar las claridades que sean necesarias, porque este no es un tema sencillo, aquí hemos visto diferentes aspectos y todos apuntan a contribuir en el desarrollo para que el proyecto salga de la mejor manera, pero también hay que pensar que esa articulación tiene que hacerse no solamente en línea con lo que es el proyecto en sí, sino en línea con los actuales reconocimientos que desde el punto de vista legislativo, tenemos para una población que ha entrado a gozar de una protección especial de un reconocimiento político y en esa medida, como sujeto especial de derechos, pues implica que el Estado tiene que adoptar unas políticas públicas que reconozcan esa condición.

Eso hace que en la implementación del proyecto esa situación se tenga que tener en cuenta y de qué manera, a esta población, efectivamente se le va a hacer ese reconocimiento que la Constitución misma le está haciendo desde el momento en que se incorporó el mismo reconocimiento como tal, entonces eso es fundamental y me parece que

también es importante no solamente la modificación de Acuerdo 58, sino que en el Acuerdo 58 también tiene que estar esas modificaciones, tienen que estar en línea con el tema ambiental, entonces tiene que haber una articulación inmediata entre el Ministerio de Agricultura y el Ministerio del Medio Ambiente que en criterio de la Defensoría, hasta el momento no ha existido y eso ha sido una de las razones principales precisamente para que este tipo de procesos no tengan salida y para que la situación de derechos no se resuelva de manera adecuada.

Hay que pensar también en que viene la implementación de la jurisdicción agraria y tenemos que mirar unas competencias y este tipo de temas, cómo y de qué manera se van a resolver, partiendo de la base de que hay un órgano de cierre que es la sala civil de la Corte Suprema de Justicia y que se mantienen por parte de la jurisdicción contenciosa.

Entonces repito, nuestra invitación es a que esas mesas de trabajo se propicien y se hagan con criterio de articulación que ojalá intervenga el mayor número posible de entidades, porque veo que las contribuciones aquí han sido importantes, son enormes, se conoce el tema, eso es muy importante, los aportes que han hecho los dos observatorios, me parece que están sumamente adecuados, importantes, son un insumo a tener en cuenta en la discusión del proyecto y de la misma manera, nosotros como Defensoría del Pueblo, estamos construyendo unas observaciones que en los mismos términos en que lo ha planteado la Agencia Nacional, las vamos a poner a consideración de los señores Representantes para que se enriquezca también la discusión del proyecto.

Creo que de momento es lo que tendríamos que decir, pero vamos a estar muy atentos al desarrollo y muy comprometidos con estas organizaciones campesinas que quieren de alguna manera tener las operaciones de una serie de dificultades que desde el punto de vista de Derechos Humanos se vienen presentando al interior de estas zonas de especial protección ambiental.

iii Análisis del Impacto Fiscal de la Norma

De conformidad al artículo 7 de la Ley 819 de 2003 “*Análisis del impacto fiscal de las normas*” las iniciativas normativas que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios deben hacer explícito dicho gasto y la compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. No obstante, la Corte Constitucional ha precisado en su jurisprudencia –a manera de ejemplo se aprecia la Sentencia C-502 de 2007– que el Análisis del Impacto Fiscal de las Normas se trata de un criterio de racionalización de la actividad legislativa lo cual no puede suponer un veto sobre la misma.

De igual manera, debemos señalar que los gastos que se generen de la presente iniciativa legislativa se deben entender como incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión al cual haya lugar.

Así las cosas, posterior a la promulgación del presente proyecto de ley, el Gobierno nacional

deberá promover y realizar acciones tendientes a su ejercicio y cumplimiento, lo anterior con observancia de la regla y el marco fiscales de mediano plazo, como lo plasmó la Corte Constitucional, en la Sentencia C- 490 del año 2011, en la cual señala a renglón seguido:

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”.

De conformidad con lo anterior, y como lo ha resaltado la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal de las iniciativas parlamentarias que se presenten no puede ser una barrera para establecer disposiciones normativas que requieran gastos fiscales. Mencionando además que, si bien compete a los Congresistas y a ambas Cámaras del Congreso de la República la inexorable responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede ocasionarle al erario, es claro que es el Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros de la Rama Legislativa la inviabilidad financiera del proyecto de ley que en su momento se estudie, en este caso el que nos ocupa.

Es por ello que, el coordinador ponente de esta iniciativa elevó solicitud al Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el posible impacto fiscal en el que pueda acarrear el Proyecto de Ley número 096 de 2023 el día 28 de septiembre de 2023, sin que, a la fecha, dicha cartera haya dado respuesta a la solicitud.

Por lo anterior, pongo a disposición de la honorable Cámara de Representantes, la discusión y aprobación del presente proyecto de ley.

iv Conflictos de Interés

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019 *“por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992”*:

“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.”*

De igual manera, el Consejo de Estado (2019) ha señalado:

“No cualquier interés configura la causal de desinvestidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se el alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el Congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concorra para el momento en que ocurrió la participación o votación del Congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

Por lo que se hacen las siguientes consideraciones:

- Revisadas las disposiciones que contienen la presente iniciativa se concluye que la misma no tiene la potencialidad de generar conflicto de interés a algún Congresista por cuanto no crea beneficios particulares, actuales ni directos, y tampoco lo hace para los parientes o familiares por consanguinidad, afinidad o parentesco civil en los términos del artículo 286 y 287 de la Ley 5ª de 1992.
- No obstante, la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales; es decir, cada Congresista estará obligado a evaluar su situación personal sobre eventuales conflictos de interés que puedan existir el estudio de este proyecto de ley.

v Descripción del problema que busca solucionar la iniciativa

El despojo de tierras, el desplazamiento forzado, la falta de titulación y la inequidad en el acceso a la tierra, son algunos de los problemas esenciales a los que el presente proyecto busca responder, sin desconocer que la deforestación en las Zonas de Reserva Forestal se ha desbordado en los últimos, ocasionando que ninguno de los actores que emergen dentro de esos territorios esté censado debidamente, no cuente con una debida educación sobre conservación y protección ambiental y además, no tengan una responsabilidad directa sobre las causantes del deterioro ambiental.

Por tal razón, es necesario también armonizar, la ocupación de tierra y el desarrollo sostenible y ambiental, por lo que, pasados setenta y cuatro años, desde la promulgación de la Ley 2ª de 1959, se deben ajustar las normas a las necesidades actuales, sin dejar de lado el rol de las comunidades en la conservación y protección ambiental y la necesidad que tiene el Estado de promover el acceso a la tierra, respondiendo así, a los propósitos fundamentales de la Reforma Agraria que aún no ha sido llevada a cabo.

vi Contenido del Proyecto

Ante la problemática descrita anteriormente, el proyecto de ley plantea, seis (6) capítulos y veinte (20) artículos, así:

CAPÍTULO I - DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1º. Objeto.

Artículo 2º. Ámbito de aplicación.

Artículo 3º. Principios

- Celeridad
- Integralidad de Derechos
- Soberanía Alimentaria

Artículo 4º. Definiciones.

- Baldíos
- Composición
- Conservación
- Estructura
- Títulos verdes

Artículo 5 *Transitorio*. Modifíquese el artículo 209 del Decreto Ley 2811 de 1974, por el periodo de cinco (5) años, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

CAPÍTULO II – SOBRE LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Artículo 6º. Coordinación interinstitucional

Artículo 7º. Sistemas de información

Artículo 8º. Actualización de la zonificación de las reservas forestales

Artículo 9º. Caracterización de la población

Artículo 10. Priorización de zonas habilitadas para la adjudicación de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción

CAPÍTULO III. SOBRE EL PROCESO DE ADJUDICACIÓN FORESTAL DE BALDÍOS EN ZONAS DE RESERVA FORESTAL

Artículo 11. Sujetos de adjudicación en zonas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959 sin sustracción

Artículo 12. Unidad agrícola familiar

Artículo 13. Procedimiento de adjudicación

CAPÍTULO IV. SOBRE EL DERECHO DE DOMINIO DENTRO DE ZONAS DE RESERVA FORESTAL

Artículo 14. Uso y goce

Artículo 15. Adquisición y disposición

Artículo 16. Reversión del título y/o extinción de dominio

CAPÍTULO V. ADMINISTRACIÓN Y CONTROL DE LAS ADJUDICACIONES FORESTALES Y SUSTRACCIÓN DE LAS DE LAS ZONAS DE RESERVA FORESTAL

Artículo 17. Administración, control y seguimiento

CAPÍTULO VI- De la vigencia de la ley

Artículo 18. Vigencia.

vii Exposición de Motivos

A continuación, se relaciona en su integridad la exposición de motivos al proyecto de ley presentado por los autores:

1. Introducción

Una de las causas del conflicto armado es la desigualdad en la distribución de la tierra¹ y la existencia de necesidades básicas insatisfechas en el sector rural, situación que se agravó por cuenta de los despojos y desplazamientos forzados acaecidos en una buena porción de la zona rural del país. De esta manera, los campesinos y trabajadores agrarios que ya padecían una difícil condición socioeconómica, se vieron obligados históricamente a ocupar otros territorios en procura de su subsistencia y de la de su núcleo familiar, territorios que en algunos casos coincidieron con las denominadas reservas forestales que se crearon antes y después de la ocupación en referencia.

Surgió entonces una tensión de rango constitucional entre el derecho a la propiedad con el consecuente acceso a la tierra-, y el deber de proteger los bienes de la nación, entre los que figuran las reservas forestales. Dicha tensión requiere una

¹ La Corte Constitucional afirmó en el Comunicado de prensa 26 del 18 de agosto de 2022, Sentencia SU-288 de 2022, a propósito del régimen especial de bienes baldíos, que para el año 2017 el nivel de desigualdad en la distribución de la propiedad “es muy alto”, para lo cual cita el análisis hecho por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) contenido en distribución de la propiedad rural, Colombia 2017.

nueva valoración si quienes demandan del Estado la materialización del derecho a la propiedad y al territorio pertenecen a grupos sujetos de especial protección constitucional como lo son las víctimas del conflicto armado interno y el campesinado del país.

En esa línea, el presente proyecto propone un articulado que pondera los citados intereses superiores al habilitar la adjudicación, titulación, concesión y el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales para el desarrollo de proyectos productivos sostenibles y ambientales, así contribuir al acceso y distribución equitativa de la tierra rural, así como a la conciliación de derechos humanos y ambientales.

Para ello, (i) se hará referencia a la Constitución Ecológica, y (ii) se describirá el concepto de zona de reserva forestal. Luego, se presentará (iii) la población focalizada con la materialización del proyecto, (iv) el proyecto y articulado propuesto. Para concluir, se hará una breve referencia a (v) la ausencia de conflictos de intereses y (vi) al análisis de impacto fiscal.

2. Constitución Ecológica

El contenido de los artículos constitucionales que regulan y protegen la relación sociedad-naturaleza, así como aquellos que le dan prevalencia al medio ambiente y lo tratan como un principio, derecho, deber y presupuesto para el disfrute de garantías de corte fundamental, han dado paso a la llamada Constitución Ecológica, contenida en la Constitución Política de 1991.

Con ello, surge para el Estado la obligación de conservar y proteger el medio ambiente, así como de procurar el desarrollo económico y social, y el aprovechamiento de recursos naturales en condiciones de sostenibilidad, conservación, restauración o sustitución (art. 80, C.P.).

Estos artículos constitucionales se robustecen a la luz de instrumentos internacionales que abordan la ecología mundial, tales como la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, el Protocolo de Kioto, entre otros, los cuales enriquecen la interpretación y posterior aplicación de la norma.

Ahora bien, una lectura integral de la Carta Política permite inferir que hay dos postulados de rango constitucional -entre muchos más- con los que debe armonizarse la interpretación, tales como el derecho a la propiedad privada, al trabajo y seguridad alimentaria, y la normatividad definida con ocasión de la firma del acuerdo final. Esto es relevante por dos motivos:

- a. De cara al derecho a la propiedad privada, y al tiempo que el Constituyente de 1991 reconoció la propiedad privada, le asignó una función social a la que le es inherente una función ecológica, todo lo cual se

engrana con los postulados del Estado Social de Derecho.

El Consejo de Estado lo explicó en los siguientes términos:

“Las expresiones concretas de la función social y ecológica de la propiedad son las llamadas “afectaciones al interés general”. Por afectación se quiere significar la destinación de determinada propiedad a un fin de interés general que el ordenamiento jurídico ha considerado como relevante y, por tanto, prescribe que el ejercicio del derecho de propiedad se realice atendiendo las finalidades que este derecho está llamado a cumplir. En este sentido, toda propiedad pública o privada podrá verse destinada al interés general, convirtiéndose así en un vehículo destinado al cumplimiento de dicho fin”².

De esta manera, las funciones social y ecológica cumplen una doble finalidad: por un lado, amplían las competencias del legislador y de la administración con relación a las limitaciones que puedan imponer a su ejercicio; y por el otro, dirige y/o proyecta o condiciona el ejercicio mismo del derecho radicado en cabeza de los particulares, tanto propietarios como poseedores o tenedores, lo que impide considerar el derecho a la propiedad privada como un absoluto.

- b. En lo que tiene que ver con el campesinado, el derecho al trabajo y a la seguridad alimentaria guardan un estrecho vínculo, pues ambos penden de la explotación del territorio que habitan. En ese sentido, la Corte Constitucional ha explicado que la normatividad *“concede una especial protección a las comunidades que dependen de sus formas de producción tradicionales, no sólo para garantizar su sustento, sino también para la realización de sus proyectos de vida como sujetos autónomos. Por lo tanto, la protección del trabajo también implica el amparo de las libertades relacionadas con la escogencia de profesión u oficio y el desarrollo de la personalidad, en tanto los campesinos son personas que se han dedicado al trabajo de la tierra “en su libre determinación y por su identidad cultural”³.*
- c. De cara al acuerdo final y las normas que iluminan la implementación, en el que la Reforma Rural Integral ocupa el primer eje, la repartición inequitativa de la tierra se reconoce como uno de los detonantes de la violencia en Colombia y su superación implica la no repetición del conflicto y, en consecuencia, sentó las bases para una

² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicación número: 25000-23-26-000-1993- 04137-01(21906). C. P. Mauricio Fajardo Gómez.

³ Corte Constitucional, Sentencia C-077 de 2017 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva), reiterada en Sentencia C-300 de 2021 (M. P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar).

reforma agraria estructural que busque medidas de reparación material a la población rural más afectada. Entre los distintos principios planteados, como lo son la transformación estructural, el desarrollo integral del campo, la igualdad y enfoque de género, la priorización, la integralidad, la regularización de la propiedad, el desarrollo sostenible y la democratización del acceso y uso adecuado de la tierra, se encuentran los ejes fundamentales del presente proyecto.

En esa línea, la superación de las condiciones de pobreza y desigualdad que se viven en el campo, así como el ofrecimiento de oportunidades a la población rural, podrán llevarse a cabo por medio del acceso y formalización en la posesión de terrenos baldíos, que implique un plan de acompañamiento tanto en la protección social rural, como en medidas de economía solidaria con créditos, asistencia técnica y apoyo en la producción sostenible, además de la construcción de la infraestructura necesaria en lo que se refiere a bienes y servicios públicos en zonas rurales.

De lo hasta aquí dicho, se resalta la preocupación del Constituyente por proteger los entornos ecológicos, sin perjuicio del ejercicio de las demás garantías superiores, con las que eventualmente se presentarán tensiones interpretativas y de aplicación. Esto, por cuanto *“el desarrollo social y la protección del medio ambiente imponen un tratamiento unívoco e indisoluble que permita progresivamente mejorar las condiciones de vida de las personas y el bienestar social, pero sin afectar ni disminuir irracional o desproporcionadamente la diversidad natural y biológica de nuestro ecosistema”*⁴.

Es en esta tensión de principios y garantías constitucionales, desde una perspectiva de protección a los derechos humanos, donde surge la necesidad de modificar y actualizar la normativa que permitiría adjudicar, titular, concesionar u otorgar el uso de tierras ubicadas en zonas de reserva, con lo cual se protegería de manera paralela tanto el entorno medioambiental como los derechos a la propiedad privada, a la seguridad alimentaria, al trabajo, a la repartición equitativa de la tierra, entre otros.

En ese sentido, el proyecto propuesto no busca el goce particular de un derecho, sino que tiene una implicación directa en la vida digna y subsistencia de las comunidades que habitan las zonas de reserva forestal, pues, como bien lo ha entendido la Corte Constitucional, *“[e]l campo, entonces, no es solo una sumatoria de predios rurales sobre los que se ejercen derechos reales; es ante todo el territorio en el que se desarrollan las diferentes formas de vida campesina, cuya protección interesa al Estado en*

*tanto manifestación de la pluralidad y la diversidad cultural de la Nación colombiana”*⁵.

3. Zonas de Reserva Forestal

Dicho lo anterior, conviene precisar que la Constitución de 1991 no es la única codificación proteccionista de los derechos humanos y del medio ambiente en Colombia. Ya en 1959 se promulgó la Ley 2ª, con el objetivo de regular el desarrollo de la economía y la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre; con ese fin definió 7 áreas de reserva forestal: Pacífico, Central, Río Magdalena, Sierra Nevada de Santa Marta, Serranía de los Motilones, Cocuy y Amazonía.

Es el artículo 206 del Decreto Ley 2811 de 1974 el que las define: *“Se denomina área de reserva forestal la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras - protectoras”*.

A su turno, el artículo 12 del Decreto número 2372 de 2010 define las reservas forestales protectoras de la siguiente forma:

“Artículo 12. Las Reservas Forestales Protectoras. Espacio geográfico en el que los ecosistemas de bosque mantienen su función, aunque su estructura y composición haya sido modificada y los valores naturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su preservación, uso sostenible, restauración, conocimiento y disfrute. Esta zona de propiedad pública o privada se reserva para destinarla al establecimiento o mantenimiento y utilización sostenible de los bosques y demás coberturas vegetales naturales”.

En el año 2011, la Ley 1450, artículo 204, dispuso que: *“Las áreas de reserva forestal podrán ser protectoras o productoras. Las áreas de reserva forestal protectoras nacionales son áreas protegidas y hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas”*.

Merece precisarse que dentro de esas reservas hay zonificaciones técnicas que operan así:

- **Zona tipo A:** Zonas que garantizan el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos, relacionados principalmente con la regulación hídrica y climática; la asimilación de contaminantes del aire y del agua; la formación y protección del suelo; la protección de paisajes singulares y de patrimonio cultural; y el soporte a la diversidad biológica.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-189 de 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-300 de 2021 (M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar).
Mediante Resolución 1925 de 2013, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptó la zonificación de la Reserva Forestal de la Amazonía en los departamentos de Caquetá, Guaviare y Huila.

- **Zona tipo B:** Zonas que se caracterizan por tener coberturas favorables para un manejo sostenible del recurso forestal mediante un enfoque de ordenación forestal integral y la gestión integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.
- **Zona tipo C:** Zonas que por sus características biofísicas ofrecen condiciones para el desarrollo de actividades productivas agroforestales, silvopastoriles y otras compatibles con los objetivos de la Reserva Forestal, que deben incorporar el componente forestal, y que no impliquen la reducción de las áreas de bosque natural presentes en sus diferentes estados sucesionales.

En la siguiente tabla se presenta las zonas de reserva forestal existentes en Colombia y el número de hectáreas para cada reserva forestal, especificando según el tipo de zona:

Tabla No. 1 Cantidad y Distribución de Hectáreas por Reserva Forestal

| | Zona de reserva forestal | Hectáreas | | | Total, hectáreas / porcentaje suelo rural (zonas a-b-c) |
|-------------------------|-----------------------------------|---------------------------------|--------------------------------|-------------------------------|---|
| | | Zona tipo a | Zona tipo b | Zona tipo c | |
| 1 | COCUY | 189.528,95 | 21.392,24 | 79.985,37 | 290.906,56 100% |
| 2 | AMAZONÍA – Res. 1925 ⁶ | 5.120.772,91 | 887.839,49 | 303.422,39 | 6.312.034,79 100% |
| 3 | CENTRAL | 559.656,84 | 473.316,85 | 7.732,48 | 1.040.706,17 95,59% |
| 4 | PACÍFICO | 1.702.667,46 | 49.974,72 | 35.133,01 | 1.787.775,19 100% |
| 5 | AMAZONÍA – Res. 1277 ⁷ | 1.644.121,72 | 362.487,44 | 0 | 2.006.609,17 39,53% |
| 6 | RÍO MAGDALENA | 666.958,87 | 731.228,62 | 560.051,01 | 1.958.238,51 100% |
| 7 | SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA | 100.562,31 | 71.587,00 | 0 | 172.149,31 47,6% |
| 8 | SERRANÍA DE LOS MOTILONES | 247.632,64 | 0 | 215.911,58 | 463.544,22 100% |
| TOTAL, HECTÁREAS | | 10.231.901,70 72,92% | 2.597.826,36 18,51% | 1.202.235,84 8,57% | 14.031.963,91 |

Fuente: Elaboración Representante Juan Carlos Vargas Soler, con información extraída de las resoluciones con las que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptó la zonificación y ordenamiento de las reservas

Para mejor comprensión, desagregación y territorialización de las áreas de reserva forestal, en seguida se presenta una tabla con la extensión de las zonas declaradas como reserva forestal por departamentos:

⁶ Mediante Resolución 1277 de 2014, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptó la zonificación de la Reserva Forestal de la Amazonía en los departamentos de Amazonas, Cauca, Guainía, Putumayo y Vaupés.

⁷ Para hacer la proyección se tomaron los datos obtenidos por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística en el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018, disponible en <https://tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018>

Tabla No. 2 Localización de Hectáreas de Reserva Forestal por Departamento

| DEPARTAMENTO | TOTAL HECTAREAS (A-B-C) |
|--------------------|-------------------------|
| Arauca | 92.817,78 |
| Casanare | 505,51 |
| Boyacá | 90.954,56 |
| Norte de Santander | 351.641,88 |
| Caquetá | 3.756.206,32 |
| Guaviare | 2.102.749,07 |
| Huila | 454.600,87 |
| Caldas | 167.509,85 |
| Quindío | 64.927,97 |
| Tolima | 215.840,54 |
| Nariño | 637.842,28 |
| Chocó | 165.493,74 |
| Córdoba | 114.654,96 |
| Risaralda | 56.796,21 |
| Valle del Cauca | 507.385,08 |
| Amazonas | 720.017,59 |
| Cauca | 412.159,87 |
| Guainía | 543.217,28 |
| Putumayo | 177.028,02 |
| Vaupés | 596.386,38 |
| Antioquia | 813.987,57 |
| Bolívar | 1.140.519,53 |
| Cesar | 488.160,66 |
| Santander | 304.632,19 |
| Cundinamarca | 133,22 |
| Magdalena | 52.609,84 |
| La Guajira | 3.185,14 |
| | 14.031.963,91 |

Fuente: Elaboración honorable Representante Juan Carlos Vargas Soler, con información extraída de las resoluciones con las que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptó la zonificación y ordenamiento de las reservas

La información condensada en las dos tablas anteriores indica que, de los 114 millones de hectáreas del territorio nacional, 14 millones corresponden a áreas denominadas como reserva forestal, lo que se traduce en un 12,28 % de extensión en el país. De esas zonas de reserva, la mayor cantidad de hectáreas están ubicadas en la Amazonía, que en virtud de dos resoluciones que regularon esta área (razón por la que se presentan divididas en la tabla anterior), representan el 59,28% de las reservas forestales de país siendo mayormente significativas las áreas de los departamentos de Caquetá, Guaviare, Huila, Amazonas, Cauca, Guainía, Putumayo y Vaupés.

Por su extensión, le siguen las zonas de Río Magdalena y Pacífico, con un porcentaje de 13,95% y 12,74% del total, respectivamente, con una importante representatividad de las hectáreas de zonas de reserva forestal existentes en los departamentos de Bolívar, Cesar, Nariño y Chocó. Y de manera decreciente continúan la Reserva Central, la Serranía de Los Motilones y el Cocuy, con un porcentaje de 7,41%, 3,30% y 2,07%. Por último,

se encuentra la Sierra Nevada de Santa Marta, con una cobertura de apenas el 1,22% del total a nivel nacional.

Así mismo, se identifica que las Zonas Tipo A son las de mayor representatividad dentro del total con un 72,92% del total en las respectivas reservas.

En cuanto a las Zonas Tipo B, destinadas a un manejo sostenible del recurso forestal y la gestión integral de la biodiversidad y servicios ecosistémicos, corresponde a un 18,51% del total de hectáreas con reserva, teniendo menos representatividad respecto de las Zonas Tipo A, a excepción de la Reserva Río Magdalena, en la que es mayoritaria la categorización como Zona Tipo B.

De las Zonas Tipo C, en las que tradicionalmente se han adelantado actividades productivas agroforestales y silvopastoriles, entre otras, tiene una extensión de apenas el 8,57% de la zonificación,

con lo cual se evidencia que la regulación de su uso es importante de cara a evitar una mayor afectación y/o disminución.

Por departamentos, fácilmente se identifica que las mayores extensiones geográficas de las zonas de reserva forestal están ubicadas en Caquetá, Guaviare y Bolívar, independiente de la tipología de las zonas respectivas, aspecto que resulta relevante al momento de proponer el articulado, pues indefectiblemente serán los territorios con mayor impacto por las medidas a adoptar.

4. Población focalizada como beneficiaria del proyecto legislativo

Así, a fin de dimensionar el alcance demográfico del presente proyecto de ley, se presentan las proyecciones estadísticas⁸ poblacionales de las reservas forestales definidas en la Ley 2ª de 1959 y normatividad reglamentaria:

Tabla No 3: Población en Reservas Forestales – Vigencia 2022

| | ZONA RESERVA FORESTAL | RESOLUCIÓN QUE REGULA | DEPARTAMENTO | NÚMERO DE HABITANTES |
|---|-----------------------|--|--|----------------------|
| 1 | COCUY | Resolución número 1275 de 6-agosto-2014 | Arauca Casanare Boyacá Norte de Santander Santander | 194.098 |
| 2 | AMAZONÍA Res. 1925 | Resolución número 1925 de 30-diciembre-2013 | Caquetá Guaviare Huila | 960.241 |
| 3 | CENTRAL | Resolución número 1922 de 27-diciembre-2013 | Antioquia Caldas Cauca Huila Putumayo Quindío Risaralda Tolima Valle del Cauca Nariño | 3.720.471 |
| 4 | PACÍFICO | Resolución número 1926 del 30-diciembre-2014 | Antioquia Cauca Chocó Córdoba Nariño Risaralda Valle del Cauca | 1.915.051 |
| 5 | AMAZONÍA Res. 1277 | Resolución número 1277 del 6-agosto-2014 | Amazonas Cauca Guainía Putumayo Vaupés | 223.186 |

⁸ Corte Constitucional, Sentencia SU-213 de 2021.

| | ZONA RESERVA FORESTAL | RESOLUCIÓN QUE REGULA | DEPARTAMENTO | NÚMERO DE HABITANTES |
|--------------|------------------------------|---|--------------------|----------------------|
| 6 | RÍO MAGDALENA | Resolución número 1924 de 30-diciembre-2013 | Antioquia | 905.441 |
| | | | Bolívar | |
| | | | Cesar | |
| | | | Cundinamarca | |
| | | | Santander | |
| | | | Norte de Santander | |
| 7 | SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA | Resolución número 1276 de 6-agosto-2013 | Cesar | 1.286.037 |
| | | | La Guajira | |
| | | | Magdalena | |
| 8 | SERRANÍA DE LOS MOTILONES | Resolución número 1923 de 27 Dic 2013 | Cesar | 454.694 |
| | | | Norte de Santander | |
| TOTAL | | | | 9.659.219 |

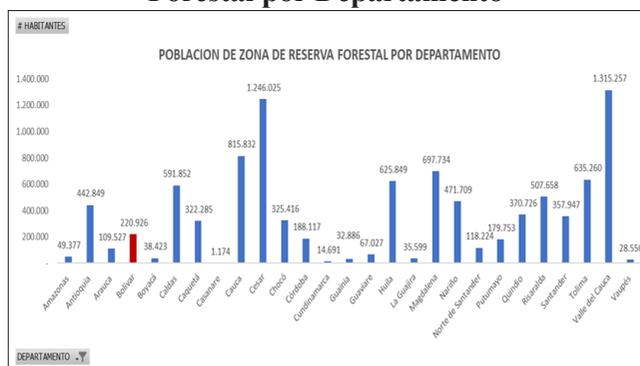
Fuente: Elaboración honorable Representante Juan Carlos Vargas a partir de proyección poblacional -DANE

De acuerdo con la tabla e información contenida en ella, en las zonas de reserva forestal habitan alrededor de 9.6 millones de habitantes en Colombia, la mayoría de los cuales tiene dificultades para la adjudicación y titulación predial, así como con la concesión u otorgamiento de uso de suelos, dadas las restricciones legislativas impuestas por la Ley 2ª de 1959 y el Decreto número 2811 de 1974, poniendo en riesgo su permanencia en el territorio y la garantía de derechos fundamentales en el mismo. También restringe la posibilidad que las mismas comunidades que históricamente vienen habitando parte de las zonas de reserva forestal pueden tener seguridad jurídica para permanecer en el territorio y contribuir a su conservación.

Las zonas de reserva forestan con mayor población son la Central con más de 3 millones de habitantes, seguida por la Zona pacífico, Sierra Nevada y Rio Magdalena, que junto a los pobladores de otras Zonas de reserva se verían beneficiados con una nueva ordenación normativa como la propuesta en el presente proyecto de ley que efectivamente garantice los derechos fundamentales expuestos en un anterior acápite, como al acceso a la tierra, a la propiedad privada, al trabajo, a la seguridad alimentaria, y la normatividad definida con ocasión de la firma del acuerdo final.

Como se aprecia en la siguiente gráfica, por departamentos, la mayor cantidad de habitantes en zonas de reserva forestal se ubican en departamentos como Valle del Cauca, Cesar, (territorio en el que a la fecha hay 8 municipios categorizados como zona PDET y de los cuales 7 coinciden con las zonas de reserva forestal: Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, La Paz, Manaure, Pueblo Bello y Valledupar), Magdalena, Cauca, Risaralda, Tolima, Huila, Caldas, Antioquia,, Nariño, Santander, Quindío, Caquetá, Chocó y Bolívar.

Grafica No. 1 Población de Zonas de Reserva Forestal por Departamento



Fuente: Elaboración honorable Representante Juan Carlos Vargas Soler con proyecciones poblacionales del DANE

Una porción importante de las reservas forestales y territorios aledaños están habitados por sujetos de especial protección constitucional, tales como campesinos, víctimas, población afro e indígenas, mujeres cabeza de hogar y niños y adolescentes. En aquellas zonas que coinciden con hábitats paramunos, las personas realizan actividades agropecuarias dada su identidad campesina y necesidad de subsistencia, lo que resulta en una vulnerabilidad socio económica.

Además, no es nuevo que por cuenta del conflicto armado interno muchos habitantes de la ruralidad colombiana se vieron obligados a abandonar sus predios o fueron despojados de los mismos. Ocurrido el desplazamiento, decidieron ocupar pequeños terrenos y, creyéndolos baldíos, los explotaron económicamente para garantizar la subsistencia del grupo familiar.

Tampoco es extraño que, además de las víctimas del desplazamiento forzado, muchos campesinos y trabajadores agrarios resultaron afectados por cuenta de las confrontaciones y del histórico acaparamiento de tierras, lo que los ha situado en graves condiciones de vulnerabilidad con la consecuente invisibilización ante el Estado.

Estas circunstancias, sumadas a la concentración de la tierra y la informalidad en su tenencia, las incursiones violentas, la ausencia institucional y muchas otras más, terminan por afectar el acceso a la tierra y requerir pronta atención del Estado, en la medida que esas personas tienen interés en legalizar y regularizar su propiedad o el uso de la misma, y con ello acceder a otras ayudas y oferta institucional. Esto significaría un gran aporte al cumplimiento de las obligaciones surgidas con ocasión de la firma del acuerdo final y, de manera general, permitiría materializar el bienestar de la población y una igualdad real y efectiva.

Conviene recordar que la Declaración Universal de los Derechos de los Campesinos y Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 2018, es un instrumento de derecho internacional que refuerza la interpretación de los propósitos de la subsistencia y la promoción de la realización del proyecto de vida de la población campesina.

No obstante, no basta con pertenecer a la categoría *campesinado*, pues ya la Corte Constitucional precisó que los campesinos son sujetos de especial protección constitucional cuando (i) se encuentren en circunstancias de marginalización y vulnerabilidad o (ii) formen parte de grupos de sujetos de especial protección constitucional⁹.

En cuanto a las víctimas, la Corte Constitucional indicó que *“por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, las personas - en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad - que se ven obligadas ‘a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional’ para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad, que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades: ‘Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado’”¹⁰.*

Bajo esta óptica, se consideran víctimas aquellas personas que individual y únicamente hasta el tercer grado de consanguinidad y primero de afinidad o colectivamente hayan sufrido un daño como consecuencia de infracciones al derecho internacional humanitario, o de violaciones a las normas internacionales de derechos humanos ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

Todo esto cobra mayor peso a la luz del principio de la igualdad (artículo 13 constitucional) y el derecho fundamental de acceso progresivo a la

propiedad de la tierra -bien en forma individual, bien en forma asociativa- (artículo 64 constitucional), teniendo como faro la dignidad humana, por lo que el tratamiento diferenciado resulta necesario y prioritario para que estos grupos poblacionales puedan desarrollar plenamente el trabajo entendido como valor, principio y derecho fundamental y así desarrollar plenamente su proyecto de vida.

Así, es necesario reiterar que los beneficiarios de la decisión de adjudicación, titulación, concesión, u otorgamiento son (i) quienes tengan la calidad de víctima del conflicto armado, conforme a las condiciones que se hayan fijado para acreditarse como tal, y (ii) los campesinos sujetos de especial protección constitucional, quienes se encuentren en circunstancias de marginalización y vulnerabilidad o formen parte de grupos de sujetos de especial protección constitucional.

Esto iría de la mano con el principio de igualdad y género, que aparte de población rural afectada por la guerra, especifica a *“las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada. También podrán ser beneficiarias asociaciones de trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente,”* (1.1,3), quienes serán beneficiadas con un plan de adjudicación gratuita que busca al mismo tiempo, entre otras medidas, emprender programas de sustitución de cultivos ilícitos, el fomento de producción agrícola y la protección de los entornos forestales.

Esas condiciones de vulnerabilidad e invisibilización son las que justifican las medidas diferenciales, es decir, una discriminación positiva que, además de propender por el trabajo en condiciones dignas, materializa la función social de la propiedad fundante del Estado Social del Derecho y promueve una igualdad real y efectiva en favor de quienes se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta en el sector rural, sin desconocer los postulados de la Constitución Ecológica.

A esta altura conviene mencionar que, si bien muchas personas han optado por acudir ante los jueces en el marco de los procesos de pertenencia o restitución de tierras, los terrenos ubicados en reservas forestales merecen un tratamiento sustancialmente distinto, dada la amplitud de su protección por razones ambientales y en atención a su carácter de baldíos.

Sobre este aspecto la Corte Constitucional ha entendido los bienes baldíos como un tipo especial de bienes llamado *bienes fiscales adjudicables*, esto es, aquellos bienes públicos que no están a disposición de la población en general y por lo tanto no son de uso público. Por el contrario, son bienes que no cualquier persona tiene derecho a usar, sino que tienen vocación de uso exclusivo por parte de entidades del Estado, bien para la prestación de servicios públicos, bien para ser adjudicados¹¹. Bajo esta lógica, es dable afirmar que, si el Estado es el propietario de los bienes baldíos, ello supone que

⁹ Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia SU-235 de 2016.

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia SU-235 de 2016.

tiene un título originario que le permite transferir esa propiedad a los particulares.

Esa adjudicación a la que se hace referencia significa que la destinación que el Estado decida darle a esos bienes baldíos debe encaminarse 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. (...) Por otra parte, conforme a su naturaleza de bienes fiscales, y según lo establece la Ley 160 de 1994, los baldíos también tienen vocación de afectarse a la prestación de servicios públicos, en los términos y bajo las condiciones establecidas en la ley”*¹².

En esa línea, garantizar que los bienes baldíos de la nación tengan la naturaleza de *imprescriptibles* se armoniza con el acceso a la tierra de los trabajadores agrarios, la función social y ecológica de la propiedad, la promoción y consolidación de la paz a través de la justicia social y el bienestar de la población rural, la protección de los derechos a la vivienda, el trabajo, el ingreso digno, la producción de alimentos, la autodeterminación y seguridad alimentaria y la calidad de vida de los campesinos, el cuidado del medio ambiente y el derecho a la restitución de tierras de las víctimas del conflicto armado¹³, todos principios constitucionales.

Es en este plano jurídico en el que el reconocimiento de la adjudicación, titulación, concesión u otorgamiento de baldíos en zonas de reserva a población focalizada encuentra su fundamento en la búsqueda de una verdadera justicia social y ambiental dentro del mundo agrario. Esto guarda absoluta coherencia con el artículo 4° del Decreto Ley 902 de 2017, en el que se definen los sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito.

En tal sentido, el proyecto legislativo prioriza la atención urgente e inmediata a la población más afectada por la guerra, en situación de miseria y abandono estatal. Aunado a ello, el otorgamiento o la adjudicación de tierras baldías se desarrolla dentro de un marco de integralidad que debe ofrecer programas de acceso y desarrollo con enfoque territorial, con *“planes de acompañamiento en vivienda, asistencia técnica, capacitación, adecuación de tierras y recuperación de suelos donde sea necesario, proyectos productivos, comercialización y acceso a medios de producción que permitan agregar valor”* (1.1.4. Acceso Integral).

Según tales lineamientos dentro del contexto de posconflicto, el proyecto legislativo propone darle un manejo adecuado a aquellas reservas forestales y reservas forestales protectoras productoras que, según la Ley 2ª de 1959, pueden ser objeto de proyectos de desarrollo sostenible en beneficio de aquella población rural diferencial con dificultades,

o bien para realizar tales actividades dentro del territorio, o bien con dificultades para el acceso a la misma tierra. Por tal razón, las adjudicaciones, titulaciones, concesiones y otorgamientos de uso solo tendrán validez en la medida en que no contribuyan a la deforestación y contribuyan al cuidado de las reservas forestales.

De hecho, el proyecto busca formalizar la tenencia de tierras de población campesina y víctimas del conflicto armado en zonas de reserva forestal y contribuir a su cuidado y protección. De esta forma, proyectos de economía campesina y verde con titulación dentro de suelos forestales que pueden prescindir de la sustracción, procuran el agenciamiento económico, ambiental, político y social de actores que han sido históricamente excluidos, pues además de asegurar el derecho a la propiedad, asumen un rol decisivo en la conservación de la biodiversidad, así como en la producción agrícola y sostenible del país.

Así, otro eje fundamental del proyecto es evitar la expansión de la frontera agrícola del país. En este punto se implementan nuevos mecanismos por parte del Gobierno para obtener mayor información y control sobre la regulación y uso adecuado de la tierra a través de una nueva estructura catastral y multipropósito.

Retomando, y si bien estos grupos de personas focalizadas están dispersos en todo el territorio nacional, diferentes informes y los registros ante la Unidad para las Víctimas, dan cuenta de que hay un sinnúmero de territorios que merecen ser priorizados para recibir atención del Estado. Es por esto que fijar la atención en el uso de las zonas ubicadas en reservas forestales previamente definidas en el ordenamiento jurídico, con la limitación geográfica que ello implica, se convierte en una de las distintas vías para contribuir a la redistribución, acceso y uso de la tierra.

Conforme a lo expuesto líneas atrás, el proyecto es crucial en la medida en que responde a los propósitos fundamentales de la reforma agraria que aún no ha sido llevada a cabo a nivel estructural. Aparte de los problemas directos ocasionados por el despojo de tierras y desplazamiento forzado, la falta de titulación y la inequidad en el acceso a la tierra son dos de los problemas esenciales a los que el presente proyecto busca responder, sin desconocer el desarrollo sostenible y ambiental al que deben ajustarse las normas que contengan un impacto ecológico, ni dejar de lado el rol de las comunidades en la conservación y protección ambiental¹⁴.

vii Consideraciones de los Ponentes

Con este proyecto de ley se pretende dar cumplimiento con los objetivos de país, así:

1. Cumplir con la meta del Plan Nacional de Desarrollo sobre crear o implementar una estrategia que permita la permanencia del campesinado al interior de la Zona de Reserva Forestal de Ley 2da, a través de

¹² Corte Constitucional, Comunicado de prensa 26 del 18 de agosto de 2022, Sentencia SU-288 de 2022.

mecanismos dirigidos a la formalización y la adjudicación.

2. Cumplir con la Reforma Rural Integral haciendo desarrollo del artículo 18 del Decreto número 900 del 2017 que plantea que las Zonas de Reserva Forestal de Ley 2ª pues son uno de los grandes aportantes al fondo para poder cumplir con la Reforma Rural Integral.
3. Cumplir con los compromisos adquiridos en los Acuerdos del PENIS ya firmados, digamos obligaciones que ya tiene el Estado frente a estas comunidades que dejaron de cultivar coca y además para la

implementación de la Nueva Política de Drogas donde el Ministerio de Agricultura es corresponsable de cinco de los seis ejes en la implementación de esta política.

La tarea que se tiene es la de armonizar la protección ambiental, con la garantía de derechos del campesinado que ahora, implica empezar a interpretar y adecuar toda la normativas que haya en materia ambiental y de cualquier tipo a este reconocimiento de mayor jerarquía.

ix Pliego de Modificaciones

En este acápite se expondrá el texto que se plantea para el estudio de la comisión, así:

| <i>Por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.</i> | <i>Por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.</i> | |
|---|--|--|
| ARTICULADO RADICADO | ARTICULADO PROPUESTO | OBSERVACIONES GENERALES |
| | CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES | Por organización y mayor comprensión de la ley se abrieron capítulos |
| Artículo 1º. Objeto. El objeto de esta ley es habilitar, en favor de la población campesina y víctimas del conflicto armado, la adjudicación, titulación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959, con ajuste a la zonificación especificada en dicha norma. | Artículo 1º. Objeto. El objeto de esta ley es habilitar, en favor de la población campesina, y víctimas del conflicto armado, la adjudicación de tierras baldías titulación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en zonas de reservas forestales de la Ley 2ª de 1959, con ajuste a la zonificación especificada en dicha norma, así como el alcance y el contenido del derecho de dominio sobre la tierra dentro de estas. | El objeto de esta norma se ajusta, de conformidad con el título, dado que las concesiones forestales campesinas y los contratos de uso ya están sobre reglamentados. |
| | Artículo 2º. <i>Ámbito de aplicación.</i> La presente ley aplica en todo el territorio nacional, para la adjudicación de tierras baldías en Zonas de Reservas Forestales de la Ley 2ª que no tengan traslape con territorios de comunidades étnicas legalmente constituidos, ni con áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). Quedan excluidos del ámbito de aplicación aquellos predios que sean deforestados con posterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, para tal efecto, se tendrá en cuenta la información suministrada por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), respecto a la cobertura de bosques. En los aspectos no regulados en esta ley, se seguirán las reglas establecidas en la normatividad agraria y ambiental vigente. | NUEVO |
| | Artículo 3º. Principios. Para la adjudicación de tierras en Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959 se guiará, entre otros, por los siguientes principios: Celeridad: Las entidades públicas involucradas en la aplicación de esta ley, deberán actuar con diligencia en la adjudicación de tierras en Zonas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959, con el fin de garantizar el acceso a estas. | NUEVO |

| ARTICULADO RADICADO | ARTICULADO PROPUESTO | OBSERVACIONES GENERALES |
|---|--|---|
| <p><i>Por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.</i></p> | <p><i>Por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.</i></p> | |
| | <p>Integralidad de Derechos: Bajo este principio se busca la armonía entre la protección del ambiente y la garantía de los derechos del campesinado, en virtud de la interdependencia y complementariedad de estos derechos. La adjudicación de baldíos dentro de las Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959, así como los contenidos y limitaciones al derecho de propiedad dentro de ellas, están guiadas por la armonización entre los derechos del campesinado y la protección ambiental de las riquezas forestales del país. En caso de conflictos de interpretación, la implementación de la presente ley deberá priorizar las soluciones que logren garantizar ambos derechos.</p> <p>Soberanía Alimentaria: La presente ley busca articularse y priorizar todos los procesos de adopción de decisiones sobre política agroalimentaria y el derecho a una alimentación sana y suficiente, producida con métodos sostenibles y equitativos.</p> | |
| <p>Artículo 2º. Definiciones. Para efectos de lo dispuesto en la presente ley entiéndase las siguientes definiciones:</p> <p>A. Baldíos: Son bienes públicos de la Nación catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, en razón de que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley.</p> <p>B. Concesión forestal campesina: Modo por medio del cual se otorga el uso del recurso forestal y de la biodiversidad en baldíos y tierras al interior de las zonas de reserva de Ley 2ª de 1959, y con acompañamiento del Estado, sin perjuicio de los otros modos establecidos para el aprovechamiento forestal. La concesión forestal campesina es de carácter persistente y tiene por objeto conservar el bosque con las comunidades, dignificando sus modos de vida, para lo cual promueve la economía forestal comunitaria y de la biodiversidad, el desarrollo de actividades de recuperación, rehabilitación y restauración y el manejo forestal sostenible de productos maderables, no maderables y servicios ecosistémicos, respetando los usos definidos para las zonas de reserva de la Ley 2ª de 1959, con el fin de contribuir a controlar la pérdida de bosque en los núcleos activos de deforestación y la degradación de ecosistemas naturales.</p> <p>C. Contratos de uso sobre baldíos: También denominados contratos de conservación natural, son acuerdos que permi-</p> | <p>Artículo 4º. Definiciones. Para efectos de lo dispuesto en la presente ley, entiéndase las siguientes definiciones:</p> <p>A. Baldíos: Son bienes públicos de la Nación, catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, en razón de que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley.</p> <p>B. Concesión forestal campesina: Modo por medio del cual se otorga el uso del recurso forestal y de la biodiversidad en baldíos y tierras al interior de las zonas de reserva de Ley 2ª de 1959, y con acompañamiento del Estado, sin perjuicio de los otros modos establecidos para el aprovechamiento forestal. La concesión forestal campesina es de carácter persistente y tiene por objeto conservar el bosque con las comunidades, dignificando sus modos de vida, para lo cual promueve la economía forestal comunitaria y de la biodiversidad, el desarrollo de actividades de recuperación, rehabilitación y restauración y el manejo forestal sostenible de productos maderables, no maderables y servicios ecosistémicos, respetando los usos definidos para las zonas de reserva de la Ley 2ª de 1959, con el fin de contribuir a controlar la pérdida de bosque en los núcleos activos de deforestación y la degradación de ecosistemas naturales.</p> <p>C. Contratos de uso sobre baldíos: También denominados contratos de conservación natural, son acuerdos que permi-</p> | <p>Las definiciones se ajustan, de conformidad con lo dispuesto en la actual ponencia.</p> <p>Hay definiciones que ya están explícitas en otras normas, como las zonas tipo A, B y C y estas no se tocan en la presente ponencia.</p> |

| ARTICULADO RADICADO | ARTICULADO PROPUESTO | OBSERVACIONES GENERALES |
|---|---|-------------------------|
| <p><i>Por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.</i></p> <p>ten que, quienes han vivido históricamente en zonas protegidas, puedan hacer uso de las tierras que habitan, con el compromiso de protección de los bosques, los suelos, las aguas y la vida silvestre en ellas.</p> <p>D. Páramo: Ecosistema de alta montaña, ubicado entre el límite superior del Bosque Andino y, si se da el caso, el límite inferior de los glaciares, en el cual dominan asociaciones vegetales tales como pajonales, frailejones, matorrales, prados y chuscales, además puede haber formaciones de bosques bajos y arbustos y presentar humedales como los ríos, quebradas, arroyos, turberas, pantanos, lagos y lagunas, entre otros.</p> <p>E. Reserva forestal: Son zonas establecidas para el desarrollo de la economía forestal y la protección de los bosques, los suelos, las aguas y la vida silvestre.</p> <p>F. Sustracción de reserva forestal: Es un proceso mediante el cual la Autoridad Ambiental, evalúa la pertinencia de levantar la figura jurídica de reserva forestal de Ley 2ª de 1959.</p> <p>G. Titulación de predios: Es la materialización de la adjudicación, conforme a la normatividad que rige la conformación del justo título de bienes inmuebles en el país.</p> <p>H. Títulos verdes: Es una figura que reconoce el dominio y usufructo del predio al campesinado, pero que a su vez establece unas restricciones ambientales frente a los usos que se pueden desarrollar en el mismo.</p> <p>I. Zona tipo A: Zonas que garantizan el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos, relacionados principalmente con la regulación hídrica y climática; la asimilación de contaminantes del aire y del agua; la formación y protección del suelo; la protección de paisajes singulares y de patrimonio cultural; y el soporte a la diversidad biológica.</p> | <p><i>Por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.</i></p> <p>ten que, quienes han vivido históricamente en zonas protegidas, puedan hacer uso de las tierras que habitan, con el compromiso de protección de los bosques, los suelos, las aguas y la vida silvestre en ellas.</p> <p>D. Páramo: Ecosistema de alta montaña, ubicado entre el límite superior del Bosque Andino y, si se da el caso, el límite inferior de los glaciares, en el cual dominan asociaciones vegetales tales como pajonales, frailejones, matorrales, prados y chuscales, además puede haber formaciones de bosques bajos y arbustos y presentar humedales como los ríos, quebradas, arroyos, turberas, pantanos, lagos y lagunas, entre otros.</p> <p>E. Reserva forestal: Son zonas establecidas para el desarrollo de la economía forestal y la protección de los bosques, los suelos, las aguas y la vida silvestre.</p> <p>F. Sustracción de reserva forestal: Es un proceso mediante el cual la Autoridad Ambiental, evalúa la pertinencia de levantar la figura jurídica de reserva forestal de Ley 2ª de 1959.</p> <p>G. Titulación de predios: Es la materialización de la adjudicación, conforme a la normatividad que rige la conformación del justo título de bienes inmuebles en el país.</p> <p>Composición: Cantidad de elementos bióticos y abióticos que están en el ecosistema.</p> <p>Conservación: Protección, preservación, restauración y manejo consciente del ambiente y las comunidades ecológicas, respetando su estructura, composición y funcionamiento. El propósito de esta ley es mantener o mejorar la tierra con una visión de conservación a largo plazo.</p> <p>Estructura: Orden del ecosistema, garantizando la no alteración del mismo.</p> <p>H. Títulos verdes: Es la figura que reconoce el dominio y usufructo del predio al campesinado, pero que a su vez establece unas restricciones ambientales frente a los usos que se pueden desarrollar en el mismo.</p> <p>I. Zona tipo A: Zonas que garantizan el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos, relacionados principalmente con la regulación hídrica y climática; la asimilación de contaminantes del aire y del agua; la formación y protección del suelo; la protección de paisajes singulares y de patrimonio cultural; y el soporte a la diversidad biológica.</p> | |

| <i>Por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.</i> | <i>Por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.</i> | |
|---|--|--|
| ARTICULADO RADICADO | ARTICULADO PROPUESTO | OBSERVACIONES GENERALES |
| <p>J. Zona tipo B: Zonas que se caracterizan por tener coberturas favorables para un manejo sostenible del recurso forestal mediante un enfoque de ordenación forestal integral y la gestión integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.</p> <p>K. Zona tipo C: Zonas que por sus características biofísicas ofrecen condiciones para el desarrollo de actividades productivas agroforestales, silvopastoriles y otras compatibles con los objetivos de la Reserva Forestal, que deben incorporar el componente forestal, y que no impliquen la reducción de las áreas de bosque natural presentes en sus diferentes estados.</p> | <p>J. Zona tipo B: Zonas que se caracterizan por tener coberturas favorables para un manejo sostenible del recurso forestal mediante un enfoque de ordenación forestal integral y la gestión integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.</p> <p>K. Zona tipo C: Zonas que por sus características biofísicas ofrecen condiciones para el desarrollo de actividades productivas agroforestales, silvopastoriles y otras compatibles con los objetivos de la Reserva Forestal, que deben incorporar el componente forestal, y que no impliquen la reducción de las áreas de bosque natural presentes en sus diferentes estados.</p> | |
| | <p>Artículo 5º. <i>Transitorio.</i> Modifíquese el artículo 209 del Decreto Ley 2811 de 1974, por el periodo de cinco (5) años, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el cual quedará así: “Artículo 209. Podrán ser adjudicados los baldíos de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, mediante la figura de títulos verdes. Transcurrido este plazo, se prohíbe la adjudicación de baldíos en estas zonas. También se podrá otorgar concesión sobre el uso de baldíos desprovistos de bosques, aun dentro de área de reserva forestal, durante el tiempo necesario para que el concesionario establezca bosques artificiales y los pueda aprovechar”.</p> | NUEVO |
| | <p style="text-align: center;">CAPÍTULO II – SOBRE LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL</p> | Por organización y mayor comprensión de la ley se abrieron capítulos |
| | <p>Artículo 6º. <i>Coordinación interinstitucional</i> . En el marco del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, las entidades que lo integran, tendrán sesiones en donde se aborde los temas de competencia de esta ley, con el propósito de coordinar, planificar y ejecutar los procesos aquí definidos.</p> | NUEVO - Ya existen unas mesas interinstitucionales de coordinación y es necesario que el tema de adjudicación de tierras baldías se pueda abordar de manera macro e interinstitucional, por eso se propone hacer esta articulación. |
| | <p>Artículo 7º. <i>Sistemas de información.</i> Para los efectos de esta ley, se implementará la obligatoriedad del uso de la información de las entidades competentes, con respecto a las necesidades de adjudicación de la propiedad aquí regulados, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 35, 37 y 53 de la Ley 2294 de 2023.</p> | <p>NUEVO - El Plan Nacional de Desarrollo contempla, en el artículo 35, 37 y 53 la necesidad imperante de la articulación de los sistemas de información y en ese orden, es necesario agrupar todos los canales necesarios para realizar una adjudicación de tierras eficiente y efectiva.</p> <p>No se contempla la interoperabilidad o la creación de un nuevo sistema nacional, dado que los sistemas operativos de creación de las bases de datos o módulos son diferentes, de acuerdo con la necesidad de cada entidad.</p> |

| ARTICULADO RADICADO | ARTICULADO PROPUESTO | OBSERVACIONES GENERALES |
|--|--|---|
| <p><i>Por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.</i></p> | <p><i>Por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.</i></p> | |
| | <p>Artículo 8°. Actualización de la zonificación de las reservas forestales. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible realizará la revisión y recategorización de las Zonas de Reserva Forestal definidas en la Ley 2ª de 1959, en donde haya lugar, integrando los Planes de Zonificación Ambiental, derivados del Acuerdo de Paz entre el Gobierno nacional y las FARC-EP. Lo anterior, sin perjuicio de que avance la adjudicación de tierras baldías en estas zonas, por parte de las entidades competentes.</p> | <p>NUEVO - Considerando que el Ministerio de Ambiente no tiene una revisión actualizada de las zonas de reserva forestal, con base en la nueva normatividad, es necesario que esta labor se adelante por parte de dicha cartera.</p> |
| | <p>Artículo 9°. Caracterización de la población. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) tendrá el término de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de esta ley, para entregar la caracterización de la población que se encuentra asentada en las Zonas de Reserva Forestal definidas en la Ley 2ª de 1959, sin perjuicio de que avance la adjudicación de tierras baldías en estas zonas, por parte de las entidades competentes.</p> | <p>NUEVO - Hasta la fecha se tiene, por cifras del DANE un total aproximado de población campesina que habita en esos territorios (800 mil) pero no se cuenta con una cifra real, ni con información sobre su actividad económica, por consiguiente, es necesario saber quiénes ocupan dichos territorios, pero al ser una labor tan compleja, en Zonas dispersas geográficamente, se propone hacer la caracterización de manera simultánea a la adjudicación, sin impedir el cumplimiento de esta ley.</p> |
| <p>Artículo 3°. Habilitación de adjudicación, concesión y otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción. En las reservas forestales protectoras – productoras y en las zonas tipo B y C de la zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, la Agencia Nacional de Tierras podrá adjudicar, titular, concesionar u otorgar el uso de tierras que se encuentren en su interior sin que para ello sea necesaria la sustracción de dichas áreas, con ajuste a los principios que rigen sus actuaciones. En las zonas tipo A se podrá concesionar u otorgar el uso de baldíos, sin sustracción de área.</p> | <p>Artículo 10. Priorización de zonas habilitadas para la adjudicación, habilitación de adjudicación, concesión y otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción. En las reservas forestales protectoras – productoras y en las zonas tipo B y C de la zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, la Agencia Nacional de Tierras podrá adjudicar, titular, concesionar u otorgar el uso de tierras que se encuentren en su interior sin que para ello sea necesaria la sustracción de dichas áreas, con ajuste a los principios que rigen sus actuaciones. En las zonas tipo A se podrá concesionar u otorgar el uso de baldíos, sin sustracción de área. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de manera conjunta con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural determinarán las zonas priorizadas para la adjudicación de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959, en un plazo máximo de (6) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.</p> | <p>Se modifica, dado que no se realizará concesión, ni contrato de uso. se organiza y define, de conformidad con las normas agrarias y ambientales vigentes</p> |
| <p>Parágrafo 1°. La adjudicación, titulación, concesión y otorgamiento de uso de tierras y de baldíos en aquellos territorios que se traslapen o coincidan con páramos, se decidirán conforme a la legislación aplicable y en todo caso deberá respetarse el régimen ambiental más estricto.</p> | <p>Parágrafo 1°. La adjudicación, titulación, concesión y otorgamiento de uso de tierras y de baldíos en aquellos territorios que se traslapen o coincidan con páramos, se decidirán conforme a la legislación aplicable y en todo caso deberá respetarse el régimen ambiental más estricto.</p> | <p>Se elimina el texto como viene del proyecto original y se organiza, de conformidad al nuevo objeto del proyecto de ley</p> |

| <i>Por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.</i> | <i>Por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.</i> | |
|--|--|--|
| ARTICULADO RADICADO | ARTICULADO PROPUESTO | OBSERVACIONES GENERALES |
| Parágrafo 2º. En los casos que exista información más detallada sobre la zonificación adoptaba en el presente artículo las autoridades ambientales en el marco de su función de administración de la reserva allegarán al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales que soporten su propuesta de modificación de la zonificación, sin perjuicio de las medidas de manejo definidas en el plan de zonificación ambiental. | Parágrafo 2º. En los casos que exista información más detallada sobre la zonificación adoptaba en el presente artículo las autoridades ambientales en el marco de su función de administración de la reserva allegarán al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales que soporten su propuesta de modificación de la zonificación, sin perjuicio de las medidas de manejo definidas en el plan de zonificación ambiental. | Se elimina el texto como viene del proyecto original y se organiza, de conformidad al nuevo objeto del proyecto de ley |
| Parágrafo 3º. La Agencia Nacional de Tierras creará un módulo en el Sistema de Información de Tierras donde se registren los territorios adjudicados, titulados, concesionados u otorgado su uso. | Parágrafo 3º. La Agencia Nacional de Tierras creará un módulo en el Sistema de Información de Tierras donde se registren los territorios adjudicados, titulados, concesionados u otorgado su uso. | Se elimina el texto como viene del proyecto original y se organiza, de conformidad al nuevo objeto del proyecto de ley |
| Artículo 4º. Adjudicación, titulación y uso sobre baldíos. La adjudicación y titulación de tierras y predios baldíos ubicados en las zonas señaladas en el artículo anterior de la presente ley, se realizará mediante la figura de títulos verdes, mientras que el otorgamiento de uso se realizará a través de concesiones forestales campesinas o contratos de uso, que reconozcan el dominio y usufructo del predio al campesinado, a grupos étnicos y a las víctimas del conflicto armado. La adjudicación, concesión, titulación o uso será para el desarrollo de proyectos que incluyan actividades productivas o ambientales asociadas al manejo forestal sostenible, a través de prácticas forestales, agroforestales, silvopastoriles, o servicios ambientales, manteniendo la vocación forestal del suelo, contribuyendo con ello al cierre de la frontera agropecuaria, a evitar procesos de deforestación, o a implementar procesos de reforestación y protección ambiental. | Artículo 4º. 13. Procedimiento de adjudicación, titulación y uso sobre baldíos. El procedimiento de La adjudicación y titulación de sobre tierras baldías y predios baldíos ubicados en Zonas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959, se realizará mediante las normas agrarias vigentes en cuanto a la adjudicación de baldíos. Las zonas señaladas en el artículo anterior de la presente ley. La adjudicación de que trata esta ley, se materializará a través dese realizará mediante la figura de títulos verdes, mientras que el otorgamiento de uso se realizará a través de concesiones forestales campesinas o contratos de uso, que reconozcan el dominio y usufructo del predio al campesinado, a grupos étnicos y a las víctimas del conflicto armado. La adjudicación, concesión, titulación o uso será para el desarrollo de proyectos que incluyan actividades productivas o ambientales asociadas en los cuales se reconocerá el dominio del predio y se manifestará claramente que la vocación del uso del suelo deberá mantenerse y será para el desarrollo de proyectos con carácter productivo o ambiental, asociados al manejo forestal sostenible, a través de prácticas forestales, agroforestales, silvopastoriles, implementando procesos de reforestación y protección ambiental, contribuyendo con ello, al cierre de la frontera agrícola y evitando la deforestación. | Se reorganiza en el artículo número 13 de la presente ponencia |
| Parágrafo 1º. Para las adjudicaciones, titulaciones, concesiones y otorgamiento de uso de tierras en las zonas de reserva forestal acá mencionadas, se tendrá en cuenta las actividades productivas y/o ambientales que los ocupantes estén desarrollando en el predio con el fin de formular un proyecto productivo y/o | Parágrafo 1º. Para las adjudicaciones, titulaciones, concesiones y otorgamiento de uso de tierras en las zonas de reserva forestal acá mencionadas, se tendrá en cuenta las actividades productivas y/o ambientales que los ocupantes estén desarrollando en el predio con el fin de formular un proyecto productivo y/o | Se recoge en el artículo 13 de la presente ponencia |

| ARTICULADO RADICADO | ARTICULADO PROPUESTO | OBSERVACIONES GENERALES |
|--|--|--|
| <p><i>Por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.</i></p> <p>ambiental que las incorpore y de ser necesario contemple su reconversión gradual a actividades que posibiliten el desarrollo de la economía forestal y la protección de los bosques, los suelos, las aguas y la vida silvestre.</p> | <p><i>Por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.</i></p> <p>ambiental que las incorpore y de ser necesario contemple su reconversión gradual a actividades que posibiliten el desarrollo de la economía forestal y la protección de los bosques, los suelos, las aguas y la vida silvestre.</p> | |
| <p>Parágrafo 2º. El Gobierno nacional establecerá las restricciones ambientales frente a los usos que se puedan desarrollar en el predio.</p> | <p>Parágrafo 2º. El Gobierno nacional establecerá las restricciones ambientales frente a los usos que se puedan desarrollar en el predio.</p> | <p>Se recoge en el artículo 13 de la presente ponencia</p> |
| <p>Artículo 5º. Beneficiarios de concesiones forestales campesinas y otros contratos de uso. A las concesiones forestales campesinas y a los contratos de uso de tierras de las zonas B y C referidas en ésta ley, accederán los campesinos, campesinas, trabajadores y trabajadoras con vocación agraria, sin tierra o con tierra insuficiente, y sus asociaciones u organizaciones, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo las asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y la población desplazada, que a la fecha de expedición de esta ley completen una posesión de los predios durante cinco (5) o más años; que se comprometan con la conservación de los bosques, los suelos, las aguas y la vida silvestre.</p> <p>A las concesiones forestales campesinas y a los contratos de uso de los baldíos de las zonas A accederán los campesinos, campesinas, trabajadores y trabajadoras con vocación agraria, sin tierra o con tierra insuficiente, y sus asociaciones u organizaciones, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo las asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y la población desplazada, que a la fecha de expedición de esta ley completen una posesión de los predios ocho (8) o más años; que se comprometan con la conservación de los bosques, los suelos, las aguas y la vida silvestre.</p> <p>La concesiones y contratos de uso a los que hace referencia este artículo se otorgarán sin perjuicio del régimen de sustracciones de áreas de reserva forestal consagrada en el Decreto Ley 2811 de 1974 y demás normas que lo reglamentan, modifiquen o deroguen.</p> | <p>Artículo 5º. Beneficiarios de concesiones forestales campesinas y otros contratos de uso. A las concesiones forestales campesinas y a los contratos de uso de tierras de las zonas B y C referidas en ésta ley, accederán los campesinos, campesinas, trabajadores y trabajadoras con vocación agraria, sin tierra o con tierra insuficiente, y sus asociaciones u organizaciones, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo las asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y la población desplazada, que a la fecha de expedición de esta ley completen una posesión de los predios durante cinco (5) o más años; que se comprometan con la conservación de los bosques, los suelos, las aguas y la vida silvestre.</p> <p>A las concesiones forestales campesinas y a los contratos de uso de los baldíos de las zonas A accederán los campesinos, campesinas, trabajadores y trabajadoras con vocación agraria, sin tierra o con tierra insuficiente, y sus asociaciones u organizaciones, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo las asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y la población desplazada, que a la fecha de expedición de esta ley completen una posesión de los predios ocho (8) o más años; que se comprometan con la conservación de los bosques, los suelos, las aguas y la vida silvestre.</p> <p>La concesiones y contratos de uso a los que hace referencia este artículo se otorgarán sin perjuicio del régimen de sustracciones de áreas de reserva forestal consagrada en el Decreto Ley 2811 de 1974 y demás normas que lo reglamentan, modifiquen o deroguen.</p> | <p>Se elimina, toda vez que no se tocarán las concesiones forestales campesinas, ya definidas en la Ley 2294 de 2023</p> |
| <p>Parágrafo 1º. Las concesiones forestales campesinas se otorgarán por un plazo de hasta treinta (30) años prorrogables, por el término inicialmente otorgado, siempre que los beneficiarios cumplan con la resolución por medio de la cual se le otorgó lo concesión forestal campesina y con los lineamientos y la normativa ambiental vigente. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Soste-</p> | <p>Parágrafo 1º. Las concesiones forestales campesinas se otorgarán por un plazo de hasta treinta (30) años prorrogables, por el término inicialmente otorgado, siempre que los beneficiarios cumplan con la resolución por medio de la cual se le otorgó lo concesión forestal campesina y con los lineamientos y la normativa ambiental vigente. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en</p> | <p>Se elimina, toda vez que no se tocarán las concesiones forestales campesinas, ya definidas en la Ley 2294 de 2023</p> |

| <i>Por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.</i> | <i>Por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.</i> | |
|--|--|--|
| ARTICULADO RADICADO | ARTICULADO PROPUESTO | OBSERVACIONES GENERALES |
| <p>nible en articulación con la Agencia Nacional de Tierras, fijará los requisitos y condiciones para el otorgamiento y el seguimiento o las concesiones forestales campesinas, incluyendo los criterios que demuestren el arraigo territorial y las condiciones de vulnerabilidad, para lo cual deberá expedir la reglamentación pertinente dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley. Cumplido el plazo inicial de la concesión, se evaluará la posibilidad de la sustracción del área de las zonas de reserva forestal y de titulación verde del predio. Los otros contratos de uso podrán otorgarse por un plazo de hasta diez (10) años prorrogables, por el término inicialmente otorgado, siempre que los beneficiarios cumplan con lo resuelto por medio de la cual se le otorgó. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, fijará los requisitos y condiciones para el otorgamiento y el seguimiento a los contratos de uso.</p> | <p>articulación con la Agencia Nacional de Tierras, fijará los requisitos y condiciones para el otorgamiento y el seguimiento o las concesiones forestales campesinas, incluyendo los criterios que demuestren el arraigo territorial y las condiciones de vulnerabilidad, para lo cual deberá expedir la reglamentación pertinente dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley. Cumplido el plazo inicial de la concesión, se evaluará la posibilidad de la sustracción del área de las zonas de reserva forestal y de titulación verde del predio. Los otros contratos de uso podrán otorgarse por un plazo de hasta diez (10) años prorrogables, por el término inicialmente otorgado, siempre que los beneficiarios cumplan con lo resuelto por medio de la cual se le otorgó. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, fijará los requisitos y condiciones para el otorgamiento y el seguimiento a los contratos de uso.</p> | |
| <p>Parágrafo 2º. La Agencia Nacional de Tierras o la Corporación Autónoma Regional competente otorgará la concesión forestal campesina, o el contrato de uso, por acto administrativo motivado, previo concepto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el cual además llevará un registro de las concesiones forestales campesinas y contratos de uso otorgados, en un sistema de consulta pública.</p> | <p>Parágrafo 2º. La Agencia Nacional de Tierras o la Corporación Autónoma Regional competente otorgará la concesión forestal campesina, o el contrato de uso, por acto administrativo motivado, previo concepto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el cual además llevará un registro de las concesiones forestales campesinas y contratos de uso otorgados, en un sistema de consulta pública.</p> | <p>Se elimina, toda vez que no se tocarán las concesiones forestales campesinas, ya definidas en la Ley 2294 de 2023</p> |
| <p>Parágrafo 3º. La Agencia Nacional de Tierras o la Corporación Autónoma Regional competente tendrán la facultad de declarar la caducidad de la concesión forestal campesina o de los contratos de uso en los siguientes casos:</p> <p>a. En caso incumplimiento de las condiciones establecidas en el plan de manejo, acorde con lo definido en la concesión forestal Campesina o en el contrato de uso.</p> <p>b. La cesión del derecho al uso del recurso, hecho a terceros sin autorización del concedente.</p> <p>c. El destino de la concesión forestal campesina o del contrato para uso diferente al señalado en la resolución que la otorgó</p> <p>d. El incumplimiento reiterado de las obligaciones derivadas de la resolución de otorgamiento y/o de las normas ambientales, salvo fuerza mayor debidamente comprobada, siempre que el interesado dé aviso dentro de los treinta días (30) siguientes al acaecimiento de la misma.</p> <p>e. No hacer uso de la concesión forestal campesina durante dos (2) años continuos.</p> | <p>Parágrafo 3º. La Agencia Nacional de Tierras o la Corporación Autónoma Regional competente tendrán la facultad de declarar la caducidad de la concesión forestal campesina o de los contratos de uso en los siguientes casos:</p> <p>a. En caso incumplimiento de las condiciones establecidas en el plan de manejo, acorde con lo definido en la concesión forestal Campesina o en el contrato de uso.</p> <p>b. La cesión del derecho al uso del recurso, hecho a terceros sin autorización del concedente.</p> <p>c. El destino de la concesión forestal campesina o del contrato para uso diferente al señalado en la resolución que la otorgó</p> <p>d. El incumplimiento reiterado de las obligaciones derivadas de la resolución de otorgamiento y/o de las normas ambientales, salvo fuerza mayor debidamente comprobada, siempre que el interesado dé aviso dentro de los treinta días (30) siguientes al acaecimiento de la misma.</p> <p>e. No hacer uso de la concesión forestal campesina durante dos (2) años continuos.</p> | <p>Se elimina, toda vez que no se tocarán las concesiones forestales campesinas, ya definidas en la Ley 2294 de 2023</p> |

| <i>Por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.</i> | <i>Por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.</i> | |
|---|---|---|
| ARTICULADO RADICADO | ARTICULADO PROPUESTO | OBSERVACIONES GENERALES |
| f. Las demás que expresamente se consignen en la resolución por medio de la cual se otorga la concesión forestal campesina y las establecidas en el Decreto Ley 2811 de 1974 que le sean aplicables. | f. Las demás que expresamente se consignen en la resolución por medio de la cual se otorga la concesión forestal campesina y las establecidas en el Decreto Ley 2811 de 1974 que le sean aplicables. | |
| Parágrafo 4º. En los casos donde confluyan las figuras de otorgamiento de derechos de uso sobre los baldíos inadjudicables de la Nación y la concesión forestal campesina o contratos de uso en las zonas de reserva de Ley 2ª de 1959, la reglamentación será definida coordinadamente entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Agencia Nacional de Tierras. Sin perjuicio del otorgamiento de los derechos de uso sobre los baldíos de la Nación inadjudicables de competencia de la Agencia Nacional de Tierras, la Corporación Autónoma Regional competente, podrá otorgar la concesión forestal campesina o contratos de uso a que hace referencia este artículo. | Parágrafo 4º. En los casos donde confluyan las figuras de otorgamiento de derechos de uso sobre los baldíos inadjudicables de la Nación y la concesión forestal campesina o contratos de uso en las zonas de reserva de Ley 2ª de 1959, la reglamentación será definida coordinadamente entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Agencia Nacional de Tierras. Sin perjuicio del otorgamiento de los derechos de uso sobre los baldíos de la Nación inadjudicables de competencia de la Agencia Nacional de Tierras, la Corporación Autónoma Regional competente, podrá otorgar la concesión forestal campesina o contratos de uso a que hace referencia este artículo. | Se elimina, toda vez que no se tocarán las concesiones forestales campesinas, ya definidas en la Ley 2294 de 2023 |
| Parágrafo 5º. Lo dispuesto en este artículo no tendrá aplicación cuando se trate de territorios y territorialidades indígenas, ni cuando se trate de territorios colectivos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, conforme a la normativa vigente. | Parágrafo 5º. Lo dispuesto en este artículo no tendrá aplicación cuando se trate de territorios y territorialidades indígenas, ni cuando se trate de territorios colectivos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, conforme a la normativa vigente. | Se recoge en el artículo número 2ª], Ámbito de Aplicación |
| Artículo 6º. Beneficiarios de otorgamiento de baldíos y títulos verdes. A la adjudicación de baldíos y titulación verde en las zonas tipo B y C podrán acceder los campesinos, campesinas, trabajadores y trabajadoras con vocación agraria y sus asociaciones u organizaciones, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y la población desplazada que, a la fecha de expedición de esta ley, completen una posesión de los predios durante diez (10) o más años; que se comprometan con la conservación de los bosques, los suelos, las aguas y la vida silvestre. A la adjudicación de baldíos y titulación verde en las zonas tipo A podrán acceder los campesinos, campesinas, trabajadores y trabajadoras con vocación agraria y sus asociaciones u organizaciones, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y la población desplazada que, a la fecha de expedición de esta ley, completen una posesión de los predios durante quince (15) o más años; que se comprometan con la conservación de los bosques, los suelos, las aguas y la vida silvestre. | Artículo 6º 11. Beneficiarios de otorgamiento de baldíos y títulos verdes sujetos de adjudicación en zonas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959 sin sustracción. A la adjudicación de baldíos y titulación verde en las zonas tipo B y C podrán acceder Son sujetos de adjudicación en Zonas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959 , los campesinos, campesinas, trabajadores y trabajadoras con vocación agraria y sus asociaciones u organizaciones, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y la población desplazada, que a la fecha de expedición de esta ley, completen una posesión de los predios de mínimo cinco (5) años, contados desde la entrada en vigencia de la presente ley. durante diez (10) o más años; que se comprometan con la conservación de los bosques, los suelos, las aguas y la vida silvestre. Los sujetos de adjudicación anteriormente mencionados, deberán cumplir con los requisitos establecidos en la normativa agraria y ambiental relacionada con la materia y demás normas que lo complementen, modifiquen o deroguen. | Lo demás se recoge en los párrafos del artículo número 13, pero por técnica legislativa, era necesario reorganizar el artículo. |

| <p><i>Por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.</i></p> | <p><i>Por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.</i></p> | |
|---|--|---|
| <p>ARTICULADO RADICADO</p> | <p>ARTICULADO PROPUESTO</p> | <p>OBSERVACIONES GENERALES</p> |
| <p>La adjudicación de baldíos y titulación predial a los que hace referencia este artículo se otorgarán sin perjuicio del régimen de sustracciones de áreas de reserva forestal consagrada en el Decreto Ley 2811 de 1974 y demás normas que lo reglamentan, modifiquen o deroguen.</p> | | |
| | <p>Artículo 12. Unidad Agrícola Familiar. Sólo podrán adjudicarse baldíos dentro de las Zonas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959, por la extensión de una (1) Unidad Agrícola Familiar UAF. Su definición será determinada por las autoridades competentes, de acuerdo con las guías metodológicas para el cálculo de la Unidad Agrícola Familiar vigentes a la fecha de adjudicación.</p> | <p>NUEVO</p> |
| | <p>Artículo 13. Procedimiento De Adjudicación. El procedimiento de adjudicación sobre tierras baldías en Zonas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959, se realizará mediante las normas agrarias vigentes en cuanto a la adjudicación de baldíos.</p> | <p>NUEVO - este procedimiento no estaba definido con claridad en el proyecto de ley y este proceso debe ceñir a lo dispuesto en las normas agrarias y ambientales vigentes.</p> |
| | <p>La adjudicación de que trata esta ley, se materializará a través de la figura de títulos verdes, en los cuales se reconocerá el dominio del predio y se manifestará claramente que la vocación del uso del suelo deberá mantenerse y será para el desarrollo de proyectos con carácter productivo o ambiental, asociados al manejo forestal sostenible, a través de prácticas forestales, agroforestales, silvopastoriles, implementando procesos de reforestación y protección ambiental, contribuyendo con ello, al cierre de la frontera agrícola y evitando la deforestación.</p> | |
| | <p>Parágrafo 1º. La Superintendencia de Notariado y Registro o quién haga sus veces, deberá crear la figura de títulos verdes en la nomenclatura adoptada para las adjudicaciones de las que trata la presente ley.</p> | <p>NUEVO</p> |
| | <p>Parágrafo 2º. El proceso de adjudicación al que se refiere esta ley, podrá surtir de forma independiente a las Concesión Forestal Campesinas, o de otros permisos, autorizaciones, concesiones o asociaciones para el aprovechamiento forestal que se requieran para ejercer el uso y goce de los baldíos adjudicados en las Zonas de Reserva Forestal. Sin embargo, la Agencia Nacional de Tierras y otras entidades competentes deberán articularse con las autoridades ambientales competentes, en el caso en que ambos procesos se estén llevando a cabo de forma concomitante en la misma zona intervenida.</p> | <p>Reorganización del artículo 6º del proyecto de ley</p> |

| ARTICULADO RADICADO | ARTICULADO PROPUESTO | OBSERVACIONES GENERALES |
|---|--|---|
| <p><i>Por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.</i></p> | <p><i>Por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.</i></p> | |
| | <p>Parágrafo 3º. Para la adjudicación de tierras en las Zonas de Reserva Forestal definidas, se tendrá en cuenta las actividades productivas y/o ambientales que los ocupantes estén desarrollando en el predio, con el fin de que la Agencia de Desarrollo Rural o quién haga sus veces y las autoridades ambientales, acompañen y apoyen en la formulación y desarrollo de proyectos productivos y/o ambientales de importancia, que impacten y posibiliten el desarrollo de la economía forestal y la protección de los bosques, los suelos, las aguas y la vida silvestre.</p> | <p>Reorganización del artículo 6º del proyecto de ley</p> |
| | <p>Parágrafo 4º. No quedarán excluidas de la adjudicación de tierras en las Zonas de Reserva Forestal definidas, aquellas familias campesinas que hayan suscrito acuerdos de sustitución de cultivos de uso ilícito. Así mismo, en territorios donde las comunidades no hayan suscrito los acuerdos de sustitución de cultivos de uso ilícito deberán hacerlo ante la Dirección Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Agencia de Renovación del Territorio.</p> | |
| | <p style="text-align: center;">CAPÍTULO IV. SOBRE EL DERECHO DE DOMINIO DENTRO DE ZONAS DE RESERVA FORESTAL</p> | <p>Por organización y mayor comprensión de la ley se abrieron capítulos</p> |
| <p>Parágrafo 1º. La adjudicación de baldíos y titulación predial a los que hace referencia este artículo se otorgarán por un plazo indefinido, siempre que los beneficiarios cumplan con los lineamientos y la normativa ambiental vigente. La Agencia Nacional de Tierras en articulación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, fijará los requisitos y condiciones para el otorgamiento y el seguimiento a las adjudicaciones y titulación de baldíos mediante la figura de títulos verdes, incluyendo los criterios que demuestren el arraigo territorial y las condiciones de vulnerabilidad, para lo cual deberá expedir la reglamentación pertinente dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley.</p> | <p>Artículo 14. <i>Uso y goce.</i> A los propietarios de tierras dentro de las Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959, se les otorga el título verde por un término indefinido para el derecho a usar y obtener frutos de su bien, siempre y cuando se cumpla con los lineamientos y la normativa ambiental vigente. El uso y goce de estos baldíos adjudicados, deberá ser ejercido mediante incentivos a la preservación y restauración forestal, y mediante el aprovechamiento forestal, agroforestal, y silvopastoril, de acuerdo con las prioridades, zonificaciones, reglas definidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las normas sobre uso de los recursos naturales renovables y las condiciones que imponga la autoridad ambiental para el aprovechamiento de los recursos naturales renovables dentro del predio. Parágrafo 1º. La adjudicación de baldíos y titulación predial a los que hace referencia este artículo se otorgarán por un plazo indefinido, siempre que los beneficiarios cumplan con los lineamientos y la normativa ambiental vigente. La Agencia Nacional de Tierras en articulación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, fijará los requisitos</p> | <p>Se propone una mejor redacción</p> |

| <i>Por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.</i> | <i>Por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.</i> | |
|---|--|---|
| ARTICULADO RADICADO | ARTICULADO PROPUESTO | OBSERVACIONES GENERALES |
| | y condiciones para el otorgamiento y el seguimiento a las adjudicaciones y titulación de baldíos mediante la figura de títulos verdes, incluyendo los criterios que demuestren el arraigo territorial y las condiciones de vulnerabilidad, para lo cual deberá expedir la reglamentación pertinente dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley. | |
| Parágrafo 2º. La Agencia Nacional de Tierras otorgará títulos verdes, previo concepto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quienes llevarán un registro de los baldíos y títulos verdes otorgados, en un sistema de consulta pública. | Parágrafo 2º. La Agencia Nacional de Tierras otorgará títulos verdes, previo concepto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quienes llevarán un registro de los baldíos y títulos verdes otorgados, en un sistema de consulta pública. | Se elimina, pero se ajusta y reorganiza con las normas actuales en e Capítulo II – SOBRE LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL |
| | Parágrafo 1º. La conservación y el aprovechamiento forestal realizado con campesinos en baldíos adjudicados son actividades de utilidad pública e interés general. | Nuevo. Se busca blindar a la población campesina de empresarios con intereses en los predios de las ZRF |
| | Artículo 15. Adquisición y disposición. Sólo podrá trasladarse el dominio sobre las tierras ubicadas en las Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959, mediante el procedimiento de adjudicación regulado en el Capítulo III de la presente ley. Una vez le sea adjudicado el predio, el adjudicatario sólo podrá enajenar o ceder su uso con la autorización de la Agencia Nacional de Tierras. La venta o cesión de uso de predios adjudicados dentro de las Zonas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959, solamente podrá acordarse en favor de sujetos que reúnan condiciones para ser beneficiarios de adjudicación forestal, en los términos de la presente ley. Los títulos verdes podrán ser usados como prenda de garantía ante entidades financieras. Las obligaciones ambientales y agrarias definidas sobre el predio serán subrogadas sobre el nuevo sujeto propietario o usufructuario. | NUEVO - SE AJUSTA A LAS DISPOSICIONES ACTUALES SOBRE ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS |
| | Parágrafo 1º. En los territorios colectivos de las comunidades étnicas legalmente constituidos, no se realizarán las adjudicaciones de que trata el presente artículo, teniendo en cuenta su autonomía territorial y sus derechos colectivos. | Recoge el parágrafo 1º del artículo 4º, el parágrafo 5º del artículo 5º y el parágrafo 4º del artículo 6º del proyecto original |
| Parágrafo 3º. La Agencia Nacional de Tierras y el Ministerio de ambiente tendrán la facultad de declarar la caducidad y el revocamiento de los títulos verdes en los siguientes casos: a. En caso incumplimiento de las condiciones establecidas, acorde con lo defi- | Artículo 16. Reversión del título y/o extinción de dominio. la Agencia Nacional de Tierras de oficio o a petición de parte, revertirá el título y/o extinguirá el dominio, en favor de la Nación las adjudicaciones de baldíos dentro de las Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959, en los siguientes casos: Parágrafo 3º. La Agencia Nacional de Tierras y el Ministerio de ambiente ten- | Se reorganiza la redacción y se incluye el literal f con respecto al cumplimiento de la sustitución de cultivos de uso ilícito |

| <i>Por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.</i> | <i>Por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.</i> | |
|--|--|---|
| ARTICULADO RADICADO | ARTICULADO PROPUESTO | OBSERVACIONES GENERALES |
| <p>nido en la adjudicación de baldíos y titulación verde.</p> <p>b. El incumplimiento del compromiso con la conservación de los bosques, los suelos, las aguas y la vida silvestre dentro del predio otorgado y titulado.</p> <p>cc. La cesión de derechos y dominio del predio, hecho a terceros sin autorización del otorgante.</p> <p>c. El destino del predio para usos diferentes a los señalados y habilitados en los títulos verdes.</p> <p>d. El incumplimiento reiterado de las obligaciones derivadas del otorgamiento, la titulación y/o de las normas ambientales, salvo fuerza mayor debidamente comprobada, siempre que el interesado dé aviso dentro de los treinta días (30) siguientes al acaecimiento de la misma.</p> <p>e. No hacer uso del predio titulado durante tres (3) años continuos.</p> <p>f. Las demás que expresamente se consignen en la resolución por medio de la cual se otorga la concesión forestal campesina y las establecidas en el Decreto Ley 2811 de 1974 que le sean aplicables.</p> | <p>drán la facultad de declarar la caducidad y el revocamiento de los títulos verdes en los siguientes casos:</p> <p>a. En caso incumplimiento de las condiciones establecidas, acorde con lo definido en la adjudicación de baldíos y titulación verde.</p> <p>a. En caso Incumplimiento de las condiciones establecidas, acorde con lo definido en la adjudicación de baldíos y títulos verdes.</p> <p>b. El incumplimiento del compromiso con la conservación de los bosques, los suelos, las aguas y la vida silvestre dentro del predio otorgado y titulado.</p> <p>c. La cesión de derechos y dominio del predio, hecho a terceros sin autorización de la Agencia Nacional de Tierras.</p> <p>d. El destino del predio para usos diferentes a los señalados y habilitados en los títulos verdes.</p> <p>e. El incumplimiento reiterado de las obligaciones derivadas del otorgamiento, la titulación y/o de las normas ambientales, salvo fuerza mayor debidamente comprobada, siempre que el interesado dé aviso dentro de los treinta días (30) siguientes al acaecimiento de la misma.</p> <p>f. No dar cumplimiento al acuerdo de sustitución de cultivos de uso ilícito.</p> <p>g. No hacer uso del predio titulado durante tres (3) años continuos.</p> <p>h. Las demás que apliquen en las normas agrarias, ambientales y las que expresamente se consignen en el acto administrativo por medio del cual se otorga el título verde.</p> | |
| <p>Parágrafo 4º. Lo dispuesto en este artículo no tendrá aplicación cuando se trate de territorios y territorialidades indígenas, ni cuando se trate de territorios colectivos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, conforme a la normativa vigente.</p> | <p>Parágrafo 4º. Lo dispuesto en este artículo no tendrá aplicación cuando se trate de territorios y territorialidades indígenas, ni cuando se trate de territorios colectivos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, conforme a la normativa vigente.</p> | <p>Se recoge en el ámbito de aplicación</p> |
| | <p>Parágrafo 1º. la Agencia Nacional de Tierras aplicará el proceso para la reversión del título y la extinción de dominio, de acuerdo con la normatividad vigente.</p> | <p>Nuevo</p> |
| | <p>Parágrafo 2º. Las limitaciones al derecho de dominio sobre baldíos adjudicados dentro de las ZRF de la Ley 2ª de 1959, serán subrogadas a los herederos del adjudicatario, siempre y cuando cumpla las restricciones de la que trata el artículo 14 de la presente ley. En caso contrario, la Agencia Nacional de Tierras realizaría la revocatoria del título y la extinción de dominio de conformidad con lo definido en el presente artículo.</p> | <p>Se debe contemplar la seguridad jurídica de los potenciales herederos del bien</p> |

| <i>Por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.</i> | <i>Por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.</i> | |
|--|---|--|
| ARTICULADO RADICADO | ARTICULADO PROPUESTO | OBSERVACIONES GENERALES |
| | CAPÍTULO V. ADMINISTRACIÓN Y CONTROL DE LAS ADJUDICACIONES FORESTALES Y SUSTRACCIÓN DE LAS DE LAS ZONAS DE RESERVA FORESTAL | Por organización y mayor comprensión de la ley se abrieron capítulos |
| <p>Artículo 7º. Administración, control y seguimiento. La explotación de las tierras o bienes baldíos que se adjudiquen, titulen, concesionen o se otorguen en uso conforme a lo dispuesto en la presente ley, estará sujeta al estricto cumplimiento de las disposiciones vigentes y en especial aquellas emitidas por el gobierno nacional a través de los ministerios de ambiente y desarrollo sostenible y de agricultura y desarrollo rural, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1º y 8º, lo cual será verificado por la agencia nacional de tierras en materia del seguimiento a las condiciones tanto de adjudicación como de otorgamiento de uso, y por la autoridad ambiental administradora de la reserva forestal en lo que corresponde a los recursos naturales. El incumplimiento de las normas fijadas para adelantar la explotación de los bienes que se adjudiquen, titulen, concesionen o se otorguen en uso, conforme lo dispuesto en la presente ley y sus reglamentaciones, dará lugar a las acciones policivas, ambientales y legales procedentes, en especial a las establecidas en las leyes 160 de 1994, 1333 de 2009 y demás normas que la complementen, modifiquen, sustituyan o deroguen.</p> | <p>Artículo 7º 17. Administración, control y seguimiento. La explotación de las tierras o bienes baldíos que se adjudiquen, titulen, concesionen o se otorguen en uso conforme a lo dispuesto en la presente ley, estará sujeta al estricto cumplimiento de las disposiciones vigentes y en especial aquellas emitidas por el gobierno nacional a través de los ministerios de ambiente y desarrollo sostenible y de agricultura y desarrollo rural, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1º y 8º, lo cual será verificado por la agencia nacional de tierras en materia del seguimiento a las condiciones tanto de adjudicación como de otorgamiento de uso, y por la autoridad ambiental administradora de la reserva forestal en lo que corresponde a los recursos naturales. En caso de incumplimiento de las disposiciones vigentes sobre el uso y goce de las tierras dentro de las zonas de reserva forestal de la ley 2ª de 1959, imputables al adjudicatario o propietario, las autoridades ambientales y/o agrarias deberán, de oficio o a petición de parte, iniciar los procesos sancionatorios ambientales y agrarios a los que haya lugar, y de los cuales sean competentes.</p> <p>El incumplimiento de las normas fijadas para adelantar la explotación de los bienes que se adjudiquen, titulen, concesionen o se otorguen en uso, conforme lo dispuesto en la presente ley y sus reglamentaciones, dará lugar a las acciones policivas, ambientales y legales procedentes, en especial a las establecidas en las leyes 160 de 1994, 1333 de 2009 y demás normas que la complementen, modifiquen, sustituyan o deroguen.</p> <p>Las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible que tenga competencia en la zona de reserva forestal, y el ministerio de ambiente y desarrollo sostenible, deberán solicitar a la agencia nacional de tierras, la reversión de adjudicaciones y/o la extinción del dominio de tierras, en caso de incumplimiento de lo establecido en el artículo 16 de la presente ley.</p> | |
| <p>Artículo 8º. Régimen de sustracción de áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959. El régimen de sustracción de las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 que puedan ser utilizadas en explotación diferente a la forestal se sujetará a lo dispuesto en el Decreto-Ley número 2811 de 1974 y las normas que lo reglamentan y desarrollan.</p> | <p>Artículo 8º. Régimen de sustracción de áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959. El régimen de sustracción de las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 que puedan ser utilizadas en explotación diferente a la forestal se sujetará a lo dispuesto en el Decreto-ley número 2811 de 1974 y las normas que lo reglamentan y desarrollan.</p> | Se elimina, toda vez que el proyecto de ley no contempla en su objeto la sustracción de áreas y esto ya está regulado. |

| <i>Por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.</i> | <i>Por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.</i> | |
|---|--|---|
| ARTICULADO RADICADO | ARTICULADO PROPUESTO | OBSERVACIONES GENERALES |
| <p>En todo caso, en el evento en que el proyecto que requiera previamente de la sustracción de las áreas de reserva forestal afecte a las comunidades étnicas, se deberá agotar el trámite de consulta previa de conformidad con el artículo 6° del Convenio 169 de la OIT, siempre y cuando el Ministerio del Interior certifique la presencia de comunidades étnicas en la zona donde se pretenda ejecutar el mismo.</p> <p>El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptará un mecanismo para facilitar, garantizar y agilizar la sustracción de las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 con fines de reforma rural integral.</p> | <p>En todo caso, en el evento en que el proyecto que requiera previamente de la sustracción de las áreas de reserva forestal afecte a las comunidades étnicas, se deberá agotar el trámite de consulta previa de conformidad con el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, siempre y cuando el Ministerio del Interior certifique la presencia de comunidades étnicas en la zona donde se pretenda ejecutar el mismo.</p> <p>El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptará un mecanismo para facilitar, garantizar y agilizar la sustracción de las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 con fines de reforma rural integral.</p> | |
| | <p>CAPÍTULO VI- DE LA VIGENCIA DE LA LEY</p> | <p>Por organización y mayor comprensión de la ley se abrieron capítulos</p> |
| <p>Artículo 9°. Vigencia. La presente ley, rige a partir de la fecha de su expedición y modifica las leyes contrarias.</p> | <p>Artículo 18. Vigencia. La presente ley, rige a partir de la fecha de su expedición y modifica las leyes que le sean contrarias.</p> | |

X TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 096 DE 2023 CÁMARA

por medio de la cual se habilita la adjudicación de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones”.

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

Artículo 1°. Objeto. El objeto de esta ley es habilitar, en favor de la población campesina, la adjudicación de tierras baldías en Zonas de Reservas Forestal de la Ley 2ª de 1959, así como el alcance y el contenido del derecho de dominio sobre la tierra dentro de estas.

Artículo 2°. Ámbito de aplicación. La presente ley aplica en todo el territorio nacional, para la adjudicación de tierras baldías en Zonas de Reservas Forestales de la Ley 2ª que no tengan traslape con territorios de comunidades étnicas legalmente constituidos, ni con áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP).

Quedan excluidos del ámbito de aplicación aquellos predios que sean deforestados con posterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, para tal efecto, se tendrá en cuenta la información suministrada por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), respecto a la cobertura de bosques.

En los aspectos no regulados en esta ley, se seguirán las reglas establecidas en la normatividad agraria y ambiental vigente.

Artículo 3°. Principios. Para la adjudicación de tierras en Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959 se guiará, entre otros, por los siguientes principios:

Celeridad: Las entidades públicas involucradas en la aplicación de esta ley, deberán actuar con diligencia en la adjudicación de tierras en Zonas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959, con el fin de garantizar el acceso a estas.

Integralidad de Derechos: Bajo este principio se busca la armonía entre la protección del ambiente y la garantía de los derechos del campesinado, en virtud de la interdependencia y complementariedad de estos derechos. La adjudicación de baldíos dentro de las Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959, así como los contenidos y limitaciones al derecho de propiedad dentro de ellas, están guiadas por la armonización entre los derechos del campesinado y la protección ambiental de las riquezas forestales del país. En caso de conflictos de interpretación, la implementación de la presente ley deberá priorizar las soluciones que logren garantizar ambos derechos.

Soberanía Alimentaria: La presente ley busca articularse y priorizar todos los procesos de adopción de decisiones sobre política agroalimentaria y el derecho a una alimentación sana y suficiente, producida con métodos sostenibles y equitativos.

Artículo 4. Definiciones. Para efectos de lo dispuesto en la presente ley entiéndase las siguientes definiciones:

Baldíos: Son bienes públicos de la Nación, catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, en razón de que la Nación los conserva

para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley.

Composición: Cantidad de elementos bióticos y abióticos que están en el ecosistema.

Conservación: Protección, preservación, restauración y manejo consciente del ambiente y las comunidades ecológicas, respetando su estructura, composición y funcionamiento. El propósito de esta ley es mantener o mejorar la tierra con una visión de conservación a largo plazo.

Estructura: Orden del ecosistema, garantizando la no alteración del mismo.

Títulos verdes: Es la figura que reconoce el dominio y usufructo del predio al campesinado, pero que a su vez establece unas restricciones ambientales frente a los usos que se pueden desarrollar en el mismo.

Artículo 5°. Transitorio. Modifíquese el artículo 209 del Decreto Ley 2811 de 1974, por el periodo de cinco (5) años, a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el cual quedará así:

“Artículo 209. Podrán ser adjudicados los baldíos de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, mediante la figura de títulos verdes.

Transcurrido este plazo, se prohíbe la adjudicación de baldíos en estas zonas.

También se podrá otorgar concesión sobre el uso de baldíos desprovistos de bosques, aun dentro de área de reserva forestal, durante el tiempo necesario para que el concesionario establezca bosques artificiales y los pueda aprovechar”.

CAPÍTULO II

Sobre la coordinación interinstitucional

Artículo 6°. Coordinación interinstitucional.

En el marco del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural, las entidades que lo integran, tendrán sesiones en donde se aborde los temas de competencia de esta ley, con el propósito de coordinar, planificar y ejecutar los procesos aquí definidos.

Artículo 7°. Sistemas de información. Para los efectos de esta ley, se implementará la obligatoriedad del uso de la información de las entidades competentes, con respecto a las necesidades de adjudicación de la propiedad aquí regulados, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 35, 37 y 53 de la Ley 2294 de 2023.

Artículo 8°. Actualización de la zonificación de las reservas forestales. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible realizará la revisión y recategorización de las Zonas de Reserva Forestal definidas en la Ley 2ª de 1959, en donde haya lugar, integrando los Planes de Zonificación Ambiental, derivados del Acuerdo de Paz entre el Gobierno nacional y las FARC-EP.

Lo anterior, sin perjuicio de que avance la adjudicación de tierras baldías en estas zonas, por parte de las entidades competentes.

Artículo 9°. Caracterización de la población.

El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) tendrá el término de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de esta ley, para entregar la caracterización de la población que se encuentra asentada en las Zonas de Reserva Forestal definidas en la Ley 2ª de 1959, sin perjuicio de que avance la adjudicación de tierras baldías en estas zonas, por parte de las entidades competentes.

Artículo 10. Priorización de zonas habilitadas para la adjudicación de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de manera conjunta con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural determinarán las zonas priorizadas para la adjudicación de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959, en un plazo máximo de (6) meses, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

CAPÍTULO III.

Sobre el proceso de adjudicación forestal de baldíos en zonas de reserva forestal

Artículo 11. Sujetos de adjudicación en zonas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959 sin sustracción.

Son sujetos de adjudicación en Zonas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959, los campesinos, campesinas, trabajadores y trabajadoras con vocación agraria, sin tierra o con tierra insuficiente, y sus asociaciones u organizaciones, priorizando a la población rural víctima del conflicto armado, incluyendo las asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y la población desplazada, que completen una ocupación previa de los predios de mínimo cinco (5) años, contados desde la entrada en vigencia de la presente ley.

Los sujetos de adjudicación anteriormente mencionados, deberán cumplir con los requisitos establecidos en la normativa agraria y ambiental relacionada con la materia y demás normas que lo complementen, modifiquen o deroguen.

Artículo 12. Unidad Agrícola Familiar. Sólo podrán adjudicarse baldíos dentro de las Zonas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959, por la extensión de una (1) Unidad Agrícola Familiar UAF.

Su definición será determinada por las autoridades competentes, de acuerdo con las guías metodológicas para el cálculo de la Unidad Agrícola Familiar vigentes a la fecha de adjudicación.”

Artículo 13. Procedimiento de adjudicación. El procedimiento de adjudicación sobre tierras baldías en Zonas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959, se realizará mediante las normas agrarias vigentes en cuanto a la adjudicación de baldíos.

La adjudicación de que trata esta ley, se materializará a través de la figura de títulos verdes, en los cuales se reconocerá el dominio del predio y se manifestará claramente que la vocación del uso del suelo deberá mantenerse y será para el desarrollo de proyectos con carácter productivo o ambiental, asociados al manejo forestal sostenible, a través de prácticas forestales, agroforestales,

silvopastoriles, implementando procesos de reforestación y protección ambiental, contribuyendo con ello, al cierre de la frontera agrícola y evitando la deforestación.

Parágrafo 1º. La Superintendencia de Notariado y Registro o quien haga sus veces, deberá crear la figura de títulos verdes en la nomenclatura adoptada para las adjudicaciones de las que trata la presente ley.

Parágrafo 2º. El proceso de adjudicación al que se refiere esta ley, podrá surtir de forma independiente a las Concesión Forestal Campesinas, o de otros permisos, autorizaciones, concesiones o asociaciones para el aprovechamiento forestal que se requieran para ejercer el uso y goce de los baldíos adjudicados en las Zonas de Reserva Forestal. Sin embargo, la Agencia Nacional de Tierras y otras entidades competentes deberán articularse con las autoridades ambientales competentes, en el caso en que ambos procesos se estén llevando a cabo de forma concomitante en la misma zona intervenida.

Parágrafo 3º. Para la adjudicación de tierras en las Zonas de Reserva Forestal definidas, se tendrá en cuenta las actividades productivas y/o ambientales que los ocupantes estén desarrollando en el predio, con el fin de que la Agencia de Desarrollo Rural o quien haga sus veces y las autoridades ambientales, acompañen y apoyen en la formulación y desarrollo de proyectos productivos y/o ambientales de importancia, que impacten y posibiliten el desarrollo de la economía forestal y la protección de los bosques, los suelos, las aguas y la vida silvestre.

Parágrafo 4º. No quedarán excluidas de la adjudicación de tierras en las Zonas de Reserva Forestal definidas, aquellas familias campesinas que hayan suscrito acuerdos de sustitución de cultivos de uso ilícito.

Así mismo, en territorios donde las comunidades no hayan suscrito los acuerdos de sustitución de cultivos de uso ilícito deberán hacerlo ante la Dirección Nacional de Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Agencia de Renovación del Territorio.”

CAPÍTULO IV.

Sobre el derecho de dominio dentro de zonas de reserva forestal

Artículo 14. *Uso y Gocce.* A los propietarios de tierras dentro de las Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959, se les otorga el título verde por un término indefinido para el derecho a usar y obtener frutos de su bien, siempre y cuando se cumpla con los lineamientos y la normativa ambiental vigente.

El uso y goce de estos baldíos adjudicados, deberá ser ejercido mediante incentivos a la preservación y restauración forestal, y mediante el aprovechamiento forestal, agroforestal, y silvopastoril, de acuerdo con las prioridades, zonificaciones, reglas definidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las normas sobre uso de los recursos naturales renovables y las condiciones que imponga la autoridad ambiental para el aprovechamiento de los recursos naturales renovables dentro del predio.”

Parágrafo 1º. La conservación y el aprovechamiento forestal realizado con campesinos en baldíos adjudicados son actividades de utilidad pública e interés general.

Artículo 15. *Adquisición y disposición.* Sólo podrá trasladarse el dominio sobre las tierras ubicadas en las Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959, mediante el procedimiento de adjudicación regulado en el Capítulo III de la presente ley.

Una vez le sea adjudicado el predio, el adjudicatario sólo podrá enajenar o ceder su uso con la autorización de la Agencia Nacional de Tierras.

La venta o cesión de uso de predios adjudicados dentro de las Zonas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959, solamente podrá acordarse en favor de sujetos que reúnan condiciones para ser beneficiarios de adjudicación forestal, en los términos de la presente ley.

Los títulos verdes podrán ser usados como prenda de garantía ante entidades financieras.

Las obligaciones ambientales y agrarias definidas sobre el predio serán subrogadas sobre el nuevo sujeto propietario o usufructuario.

Parágrafo 1º. En los territorios colectivos de las comunidades étnicas legalmente constituidos, no se realizarán las adjudicaciones de que trata el presente artículo, teniendo en cuenta su autonomía territorial y sus derechos colectivos.

Artículo 16. *Reversión del título y/o extinción de dominio.* la Agencia Nacional de Tierras de oficio o a petición de parte, revertirá el título y/o extinguirá el dominio, en favor de la Nación las adjudicaciones de baldíos dentro de las Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959, en los siguientes casos:

- a. En caso Incumplimiento de las condiciones establecidas, acorde con lo definido en la adjudicación de baldíos y títulos verdes.
- b. El incumplimiento del compromiso con la conservación de los bosques, los suelos, las aguas y la vida silvestre dentro del predio otorgado y titulado.
- c. La cesión de derechos y dominio del predio, hecho a terceros sin autorización de la Agencia Nacional de Tierras.
- d. El destino del predio para usos diferentes a los señalados y habilitados en los títulos verdes.
- e. El incumplimiento reiterado de las obligaciones derivadas del otorgamiento, la titulación y/o de las normas ambientales, salvo fuerza mayor debidamente comprobada, siempre que el interesado dé aviso dentro de los treinta días (30) siguientes al acaecimiento de la misma.
- f. No dar cumplimiento al acuerdo de sustitución de cultivos de uso ilícito.
- g. No hacer uso del predio titulado durante tres (3) años continuos.

- h. Las demás que apliquen en las normas agrarias, ambientales y las que expresamente se consignen en el acto administrativo por medio del cual se otorga el título verde.

Parágrafo 1°. la Agencia Nacional de Tierras aplicará el proceso para la reversión del título y la extinción de dominio, de acuerdo con la normatividad vigente.

Parágrafo 2°. Las limitaciones al derecho de dominio sobre baldíos adjudicados dentro de las Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959, serán subrogadas a los herederos del adjudicatario, siempre y cuando cumpla las restricciones de la que trata el artículo 14 de la presente ley. En caso contrario, la Agencia Nacional de Tierras realizaría la revocatoria del título y la extinción de dominio de conformidad con lo definido en el presente artículo.

CAPÍTULO V.

Administración y control de las adjudicaciones forestales y sustracción de las de las zonas de reserva forestal

Artículo 17. Administración, control y seguimiento. En caso de incumplimiento de las disposiciones vigentes sobre el uso y goce de las tierras dentro de las Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959, imputables al adjudicatario o propietario, las autoridades ambientales y/o agrarias deberán, de oficio o a petición de parte, iniciar los procesos sancionatorios ambientales y agrarios a los que haya lugar, y de los cuales sean competentes.

Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible que tenga competencia en la Zona de Reserva Forestal, y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, deberán solicitar a la Agencia Nacional de Tierras, la reversión de adjudicaciones y/o la extinción del dominio de tierras, en caso de incumplimiento de lo establecido en el artículo 16 de la presente ley.”

CAPÍTULO VI

De la vigencia de la ley

Artículo 18. Vigencia. La presente ley, rige a partir de la fecha de su expedición y modifica las leyes que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,

Juan Pablo Salazar

Juan E.

JUAN PABLO SALAZAR RIVERA
Representante a la Cámara - Bancada de Paz
Cauca, Valle del Cauca y Nariño
Congreso de la República de Colombia

JUAN FERNANDO ESPINAL RAMÍREZ
Representante a la Cámara – Antioquia
Centro Democrático
Congreso de la República de Colombia

xi Proposición

De conformidad con los argumentos expuestos en el presente documento y de acuerdo con lo emanado en el artículo 153° de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar Informe de **Ponencia Positiva al Proyecto de Ley número 096 de 2023 Cámara, por medio de la cual se habilita la adjudicación de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones**, y solicitamos a los miembros de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, dar **primer debate** al proyecto de ley en mención.

De los honorables Representantes,

Juan Pablo Salazar

Juan E.

JUAN PABLO SALAZAR RIVERA
Representante a la Cámara - Bancada de Paz
Cauca, Valle del Cauca y Nariño
Congreso de la República de Colombia

JUAN FERNANDO ESPINAL RAMÍREZ
Representante a la Cámara – Antioquia
Centro Democrático
Congreso de la República de Colombia