



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 1489

Bogotá, D. C., miércoles, 18 de septiembre de 2024

EDICIÓN DE 23 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

# SENADO DE LA REPÚBLICA

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 216 DE 2024 SENADO

por medio del cual se establece la obligatoriedad de un registro biométrico para la apertura de un depósito de bajo monto o cuenta bancaria - la biometría es tu seguridad.

<p>Bogotá D.C., 27 de agosto de 2024.</p> <p>Doctor <b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b> Secretario General Honorable Senado de la República. Ciudad.</p> <p><b>Asunto:</b> Radicación del Proyecto de Ley "La Biometría es tu Seguridad - Por medio del cual se establece la obligatoriedad de un registro biométrico para la apertura de un depósito de bajo monto o cuenta bancaria".</p> <p>Respetado Doctor Gregorio Eljach Pacheco:</p> <p>En el marco de las funciones constitucionales y legales que me asisten en calidad de Senador de la República, me permito radicar el Proyecto de Ley "La Biometría es tu Seguridad - Por medio del cual se establece la obligatoriedad de un registro biométrico para la apertura de un depósito de bajo monto o cuenta bancaria".</p> <p>En tal sentido, respetuosamente solicito proceder según el trámite previsto legal y constitucionalmente para tales efectos.</p> <p>Cordialmente,</p> <p><b>ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO</b> Senador de la República</p> <p><b>Elizabeth Jay-Pang Díaz</b> Representante a la Cámara Archipiélago San Andrés, Providencia y Santa Catalina</p> <p><b>WILMER YESID GUERRERO</b> Representante a la Cámara</p> <p>Isabel Zurita Senadora</p> <p>Manuel Castillo</p> <p>Esmeralda Hernández</p>	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="836 1403 1136 1571">   <b>ALEJANDRO VEGA PÉREZ</b> Senador de la República Partido Liberal Colombiano         </td> <td data-bbox="1144 1403 1437 1571">   <b>MONICA KARINA BOCANEGRA PANTOJA</b> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="836 1584 1136 1816">   <b>JULIÁN PEINADO RAMÍREZ</b> Representante a la Cámara Antioquia         </td> <td data-bbox="1144 1584 1437 1816">   <b>DOLCEY TORRES ROMERO</b> Representante a la Cámara Departamento del Atlántico         </td> </tr> <tr> <td data-bbox="836 1828 1136 2047">   <b>GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS</b> Representante a la Cámara Departamento de Arauca         </td> <td data-bbox="1144 1828 1437 2047">   <b>CARLOS ARDILA ESPINOSA</b> Representante a la Cámara Departamento del Putumayo         </td> </tr> <tr> <td data-bbox="836 2060 1136 2202">   <b>Flora Perdomo Andrade</b> Representante a la Cámara Departamento del Huila         </td> <td data-bbox="1144 2060 1437 2202">   <b>Juan D. Escobar</b> </td> </tr> <tr> <td data-bbox="836 2215 1136 2292">   <b>Claudia Pérez</b> </td> <td data-bbox="1144 2215 1437 2292">   <b>Jairo Eros</b> </td> </tr> </table>	 <b>ALEJANDRO VEGA PÉREZ</b> Senador de la República Partido Liberal Colombiano	 <b>MONICA KARINA BOCANEGRA PANTOJA</b>	 <b>JULIÁN PEINADO RAMÍREZ</b> Representante a la Cámara Antioquia	 <b>DOLCEY TORRES ROMERO</b> Representante a la Cámara Departamento del Atlántico	 <b>GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS</b> Representante a la Cámara Departamento de Arauca	 <b>CARLOS ARDILA ESPINOSA</b> Representante a la Cámara Departamento del Putumayo	 <b>Flora Perdomo Andrade</b> Representante a la Cámara Departamento del Huila	 <b>Juan D. Escobar</b>	 <b>Claudia Pérez</b>	 <b>Jairo Eros</b>
 <b>ALEJANDRO VEGA PÉREZ</b> Senador de la República Partido Liberal Colombiano	 <b>MONICA KARINA BOCANEGRA PANTOJA</b>										
 <b>JULIÁN PEINADO RAMÍREZ</b> Representante a la Cámara Antioquia	 <b>DOLCEY TORRES ROMERO</b> Representante a la Cámara Departamento del Atlántico										
 <b>GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS</b> Representante a la Cámara Departamento de Arauca	 <b>CARLOS ARDILA ESPINOSA</b> Representante a la Cámara Departamento del Putumayo										
 <b>Flora Perdomo Andrade</b> Representante a la Cámara Departamento del Huila	 <b>Juan D. Escobar</b>										
 <b>Claudia Pérez</b>	 <b>Jairo Eros</b>										

 <b>MAURICIO GÓMEZ AMÍN</b> Senador de la República	 <b>JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN</b> Representante a la Cámara de Caldas	 <b>JHOANY CARLOS ALBERTO PALACIOS MOSQUERA</b> Representante a la Cámara por el Chocó	 <b>KELYN JOHANA GONZALEZ DUARTE</b>
 <b>MIGUEL ANGEL PINTO HERNÁNDEZ</b> Senador de la República	 <b>CESAR CRISTIAN GOMEZ</b> Representante a la Cámara	 <b>JOHNAIRO ROLDAN AVENDAÑO</b> Senador de la República	 <b>FABIO RAÚL AMÍN SALEME</b>
 <b>SANDRA BIBIANA ARISTIZABAL SALEG</b> Representante a la Cámara	 <b>SILVIO CARRASQUILLA TORRES</b> Representante a la Cámara por Bolívar	 <b>GILMA DÍAZ ARIAS</b> Representante a la Cámara Departamento del Caquetá	
 <b>ANÍBAL GUSTAVO HOYOS FRANCO</b> Representante a la Cámara	 <b>HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Casanare	<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY NO. 216 DE 2024.</b></p> <p style="text-align: center;"><i>"La Biometría es tu Seguridad - Por medio del cual se establece la obligatoriedad de un registro biométrico para la apertura de un depósito de bajo monto o cuenta bancaria"</i></p> <p style="text-align: center;"><b>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>ARTÍCULO 1. OBJETO.</b> La presente ley tiene como objetivo establecer la obligatoriedad de un registro biométrico como requisito para la apertura de un depósito de bajo monto o cuenta bancaria, garantizando así la identificación precisa de la persona que adquiere el producto financiero.</p> <p><b>ARTÍCULO 2. OBLIGATORIEDAD DE REGISTRO BIOMÉTRICO.</b> La apertura inicial de un depósito de bajo monto o cuenta bancaria solamente podrá efectuarse de manera presencial, previo a la recolección de muestras biométricas como mínimo de huellas digitales, ambos iris, palma de la mano, entre otros. Lo anterior, como factor de autenticación que garantice en todo momento la determinación de la identidad de la persona titular del depósito de bajo monto o cuenta bancaria.</p> <p><b>Parágrafo 1.</b> Cuando por excepcionales razones médicas o físicas el cliente no pueda hacer uso de la biometría como mecanismo de autenticación, las entidades que ofrezcan depósitos de bajo monto o cuentas bancarias deberán establecer mecanismos alternativos que permitan completar los procesos de autenticación.</p> <p><b>Parágrafo 2.</b> En ningún caso se podrá aperturar un depósito de bajo monto o cuenta bancaria sin contar con la verificación biométrica del titular.</p> <p><b>ARTÍCULO 3. REGLAMENTACIÓN.</b> El Gobierno Nacional reglamentará lo necesario para la aplicación de la presente ley en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de su entrada en vigencia.</p>	
			



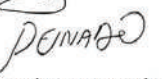

ARTÍCULO 4. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

*German Blanco A*  
*#Diputado*  
*GERARDO CEPEDA*  
*18 de septiembre*

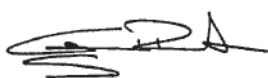
*18 de septiembre*

**ALEJANDRO CARLOS CHACON CAMARGO**  
 Senador de la República.


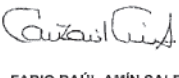

 <b>Elizabeth Jay-Pang Diaz</b> Representante a la Cámara Archipiélago San Andrés Providencia y Santa Catalina	 <b>WILMER YESID GUERRERO</b> Representante a la Cámara
<b>ALEJANDRO VEGA PEREZ</b>	<i>Monica Karina Bocanegra Pantoja</i> <b>MONICA KARINA BOCANEGRA PANTOJA</b>
 <b>JULIÁN PEINADO RAMÍREZ</b> Representante a la Cámara- Antioquia	 <b>DOLCEY TORRES ROMERO</b> Representante a la Cámara Departamento del Atlántico

*Isabel Zufeta*  
Senadora

*Esmeralda Hernández*

 <b>GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS</b> Representante a la Cámara Departamento de Arauca	 <b>CARLOS ARDILA ESPINOSA</b> Representante a la Cámara Departamento del Putumayo
 <b>Flora Perdomo Andrade</b> Representante a la Cámara Departamento del Huila	
<i>Clara Pérez</i> <b>Clara Pérez</b>	
	

 <b>MAURICIO GÓMEZ AMÍN</b> Senador de la República	 <b>JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN</b> Representante a la Cámara de Caldas
 <b>MIGUEL ANGEL PINTO HERNÁNDEZ</b> Senador de la República	 <b>CESAR CRISTIAN GOMEZ</b> Representante a la Cámara
 <b>SANDRA BIBIANA ARISTIZABAL SALEG</b> Representante a la Cámara	 <b>SILVIO CARRASQUILLA TORRES</b> Representante a la Cámara por Bolívar
 <b>ANÍBAL GUSTAVO HOYOS FRANCO</b> Representante a la Cámara	 <b>HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ</b> Representante a la Cámara Departamento de Casanare

 <b>JOHANY CARLOS ALBERTO PALACIOS MOSQUERA</b> Representante a la Cámara por el Chocó	 <b>KELYN JOHANA GONZALEZ DUARTE</b>
 <b>JOHNAIRO ROLDAN AVENDAÑO</b> Senador de la República	 <b>FABIO RAÚL AMÍN SALEME</b>
 <b>GILMA DÍAZ ARIAS</b> Representante a la Cámara Departamento del Caquetá	

**SENADO DE LA REPÚBLICA**  
 Secretaría General (Art. 103 y ss Ley 1.982)

El día 03 del mes de septiembre de 2024  
 se radicó en este despacho el proyecto de ley  
 N° 216 Acto Legislativo N° 007  
 cada uno de los requisitos con los que  
 por: *German Blanco Alvarado, Alejandra Chacon Camargo, Gerardo Cepeda, Jonathan Pardo Hernandez, Esmeralda Hernandez, Isabel Zufeta Lopez, HR: Elizabeth Jay Pang-Diaz y otros*  
 Firmas

SECRETARIO GENERAL



**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.**

Con el ánimo de proporcionar la Exposición de Motivos concerniente a la presente iniciativa legislativa, se procede en el siguiente orden metodológico:

I. INTRODUCCIÓN	7
II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY.	9
LA PRESENTE INICIATIVA LEGISLATIVA PRETENDE ESTABLECER LA OBLIGATORIEDAD DE	
III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY.	10
A. REGULACIÓN VIGENTE DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR FINANCIERO.	10
B. EVOLUCIÓN DE LAS BILLETAS DIGITALES EN COLOMBIA.	12
C. FRAGILIDAD EN CUANTO A LA SEGURIDAD DE OPERACIONES MONETARIAS MEDIANTE BILLETAS DIGITALES EN COLOMBIA.	13
D. AUMENTO DE HURTOS POR MEDIOS INFORMÁTICOS.	14
IV. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES	14
A) FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES	15
B) NORMATIVIDAD.	16
V. IMPACTO FISCAL	19
VI. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS.	20

**I. INTRODUCCIÓN.**

El presente Proyecto de Ley tiene por objeto fortalecer la seguridad de los consumidores financieros en Colombia, especialmente en el contexto de los depósitos de bajo monto regulados por lo dispuesto en el Título 15, Capítulo 1 del Decreto 2555 de 2010, conocidos por la ciudadanía como "billetes digitales", "cuentas generadas a la mano", entre otras denominaciones similares y las cuentas bancarias. En una era donde la tecnología avanza rápidamente y las operaciones monetarias se realizan con creciente frecuencia de manera digital, es crucial implementar medidas de seguridad efectivas que protejan a los usuarios de posibles fraudes y suplantaciones de identidad. La protección del ahorro de los colombianos como agentes económicos, traducido posteriormente en inversión, consumo y reducción de dependencia al crédito, se erige como uno de los objetivos fundamentales de este proyecto de ley.

**III. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY.**

La creciente innovación en las últimas décadas en el ámbito financiero, el aumento del uso de la tecnología y el incremento del comercio electrónico en los últimos años han provocado transformaciones significativas en la forma en la cual los ciudadanos realizan operaciones monetarias entre sí. Es un hecho que el desarrollo de teléfonos móviles generó una tendencia en la utilización de estos dispositivos para realizar tareas diarias y mecánicas diferentes a solo comunicarse para llamadas<sup>1</sup>. El auge de aplicaciones como "Nequi" y "Daviplata" es el resultado de una infraestructura tecnológica diseñada para ofrecer servicios financieros de forma completamente digital, así como de la adopción cultural de herramientas digitales por parte de la sociedad para consumir productos y servicios. Esto responde de manera efectiva a la demanda del mercado, que busca utilizar dispositivos móviles para sus actividades diarias, incluyendo las transacciones financieras.

Por su parte, nuestro país ha sido un fiel ejemplo de cómo las entidades financieras han transformado su oferta de productos y servicios financieros hacia la digitalización. Estos avances han facilitado que las transacciones puedan realizarse exclusivamente de manera digital, sin dinero en efectivo y en tiempo real, ofreciendo condiciones cada vez más competitivas e interoperables, pero, en muchos casos, siendo un medio propicio para que los delincuentes ejecuten acciones fraudulentas en perjuicio de miles de colombianos.

Cada año, los ahorros de los colombianos están más expuestos a riesgos de seguridad debido a fraudes o ciberdelitos cometidos a través de operaciones financieras centradas en depósitos de bajo monto. Estos depósitos son especialmente susceptibles y provocativos para los delincuentes gracias a la facilidad con la que permiten realizar transacciones monetarias.

**a. Regulación vigente de protección al consumidor financiero.**

El objetivo del derecho del consumo financiero debe estar siempre enfocado hacia garantizar que el sistema financiero sea seguro y confiable para todos los consumidores financieros. Asegurar la participación de la ciudadanía en el sistema financiero sin correr riesgos excesivos o ser víctimas de prácticas delictivas y/o abusivas debe constituirse como un propósito insalvable de esta rama del derecho.

<sup>1</sup> Asobancaria. (2022). La Reinversión Financiera en la era digital. Derecho Financiero. Primera Edición. Pág. 206.

Actualmente, los delincuentes con un simple cambio de la tarjeta SIM, entre otras metodologías fraudulentas, logran su cometido delictivo haciendo uso de herramientas digitales como los depósitos de bajo monto. Es por esto que la adopción de un registro biométrico como requisito indispensable para la apertura no sólo de cuentas bancarias, sino también de depósitos de bajo monto representa un paso significativo hacia la consolidación de un sistema financiero más seguro y confiable para todos los colombianos. Esta medida no solo busca asegurar la autenticación precisa de los titulares de dichos depósitos o cuentas, sino también aumentar la confianza del público en las instituciones financieras con el objetivo de estimular la proliferación de los mismos en nuestro sistema financiero.

El proyecto aborda la necesidad de implementar un procedimiento riguroso que garantice la identificación de los clientes de depósitos de bajo monto desde el primer contacto con la respectiva entidad financiera, minimizando así los riesgos asociados a las transacciones no autorizadas, a fraudes y estafas relacionadas con operaciones monetarias y potenciando la protección de los datos personales. Nótese que la inclusión de mecanismos alternativos de autenticación para personas con limitaciones físicas o médicas demuestra el compromiso con la inclusión y la accesibilidad en el sector financiero.

En la práctica, este proyecto propende a posicionar a Colombia a la vanguardia de la protección de los derechos de los consumidores financieros. Es así como la implementación de estas medidas que garantizan la determinación de la identidad de toda persona que abre un depósito de bajo monto o cuenta bancaria, contribuirá a la estabilidad y confianza en el sistema financiero nacional, beneficiando a todos los actores involucrados y fomentando un ambiente económico más seguro y transparente.

**II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY.**

La presente iniciativa legislativa pretende establecer la obligatoriedad de un registro biométrico como requisito para la primera apertura de un depósito de bajo monto o cuenta bancaria, garantizando así la identificación precisa de cualquier persona que lo apertura.

Bien lo indica Rengifo cuando indica que "el propósito del derecho de consumo es hacer que los mercados sean confiables para aquellas personas que no son profesionales en el ejercicio del comercio"<sup>2</sup>.

En 1981, se promulgó la ley 73 de 1981 que establecía un marco integral de protección al consumidor, definiendo los criterios para la intervención estatal en la distribución de bienes y servicios con el objetivo de defender a los consumidores. Más adelante, utilizando facultades extraordinarias, se dictó el decreto 3466 de 1982 mediante el cual se reguló la idoneidad, la calidad, las garantías, las marcas, las etiquetas, la publicidad y la fijación pública de precios de bienes y servicios, además de establecer la responsabilidad de productores, vendedores y proveedores. Hasta entonces el ordenamiento jurídico no hacía esfuerzos materiales en la regulación al mercado financiero, por el contrario, se limitaba a ofrecer disposiciones normativas relativas en las transacciones de compraventa de bienes.

Posteriormente se promulgó la ley 663 de 1993, conocida como el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, que consolidó las disposiciones sobre la protección del consumidor financiero. Esta normativa evidenció un gran esfuerzo por asegurar que los consumidores tomen decisiones informadas al elegir una entidad financiera y al realizar transacciones o adquirir productos y servicios. El objetivo era corregir la asimetría de información entre las entidades financieras, que son profesionales del sector, y los consumidores, lo que afecta el correcto funcionamiento del mercado. Luego, se aprobó la ley 1328 de 2009, en la cual se concentraron disposiciones relativas al régimen de protección al consumidor financiero.

En la década pasada, se aprobó la ley 1480 de 2011, conocida como el Estatuto del Consumidor, la cual estableció derechos y deberes, definiciones importantes y disposiciones sobre responsabilidad, garantías e información. Esta ley transformó completamente la comprensión de la relación de consumo: Es preciso reconocer que uno de los mayores logros de esta ley fue otorgar facultades jurisdiccionales a la Superintendencia Financiera, lo cual permitió avances significativos en la rapidez<sup>3</sup> de los procesos iniciados por los consumidores contra las entidades financieras y ha mejorado la protección efectiva de sus derechos. Por último, a todo este conjunto de normas, se unen las instrucciones que impartió la Superintendencia Financiera mediante la Circular Básica Jurídica.

<sup>2</sup> RENGIFO G, Mauricio, "Derecho del Consum: Problemas y Conceptos fundamentales". En VARON P., Juan Carlos, RENGIFO G, Mauricio, PEÑA B, Fernando, Derecho del Consumo. Tomo I. Introducción al Derecho del Consumo" Universidad de los Andes, 2022, p. 16.

Todo este relato cronológico, acerca de la evolución de nuestro ordenamiento jurídico en lo concerniente a legislación del mercado financiero, nos permite concluir dos cuestiones naturales diferentes entre sí. En primer lugar, durante el siglo pasado fue notoria la indiferencia legislativa hacia la preocupación por el consumidor financiero, situación que en este siglo se ha consolidado como una temática capital en la agenda legislativa del Congreso de la República. En segundo lugar, la regulación financiera se expide siempre de manera posterior a la ocurrencia de los fenómenos que necesita regular. La normativa anteriormente referenciada estaba lejos de concebir un mundo de apps, tecnología financiera, servicios financieros digitales, entre otros, por consiguiente, en el siguiente apartado exploraremos la evolución de los depósitos de bajo monto en Colombia, conocidos como "billeteras digitales", cuya seguridad en su uso motiva la formulación de la iniciativa actual.

**b. Evolución de las billeteras digitales en Colombia.**

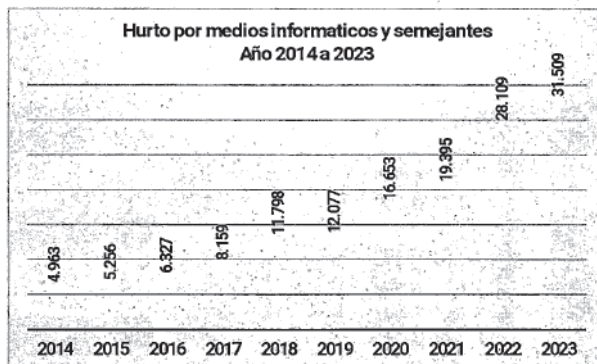
Como mencionamos, en nuestro país el incremento del uso de herramientas electrónicas para procesos bancarios y financieros es evidente: el uso físico del dinero está siendo progresivamente opacado por transacciones en línea. Cada vez es más común que las personas realicen operaciones a través de la banca digital, utilizando aplicaciones en sus teléfonos móviles o tabletas, y sitios web para pagar servicios o hacer transferencias bancarias, evitando así las largas filas.

Tal como se indica en un documento de la Universidad del Bosque titulado "Análisis de la evolución de las billeteras digitales, sus beneficios y relación con desarrollo de la banca digital en Colombia", la evolución de estas "billeteras digitales" en nuestro país se puede subdividir en tres fases. La primera de ellas es el arribo internet como fuente causante de una progresión nunca antes vista de conexiones nacionales e internacionales entre personas a tiempo real, lo cual poco a poco fungió como estímulo a la reproducción de herramientas digitales en un camino hacia la digitalización bancaria global. La segunda fase fue la bancarización de las personas, entendiendo esta como un fenómeno de "inclusión social" de las personas al sistema financiero. De hecho, el que el 100% de la población colombiana no se encuentre bancarizado resulta ser uno de los motivos fundamentales que irradian la propagación de estas "billeteras digitales". La tercera fase, que es la creación de estos modelos de banca digital ha crecido exponencialmente en los últimos años en Colombia, siendo este crecimiento un medio propicio y sencillo para que los

persona titular del depósito a la vista. Lo anterior, fundamentándose en el interés público de siempre poder determinar la identidad de toda persona que haga uso de esos medios digitales para cometer acciones fraudulentas o delictivas.

**d. Aumento de hurtos por medios informáticos.**

Según información aportada por la Fiscalía General de la Nación, en respuesta a Solicitud de Información enviada por el senador Alejandro Carlos Chacón, el total de delitos de hurto por medios informáticos y semejantes (Art. 269l. Ley 1273 de 2009) ha venido aumentando progresivamente desde 2014 hasta la fecha:



Fuente: Respuesta a Solicitud de Información. Fiscalía General de la Nación. Archivo Excel. 2024120000085.

**IV. FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES.**

**a) Fundamentos Constitucionales.**

Advirtiendo que los depósitos de bajo monto son recursos captados del público, se hace evidente que la regulación de estos depósitos, incluyendo la seguridad de su manejo, está directamente relacionada con las funciones otorgadas al Congreso de la República por parte del artículo 150 de la Constitución Política de 1991. Al establecerse requisitos específicos, verbigracia un registro biométrico, se busca asegurar que el manejo e inversión de estos recursos se realice de manera segura

delinquentes cometan toda clase de fraudes o delitos en perjuicio de las finanzas de los colombianos.

Mediante estas "billeteras digitales" se ofrecen servicios como enviar dinero, sacar dinero, pagar con código QR, recargar líneas de datos de celular, crear bolsillos de ahorro, solicitar préstamos, pagar servicios y cuentas o créditos, solicitar créditos, ver saldos y movimientos de cuentas, entre varios. En Colombia actualmente se encuentran aplicaciones en dispositivos móviles como: "Nequi", "Bancolombia", "Daviplata", "BBVA Wallet", "Dale", "Google Wallet", "Lulo Bank", "Movii", "Un Bank", "Powwi", "Rappi Pay", "Tpaga", "Tuya Pay", "Ualá", entre otras. Lo anterior mencionado justifica que se examine la conveniencia de nuevas normas que estén acorde con la cantidad y el nivel de transacciones de los consumidores financieros mediante canales virtuales.

**c. Fragilidad en cuanto a la seguridad de operaciones monetarias mediante billeteras digitales en Colombia.**

El principal riesgo asociado al uso de depósitos de bajo monto en el mercado financiero como Nequi, Daviplata, entre otros, es el relacionado con la seguridad, fraudes o ciberdelitos que afectan a los consumidores financieros. Es un hecho que el incremento del volumen de operaciones monetarias realizadas por canales virtuales ha traído como efecto colateral el incremento en los fraudes a los colombianos.

En buena medida, tanto la constatable facilidad en la comisión de estos comportamientos fraudulentos o delictivos como la posterior impunidad de estos encuentra su génesis en la falta, ausencia o deficiencia de la autenticación de la identidad de toda persona que realiza operaciones monetarias mediante estos depósitos de bajo monto. Por ejemplo, actualmente en Daviplata los delinquentes tan solo tienen que hacer una reposición de SIM en el operador de telefonía celular y, con este elemento, en poco tiempo lograr su cometido delictivo.

Reconocemos que la existencia de estos riesgos, a pesar de que pueden afectar al consumidor financiero, no debe conducirnos a prohibir el uso de "billeteras digitales" o a asfixiar su proliferación mediante un excesivo intervencionismo que frene las innovaciones y emprendimientos de servicios financieros digitales. Razón por la cual, el presente Proyecto de Ley ordena el simple cumplimiento de un requisito previo de apertura, consistente en la recolección de muestras biométricas de la

y controlada, evitando fraudes y promoviendo la confianza del público en el sistema financiero.

El referido artículo superior consagra:

**ARTÍCULO 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:**

(...)

19. Dictar las normas generales, y señalar en ellas los objetivos y criterios a los cuales debe sujetarse el Gobierno para los siguientes efectos:

- a) Organizar el crédito público;
- b) Regular el comercio exterior y señalar el régimen de cambio internacional, en concordancia con las funciones que la Constitución consagra para la Junta Directiva del Banco de la República;
- c) Modificar, por razones de política comercial los aranceles, tarifas y demás disposiciones concernientes al régimen de aduanas;
- d) Regular las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquiera otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos captados del público;
- e) Fijar el régimen salarial y prestacional de los empleados públicos, de los miembros del Congreso Nacional y la Fuerza Pública;
- f) Regular el régimen de prestaciones sociales mínimas de los trabajadores oficiales. (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

El artículo 335 de la Constitución Política de 1991 consagra:

*Artículo 335. Las actividades financiera, bursátil, aseguradora y cualquier otra relacionada con el manejo, aprovechamiento e inversión de los recursos de captación a las que se refiere el literal d) del numeral 19 del artículo 150 son de interés público y sólo pueden ser ejercidas previa autorización del Estado, conforme a la ley, la cual regulará la forma de intervención del Gobierno en estas materias y promoverá la democratización del crédito". (Negrilla y subrayado fuera del texto original).*

El artículo 78 de la Constitución Política de 1991 consagra:

*"Artículo 78. La ley regulará el control de calidad de bienes y servicios ofrecidos y prestados a la comunidad, así como la información que debe suministrarse al público en su comercialización.*

*Serán responsables, de acuerdo con la ley, quienes en la producción y en la comercialización de bienes y servicios, atenten contra la salud, la seguridad y el adecuado aprovisionamiento a consumidores y usuarios.*



El Estado garantizará la participación de las organizaciones de consumidores y usuarios en el estudio de las disposiciones que les conciernen. Para gozar de este derecho las organizaciones deben ser representativas y observar procedimientos democráticos internos. (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

**b) Normatividad.**

En el Plan Nacional de Desarrollo 2006 – 2010, se incluyó en la Sección IV denominada "Desarrollo Empresarial" el artículo 70 que consagra:

"Artículo 70. Cuentas de ahorro de bajo monto. Con el fin de estimular el acceso de la población de escasos recursos a instrumentos de ahorro, los establecimientos de crédito y las cooperativas facultadas para adelantar actividad financiera podrán ofrecer cuentas de ahorro y planes de ahorro contractual de bajo monto que se ajusten a los requisitos de cuantía, saldos, movimientos, comisiones y demás condiciones que sean establecidas por el Gobierno Nacional. Los recursos captados por medio de estos instrumentos no estarán sometidos a ningún tipo de inversión obligatoria". (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

Luego, mediante la Ley 1735 de 2014 "Por la cual se dictan disposiciones tendientes a promover el acceso a los servicios financieros transaccionales y se dicten otras disposiciones" se consagró en el artículo 2:

"Artículo 2o. Depósitos de las sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos. Las sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos podrán captar recursos del público exclusivamente a través de los depósitos a que hacen referencia los artículos 2.1.15.1.1., y siguientes del Decreto número 2555 de 2010.

El trámite de vinculación y los límites de saldos y débitos mensuales de los depósitos electrónicos serán establecidos por el Gobierno nacional. Estos trámites serán aplicables por igual a todas las entidades autorizadas para ofrecer estos depósitos.

Los retiros o disposición de recursos de estos depósitos estarán exentos del gravamen a los movimientos financieros en los términos del numeral 25 del artículo 879 del Estatuto Tributario". (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

Posteriormente, mediante el artículo 1 del decreto 222 de 2020 se sustituyó el Título 15, del Libro I de la Parte II del Decreto 2555 de 2010. Es así como, como en el capítulo I del título 15 de la Parte II del Decreto 2555 de 2010, se ofrece la regulación correspondiente a los depósitos de bajo monto en los siguientes términos:

**Artículo 2.1.15.1.3. Trámite simplificado de apertura.** La Superintendencia Financiera de Colombia y la Superintendencia de la Economía Solidaria deberán establecer para sus entidades vigiladas, respectivamente, los trámites y requisitos de apertura de los depósitos de bajo monto, los cuales serán simplificados y no requerirán la presencia física del consumidor financiero.

**Artículo 2.1.15.1.4. Administración y manejo de los depósitos.** La Superintendencia Financiera de Colombia deberá establecer condiciones y trámites especiales para la administración y el manejo de los depósitos de bajo monto, de los que trata el presente Capítulo, tales como reglas para el uso de canales, medios de manejo y administración de riesgos. La Superintendencia de la Economía Solidaria desarrollará esta misma actividad respecto de las cooperativas facultadas para desarrollar la actividad financiera". (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

En el numeral 4 denominado "Depósito de bajo monto" en el marco del capítulo III "Disposiciones especiales aplicables a las operaciones pasivas" del Título I "Instrucciones generales relativas a las operaciones de los establecimientos de créditos y otros" de la Parte II "Mercado intermedio" de la Circular Básica Jurídica (C.E. 029 de 2014) de la Superintendencia Financiera de Colombia, se consagra:

**4. Depósito de bajo monto.** Los depósitos de bajo monto son depósitos a la vista, a nombre de personas naturales, los cuales se encuentran definidos en el artículo 2.1.15.1.2 del Decreto 2555 de 2010 y demás normas que lo modifiquen, sustituyan o adicionen.

Serán depósitos de bajo monto inclusivos aquellos que, además de cumplir las características definidas en el referido artículo, sean dirigidos a las personas pertenecientes al nivel 1 del SISBEN, desplazados inscritos en el Registro Único de Población Desplazada o beneficiarios de programas de ayuda y/o subsidios otorgados por el Estado Colombiano.

**4.1. Condiciones para la apertura de depósitos de bajo monto**

Para la apertura de los depósitos de bajo monto, las entidades vigiladas deben contar como mínimo con la siguiente información contenida en el documento de identidad de los clientes: tipo, nombre, número de identificación y fecha de expedición del respectivo documento.

En todo caso, las entidades vigiladas deben establecer procedimientos para verificar el contenido y veracidad de la información del cliente, sin que esto implique la presencia física del mismo.

En los productos a los que se refiere el presente numeral no es necesario conservar tarjetas de registro de firmas ni recolectar huellas dactilares.

**"Artículo 2.1.15.1.1. Entidades que podrán ofrecerlo.** De conformidad con lo previsto en el artículo 70 de la Ley 1151 de 2007 y el artículo 2 de ley 1735 de 2014, se entienden incorporadas a la lista de operaciones autorizadas para los establecimientos de crédito, las sociedades especializadas en depósitos y pagos electrónicos (SEDPE) y las cooperativas facultadas para desarrollar la actividad financiera, los depósitos de bajo monto, en las condiciones que se establecen en el presente Capítulo.

En el caso que depósitos de bajo monto sean dirigidos a las personas pertenecientes al nivel 1 del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales -Sisbén-, desplazados inscritos en el Registro Único de Población Desplazada o beneficiarios de programas de ayuda y/o subsidios otorgados por el Estado Colombiano, estos depósitos se denominarán depósitos de bajo monto inclusivos.

Los recursos captados por medio de los depósitos de bajo monto inclusivos no estarán sometidos a ningún tipo de inversión obligatoria.

**Artículo 2.1.15.1.2. Características del depósito de bajo monto.** Los depósitos de bajo monto son depósitos a la vista a nombre de personas naturales, con las siguientes características:

- a) El saldo máximo de depósitos no podrá exceder en ningún momento doscientos diez coma cincuenta (210, 50) Unidades de Valor Tributario - UVT;
- b) El monto acumulado de las operaciones débito que se realicen en un mes calendario no podrá superar doscientos diez coma cincuenta (210, 50) Unidades de Valor Tributario - UVT;
- c) El depósito debe estar asociado a uno o más instrumentos o mecanismos que permiten a su titular, mediante documentos físicos o mensajes de datos, extinguir una obligación dineraria y/o transferir fondos y/o hacer retiros.
- d) El contrato deberá establecer de manera clara, los canales a los cuales se tendrá acceso, así como aquellos que se encuentren restringidos.
- e) El contrato podrá terminarse unilateralmente en caso de que el depósito permanezca sin fondos durante un plazo que para el efecto determinen las partes, el cual no podrá ser nunca inferior a 3 meses.
- f) El contrato deberá establecer si se ofrece o no el reconocimiento de una tasa de interés por la captación de recursos mediante los depósitos de bajo monto.
- g) El consumidor financiero solamente puede ser titular de un (1) depósito de bajo monto en cada entidad.

**Parágrafo.** Los recursos provenientes de programas de ayuda y/o subsidios otorgados por el Estado colombiano, los desembolsos de créditos de bajo monto otorgados por entidades vigiladas por la Superintendencia Financiera de Colombia y/o los recursos provenientes del pago del seguro de depósito que realice el Fondo de Garantías de Instituciones Financieras, no se tendrán en cuenta para el cálculo de los límites establecidos en los literales a) y b) del presente artículo.

4.2 Instrucciones especiales respecto de la administración de los riesgos de lavado de activos y financiación del terrorismo y de riesgo operativo

Las entidades vigiladas deben adoptar mecanismos especiales en sus sistemas de administración de riesgos considerando las características particulares de estos depósitos. En este sentido podrán:

- 4.2.1. Establecer un número y monto máximo de transacciones y operaciones por cliente para conservar las características previstas para estos productos.
- 4.2.2. Limitar los canales a través de los cuales se pueden realizar dichas transacciones y operaciones.
- 4.2.3. Las demás que se consideren necesarias".

**V. IMPACTO FISCAL.**

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 ordena:

**"Artículo 7o. Análisis del impacto fiscal de las normas.** En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir, en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces". (Negrilla y subrayado fuera del texto original).

Con respecto a la anterior normativa, resulta conveniente precisar que el presente proyecto de ley no se reconoce como una iniciativa legislativa que "ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios". Como se advirtió con suma minuciosidad en líneas precedentes, el objeto de esta propuesta legislativa apunta a fortalecer la seguridad de los consumidores financieros en Colombia, especialmente en el contexto de los depósitos de bajo monto regulados por lo dispuesto en el Título 15, Capítulo 1 del Decreto 2555 de 2010. Por consiguiente, deviene con total claridad que la aprobación de esta ley por el Congreso de la República no genera un impacto fiscal para el Gobierno Nacional.

**VI. POSIBLES CONFLICTOS DE INTERÉS.**

Se advierte que el presente Proyecto de Ley es de carácter general, sin embargo, en cumplimiento de la Ley 2003 de 2019, se hace la salvedad de que corresponde a la esfera privada de cada uno de los congresistas el examen del contenido de la presente iniciativa legislativa, y de otros elementos que puedan derivarse o entenderse como generadores de conflicto de interés contemplados en el artículo 286 de la Ley 5 de 1992.

Por lo anterior, lo aquí advertido no exonera a cada uno de los congresistas de examinar minuciosamente posibles conflictos de interés para conocer y votar este proyecto, y en caso de existir algún conflicto, su responsabilidad de manifestarlo al Congreso de la República, durante el trámite de éste.

Cordialmente,

*Elvira A*  
**ALEJANDRO CARLOS CHACÓN CAMARGO**  
 Senador de la República.

*Elizabeth Jay-Pang Diaz*  
**Elizabeth Jay-Pang Diaz**  
 Representante a la Cámara  
 Archipiélago San Andrés Providencia  
 y Santa Catalina

*WILMER YESID GUERRERO*  
**WILMER YESID GUERRERO**  
 Representante a la Cámara

*Isabel Zuleta*  
**Isabel Zuleta**  
 Senadora

*FRAN CEFED*

*Marcelo Castillo*

*Mauricio Gómez Amín*  
**MAURICIO GÓMEZ AMÍN**  
 Senador de la República

*José Octavio Cardona León*  
**JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN**  
 Representante a la Cámara de Caldas

*Miguel Ángel Pinto Hernández*  
**MIGUEL ANGEL PINTO HERNÁNDEZ**  
 Senador de la República

*Cesar Cristian Gómez*  
**CESAR CRISTIAN GOMEZ**  
 Representante a la Cámara

*Sandra Bibiana Aristizabal Saleg*  
**SANDRA BIBIANA ARISTIZABAL SALEG**  
 Representante a la Cámara

*Silvio Carrasquilla Torres*  
**SILVIO CARRASQUILLA TORRES**  
 Representante a la Cámara por Bolívar

*Aníbal Gustavo Hoyos Franco*  
**ANÍBAL GUSTAVO HOYOS FRANCO**  
 Representante a la Cámara

*Hugo Alfonso Archila Suárez*  
**HUGO ALFONSO ARCHILA SUÁREZ**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Casanare

*Jhoany Carlos Alberto Palacios Mosquera*  
**JHOANY CARLOS ALBERTO PALACIOS MOSQUERA**  
 Representante a la Cámara por el Chocó

*Kelyn Johana Gonzalez Duarte*  
**KELYN JOHANA GONZALEZ DUARTE**

*Johnairo Roldan Avendaño*  
**JOHN AIRO ROLDAN AVENDAÑO**  
 Senador de la República

*Fabio Raúl Amín Saleme*  
**FABIO RAÚL AMÍN SALEME**

*Gilma Díaz Arias*  
**GILMA DÍAZ ARIAS**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Caquetá

*Alejandro Vega Pérez*  
**ALEJANDRO VEGA PÉREZ**  
 Senador de la República  
 Partido Liberal Colombiano

*Dolcey Torres Romero*  
**DOLCEY TORRES ROMERO**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Atlántico

*Julián Peinado Ramírez*  
**JULIÁN PEINADO RAMÍREZ**  
 Representante a la Cámara- Antioquia

*Germán Rogelio Roza Anís*  
**GERMÁN ROGELIO ROZO ANÍS**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento de Arauca

*Carlos Ardila Espinosa*  
**CARLOS ARDILA ESPINOSA**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Putumayo

*Flora Perdomo Andrade*  
**Flora Perdomo Andrade**  
 Representante a la Cámara  
 Departamento del Huila


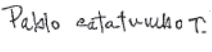

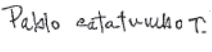

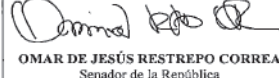
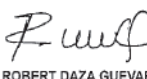
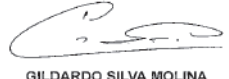
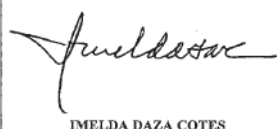




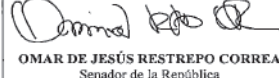
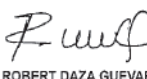
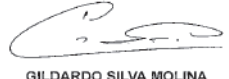
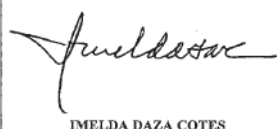




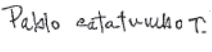

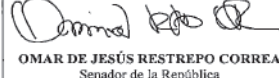
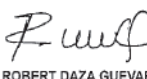
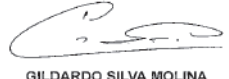
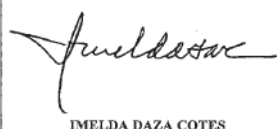



*Claudio Pérez*  
**Claudio Pérez**

*Yolanda Hernández*  
**Yolanda Hernández**  
 Esmeralda Hernández

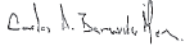



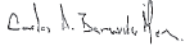



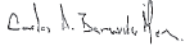



<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;"><b>SENADO DE LA REPÚBLICA</b></td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;">Secretaría General (Art. 100 y ss Ley 5ª de 1992)</td> </tr> <tr> <td colspan="2">El día <u>03</u> del mes <u>Septiembre</u> del año <u>2024</u></td> </tr> <tr> <td colspan="2">se radicó en este despacho el proyecto de ley</td> </tr> <tr> <td colspan="2">Nº <u>216</u> Acto Legislativo N° _____, con todos y</td> </tr> <tr> <td colspan="2">cada uno de los requisitos constitucionales y legales</td> </tr> <tr> <td colspan="2">por: <u>H. Germán Blanco Álvarez, Alejandra Chacón Caceres,</u></td> </tr> <tr> <td colspan="2"><u>Efraín Cepeda Sarabia, Jonathan Pulido Hernández, Esmeralda</u></td> </tr> <tr> <td colspan="2"><u>Hernández, Isabel Zuleta López, H.E. Elizabeth Jay Berg Diaz,</u></td> </tr> <tr> <td colspan="2"><u>y otras firmas</u></td> </tr> <tr> <td colspan="2" style="text-align: center;"><b>SECRETARIO GENERAL</b></td> </tr> </table>	<b>SENADO DE LA REPÚBLICA</b>		Secretaría General (Art. 100 y ss Ley 5ª de 1992)		El día <u>03</u> del mes <u>Septiembre</u> del año <u>2024</u>		se radicó en este despacho el proyecto de ley		Nº <u>216</u> Acto Legislativo N° _____, con todos y		cada uno de los requisitos constitucionales y legales		por: <u>H. Germán Blanco Álvarez, Alejandra Chacón Caceres,</u>		<u>Efraín Cepeda Sarabia, Jonathan Pulido Hernández, Esmeralda</u>		<u>Hernández, Isabel Zuleta López, H.E. Elizabeth Jay Berg Diaz,</u>		<u>y otras firmas</u>		<b>SECRETARIO GENERAL</b>		<p style="text-align: center;"><b>SECCIÓN DE LEYES</b> <b>SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES</b></p> <p>Bogotá D.C., 03 de Septiembre de 2024</p> <p>Señor Presidente:</p> <p>Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.216/24 Senado "POR MEDIO DEL CUAL SE ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE UN REGISTRO BIOMÉTRICO PARA LA APERTURA DE UN DEPÓSITO DE BAJO MONTO O CUENTA BANCARIA - LA BIOMETRÍA ES TU SEGURIDAD", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores ALEJANDRO CARLOS CHACÓN, GERMÁN BLANCO ÁLVAREZ, ALFREDO DELIQUÉ ZULETA, JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ, EFRAIN CEPEDA SARABIA, ESMERALDA HERNÁNDEZ SILVA, ISABEL ZULETA LÓPEZ, ALEJANDRO VEGA PÉREZ, LAURA FORTICHO SÁNCHEZ, CLAUDIA PÉREZ GIRALDO, JOHN JAIRO ROLDÁN AVENDAÑO, MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ, FABIO RAÚL AMÍN, MAURICIO GÓMEZ AMÍN, JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ, LORENA RÍOS CUELLAR, JUAN CARLOS GARCÍA GÓMEZ, DAVID LUNA SÁNCHEZ, ANTONIO CORREA JIMÉNEZ, JAIRO CASTELLANOS SERRANO, y los Honorables Representantes MARELEN CASTILLO TORRES, ELIZABETH JAY PANG, OLGA BEATRIZ GONZÁLEZ CORREA, WILMER YESID GUERRERO, FLORA PERDOMO ANDRADE, ANDRÉS CALLE AGUAS, KARINA BOCANEGRA PANTOJA, JULIAN PEINADO RAMÍREZ, DOLCEY TORRES ROMERO, CARLOS ALBERTO PALACIOS MOSQUERA, KELYN JOHANA GONZÁLEZ DUARTE, JEZMI BARRAZA ARRAUT, CESAR CRISTIAN GÓMEZ, BIBIANA ARISTIZABAL SALEG, SILVIO CARRASQUILLA TORRES, ANIBAL HOYOS FRANCO, HUGO ARCHILA SUÁREZ, LUIS CARLOS OCHOA TOBÓN, OSCAR SÁNCHEZ LEÓN, JOSÉ OCTAVIO CARDONA, ROGELIO ROZO ANIS, CARLOS ARDILA ESPINOSA, GILMA DÍAZ ARIAS. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión <b>TERCERA</b> Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b> Secretario General</p> <p style="text-align: center;"><b> PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – SEPTIEMBRE 3 DE 2024</b></p> <p>De conformidad con el informe de Secretaría General, desmo por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión <b>TERCERA</b> Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.</p> <p><b>CÚMPLASE</b></p> <p><b>EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</b></p> <p><b>EFRAIN CEPEDA SARABIA</b> SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA</p> <p><b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b></p>
<b>SENADO DE LA REPÚBLICA</b>																							
Secretaría General (Art. 100 y ss Ley 5ª de 1992)																							
El día <u>03</u> del mes <u>Septiembre</u> del año <u>2024</u>																							
se radicó en este despacho el proyecto de ley																							
Nº <u>216</u> Acto Legislativo N° _____, con todos y																							
cada uno de los requisitos constitucionales y legales																							
por: <u>H. Germán Blanco Álvarez, Alejandra Chacón Caceres,</u>																							
<u>Efraín Cepeda Sarabia, Jonathan Pulido Hernández, Esmeralda</u>																							
<u>Hernández, Isabel Zuleta López, H.E. Elizabeth Jay Berg Diaz,</u>																							
<u>y otras firmas</u>																							
<b>SECRETARIO GENERAL</b>																							

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 217 DE 2024 SENADO**

*por medio de la cual se habilita la adjudicación de baldíos ubicados al interior de áreas de reservas forestales establecidas en la Ley 2ª de 1959, sin que sea necesaria su sustracción de la figura de reserva, estableciendo una excepción transitoria al artículo 209 del Decreto Ley 2811 de 1974 y se dictan otras disposiciones.*

<p>Bogotá D.C., septiembre 3 de 2024</p> <p>Doctor <b>GREGORIO ELJACH PACHECO</b> Secretaría General Senado de la República E.S.D.</p> <p style="text-align: center;"><i>Asunto: Radicación Proyecto de Ley "Por la cual se habilita la adjudicación de baldíos ubicados al interior de áreas de reservas forestales establecidas en la ley 2 de 1959, sin que sea necesaria su sustracción de la figura de reserva, estableciendo una excepción transitoria al artículo 209 del decreto ley 2811 de 1974 y se dictan otras disposiciones".</i></p> <p>Respetado secretario Eljach:</p> <p>En nuestra calidad de Congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, nos permitimos respetuosamente radicar el proyecto de ley de la referencia y, en consecuencia, le solicitamos se sirva dar inicio respectivo al trámite legislativo.</p> <p>Los congresistas,</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse; margin-top: 10px;"> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center; padding: 5px;">   <b>Iván Cepeda Castro</b> Senador de la República Polo Democrático Alternativo             </td> <td style="width: 50%; text-align: center; padding: 5px;">   <b>Pablo Catatumbo Torres Victoria</b> Senador de la República Partido Comunes             </td> </tr> </table>	 <b>Iván Cepeda Castro</b> Senador de la República Polo Democrático Alternativo	 <b>Pablo Catatumbo Torres Victoria</b> Senador de la República Partido Comunes	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center; padding: 5px;">   <b>Sandra Ramirez Lobo Silva</b> Senadora de la República Partido Comunes             </td> <td style="width: 50%; text-align: center; padding: 5px;">   <b>OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA</b> Senador de la República Partido Comunes- Pacto Histórico             </td> </tr> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center; padding: 5px;">   <b>ROBERT DAZA GUEVARA</b> Senador de la República Polo Democrático - Pacto Histórico             </td> <td style="width: 50%; text-align: center; padding: 5px;">   <b>GILDARDO SILVA MOLINA</b> Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Pacto Histórico - Unión Patriótica             </td> </tr> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center; padding: 5px;">   <b>IMELDA DAZA COTES</b> Senadora de La República Partido Comunes-Pacto Histórico             </td> <td style="width: 50%; text-align: center; padding: 5px;">   <b>ERICK VELASCO BURBANO</b> Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico             </td> </tr> <tr> <td style="width: 50%; text-align: center; padding: 5px;">   <b>HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ</b> Representante a la Cámara Pacto Histórico             </td> <td style="width: 50%; text-align: center; padding: 5px;">   <b>GABRIEL BECERRA YAÑEZ</b> Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico - Unión Patriótica             </td> </tr> </table>	 <b>Sandra Ramirez Lobo Silva</b> Senadora de la República Partido Comunes	 <b>OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA</b> Senador de la República Partido Comunes- Pacto Histórico	 <b>ROBERT DAZA GUEVARA</b> Senador de la República Polo Democrático - Pacto Histórico	 <b>GILDARDO SILVA MOLINA</b> Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Pacto Histórico - Unión Patriótica	 <b>IMELDA DAZA COTES</b> Senadora de La República Partido Comunes-Pacto Histórico	 <b>ERICK VELASCO BURBANO</b> Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico	 <b>HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ</b> Representante a la Cámara Pacto Histórico	 <b>GABRIEL BECERRA YAÑEZ</b> Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico - Unión Patriótica
 <b>Iván Cepeda Castro</b> Senador de la República Polo Democrático Alternativo	 <b>Pablo Catatumbo Torres Victoria</b> Senador de la República Partido Comunes										
 <b>Sandra Ramirez Lobo Silva</b> Senadora de la República Partido Comunes	 <b>OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA</b> Senador de la República Partido Comunes- Pacto Histórico										
 <b>ROBERT DAZA GUEVARA</b> Senador de la República Polo Democrático - Pacto Histórico	 <b>GILDARDO SILVA MOLINA</b> Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Pacto Histórico - Unión Patriótica										
 <b>IMELDA DAZA COTES</b> Senadora de La República Partido Comunes-Pacto Histórico	 <b>ERICK VELASCO BURBANO</b> Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico										
 <b>HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ</b> Representante a la Cámara Pacto Histórico	 <b>GABRIEL BECERRA YAÑEZ</b> Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico - Unión Patriótica										



<table border="1"> <tr> <td data-bbox="175 504 480 847">   <b>CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA</b>                  Senador de la República                  Polo Democrático Alternativo             </td> <td data-bbox="480 504 786 847">   <b>SANDRA YANETH JAIMES CRUZ</b>                  Senadora de la República                  Pacto Histórico- PDA             </td> </tr> <tr> <td data-bbox="175 847 480 1040">   <b>MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ</b>                  Senadora de la República             </td> <td data-bbox="480 847 786 1040">   <b>ANDRÉS CANCIMANCE LÓPEZ</b>                  Representante a la Cámara por el Putumayo - Pacto Histórico             </td> </tr> </table>	 <b>CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA</b> Senador de la República Polo Democrático Alternativo	 <b>SANDRA YANETH JAIMES CRUZ</b> Senadora de la República Pacto Histórico- PDA	 <b>MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ</b> Senadora de la República	 <b>ANDRÉS CANCIMANCE LÓPEZ</b> Representante a la Cámara por el Putumayo - Pacto Histórico	<p style="text-align: center;"><b>PROYECTO DE LEY No 217/2024</b></p> <p style="text-align: center;"><b>POR MEDIO DE LA CUAL SE HABILITA LA ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS UBICADOS AL INTERIOR DE ÁREAS DE RESERVAS FORESTALES ESTABLECIDAS EN LA LEY 2 DE 1959, SIN QUE SEA NECESARIA SU SUSTRACCIÓN DE LA FIGURA DE RESERVA, ESTABLECIENDO UNA EXCEPCIÓN TRANSITORIA AL ARTÍCULO 209 DEL DECRETO LEY 2811 DE 1974 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES.</b></p>
 <b>CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA</b> Senador de la República Polo Democrático Alternativo	 <b>SANDRA YANETH JAIMES CRUZ</b> Senadora de la República Pacto Histórico- PDA				
 <b>MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ</b> Senadora de la República	 <b>ANDRÉS CANCIMANCE LÓPEZ</b> Representante a la Cámara por el Putumayo - Pacto Histórico				
<p>conjuntamente entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las comunidades campesinas u organizaciones campesinas solicitantes de adjudicación y, cuyos principales propósitos serán:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Delimitar la frontera agrícola, con la inclusión de la población campesina ocupante en el cumplimiento de los objetivos de conservación ambiental. (Considerar restauración, y otros conceptos asociados).</li> <li>2. Determinar, caracterizar y zonificar las áreas susceptibles de adjudicación en áreas de reserva forestal con restricciones y determinantes de uso, buscando armonizar los objetivos de conservación ambiental con el progresivo acceso a la tierra de campesinos y campesinas, el desarrollo de la economía campesina, la soberanía alimentaria y la vida digna de estas comunidades.</li> <li>3. Establecer lineamientos para el desarrollo de proyectos productivos sostenibles en las áreas zonificadas, así como sus fuentes de financiación y, de ser necesario, establecer los criterios para los procesos de reconversión productiva.</li> <li>4. Determinar las áreas sobre las que potencialmente se pueden adjudicar baldíos por medio de títulos de dominio con determinantes ambientales de uso, y aquellas que de manera definitiva, quedarían excluidas de procesos de adjudicación.</li> <li>5. Las medidas necesarias para la restauración de áreas que en el marco de los análisis técnicos, correspondan a ecosistemas estratégicos y presenten algún nivel de degradación.</li> <li>6. Establecer, si aplica, las líneas estratégicas para la creación de programas de guardabosques, pago por servicios ambientales -PSA- o retribuciones por la conservación.</li> <li>7. Diagnosticar las necesidades de infraestructura necesaria para el desarrollo comunitario y el fortalecimiento de los sistemas productivos.</li> <li>8. Elaborar en asocio con el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y las respectivas entidades territoriales, la ubicación y caracterización socioeconómica y demográfica de los grupos familiares al interior de la Zona de Reserva Forestal.</li> </ol> <p><b>Parágrafo 1º.</b> En el marco del proceso de concertación con las comunidades campesinas para el desarrollo de estos planes, se definirá la escala del mismo, ya sea veredal, municipal o regional.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> La Agencia de Desarrollo Rural- ADR- y la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria – UPRA- apoyarán el establecimiento de las líneas y circuitos productivos definidos en el numeral 7º del presente artículo, haciendo especial énfasis en la premisa de armonización de intereses de conservación ambiental con la producción de las economías campesinas.</p> <p><b>Parágrafo 3º.</b> Los Planes de Zonificación Ambiental y de Ordenamiento Forestal de los que trata este artículo, serán adoptados de manera conjunta mediante acto administrativo proferido por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.</p> <p><b>Parágrafo 4º.</b> El Instituto Geográfico Agustín Codazzi- IGAC- y la Superintendencia de Notariado y Registro en el marco de sus competencias, expedirán las cédulas catastrales y folios de matrícula inmobiliaria para los predios o áreas que se definen como bienes fiscales de uso público dados sus valores ambientales, y que por tanto, no pueden ser objeto de adjudicación</p> <p><b>Parágrafo 5º.</b> La administración de los bienes establecidos en el parágrafo anterior estará en cabeza de la autoridad ambiental competente en la zona, la cual deberá materializar sobre ellos, las</p>	<p style="text-align: center;">El Congreso de la República de Colombia</p> <p style="text-align: center;"><b>DECRETA:</b></p> <p><b>Artículo 1. Objeto.</b> La presente ley tiene por objeto habilitar la adjudicación de baldíos ubicados al interior de áreas de reservas forestales establecidas en la ley 2 de 1959, sin que sea necesaria su sustracción de la figura de reserva, estableciendo una excepción transitoria al artículo 209 del Decreto-ley 2811 de 1974.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> La adjudicación de la que trata el presente artículo sólo podrá realizarse en las áreas solicitadas por comunidades campesinas y sobre las cuales obre un Plan de Zonificación Ambiental y de Ordenamiento Forestal, formulado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> Los procesos de adjudicación de baldíos desritos en el presente artículo se realizarán sobre áreas categorizadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible como zonas tipo A, B y C.</p> <p><b>Parágrafo 3º.</b> Se excluyen de la adjudicación sin sustracción las áreas que cuentan con previa decisión, de ordenamiento, las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas de conformidad con los artículos 2.2.2.1.1.1. y subsiguientes del Decreto Único 1076 de 2015; y los territorios colectivos de comunidades negras y resguardos indígenas legalmente constituidos o en proceso de ampliación.</p> <p><b>Artículo 2. Beneficiarios.</b> La adjudicación de baldíos insertos en Áreas de Reserva Forestal de los que trata la presente ley, será exclusivamente a favor de sujetos de reforma agraria o sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito, de conformidad con lo establecido en el artículo 4º del Decreto- ley 902 de 2017, en cumplimiento de las reglas dispuestas para ese efecto en la Ley 160 de 1994 y el señalado decreto. Dicha adjudicación deberá observarse bajo el enfoque diferencial sobre la población rural victimizada, incluyendo asociaciones de víctimas, mujeres rurales cabeza de familia y población desplazada.</p> <p>De igual forma podrán ser beneficiarias las asociaciones de trabajadoras y trabajadores con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, siempre y cuando cumplan con los requisitos subjetivos y de ocupación establecidos en la Ley 160 de 1994, el Decreto- ley 902 de 2017 y las reglas especiales establecidas en la presente ley.</p> <p><b>Artículo 3. Planes de Zonificación Ambiental y de Ordenamiento Forestal.</b> Creense los Planes de Zonificación Ambiental y de Ordenamiento Forestal como el instrumento de planeación construido</p> <p>actividades de seguimiento y control pertinentes para su preservación de conformidad con sus competencias.</p> <p><b>Artículo 4. Adjudicación.</b> La adjudicación de predios baldíos ubicados en Áreas de Reserva Forestal con Plan de Zonificación Ambiental y de Ordenamiento Forestal, serán exclusivamente para el desarrollo de proyectos que incluyan y armonicen actividades productivas asociadas al manejo forestal sostenible y al fortalecimiento de la economía campesina, a través de prácticas forestales, silvopastoriles, agroecológicas y aquellas que impliquen usos sostenibles no agropecuarios, contribuyendo al cierre de la frontera agrícola evitando procesos de deforestación.</p> <p>Únicamente podrán adjudicarse predios baldíos en estas áreas en razón de una (1) Unidad Campesina Agroforestal -UCA- por núcleo familiar beneficiario.</p> <p><b>Parágrafo 1º.</b> La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria -UPRA- en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el término máximo de seis (6) meses contados a partir de la expedición de la presente ley, diseñará la metodología para el cálculo de la Unidad Campesina Agroforestal -UCA- con la cual se determinará las extensiones de áreas a adjudicar para que un grupo familiar campesino derive su sustento en condiciones de dignidad.</p> <p><b>Parágrafo 2º.</b> La Agencia Nacional de Tierras -ANT-, expedirá el acto administrativo de adjudicación que deberá dar cuenta del cumplimiento de los requisitos y limitaciones establecidas en el artículo 39 de la Ley 160 de 1994 y la caracterización de beneficiarios del artículo 4º del Decreto- ley 902 de 2017 y el artículo 2º de la presente ley e incluirá como obligaciones a cargo del adjudicatario los determinantes ambientales establecidos en el Plan de Zonificación y de Ordenamiento Forestal correspondiente, los cuales, además, se constituyen en limitaciones de uso del predio adjudicado.</p> <p><b>Parágrafo 3º.</b> Los determinantes ambientales y la limitación de enajenación del dominio, tenencia o uso establecidos en el presente artículo, deberán ser consignados en cada acto administrativo de adjudicación y registrados en el Folio de Matrícula Inmobiliaria que la autoridad registral abra para tal fin. Para ese efecto, la Superintendencia de Notariado y Registro deberá adecuar su marco normativo para el cumplimiento del anterior propósito de conformidad con las reglas descritas por la Ley 1579 de 2012.</p> <p><b>Parágrafo 4º.</b> El Estado deberá intervenir el polígono zonificado, a través de las autoridades administrativas competentes, con base en el diagnóstico establecido en el Plan de Zonificación Ambiental y de Ordenamiento Forestal, con el fin de adelantar las obras de infraestructura, adecuación de vías terciarias y en general, cualquier obra requerida para el pleno desarrollo de las comunidades campesinas asentadas en el área.</p> <p>Dichas intervenciones deberán contar con el acompañamiento técnico y las licencias y permisos correspondientes de la autoridad ambiental competente, de tal manera que en su implementación se respeten los determinantes ambientales establecidos en el Plan de Zonificación Ambiental y de Ordenamiento Forestal correspondiente.</p> <p><b>Parágrafo 5º.</b> La Agencia Nacional de Tierras -ANT- priorizará la atención de solicitudes de constitución de Zonas de Reserva Campesina que se traslapan con Áreas de Reserva Forestal, de tal</p>				

manera que el Plan de Desarrollo Sostenible integre los usos definidos en el Plan de Zonificación Ambiental y Ordenamiento Forestal.

**Artículo 5. Prohibición de adjudicación.** Además de la excepción contenida en el artículo 1º de la presente ley, no podrán ser objeto de adjudicación los bienes declarados como de uso público, parques naturales, tierras comunitarias de grupos étnicos, resguardos, áreas declaradas como patrimonio arqueológico de la Nación, incluyendo las zonas donde hagan presencia comunidades étnicas en los términos establecidos en los párrafos 5 y 6 del artículo 85 de la Ley 160 de 1994, la Ley 21 de 1991 y los artículos 2, 4 y 6 de la ley 70 de 1993, así como otras zonas que por disposición legal no puedan ser objeto de adjudicación por vía administrativa.

Tampoco podrán ser adjudicados predios ubicados en áreas de reserva forestal para proyectos de utilidad pública e interés social, como minería, exploración o explotación de hidrocarburos, concesiones portuarias e infraestructura, salvo lo dispuesto en el párrafo 4º del artículo 4 de la presente ley.

**Artículo 6. Control y seguimiento.** La explotación de los bienes adjudicados de conformidad con lo descrito en la presente ley, deberá ajustarse a las reglas generales establecidas para los propósitos de acceso a tierras previstos en la Ley 160 de 1994 y el Decreto-ley 902 de 2017, así como en lo concerniente al manejo de los recursos naturales. La Agencia Nacional de Tierras -ANT- hará seguimiento al cumplimiento de las obligaciones a cargo del adjudicatario, en especial a las establecidas en el artículo 8º del Decreto-ley 902 de 2017 y lo dispuesto en la presente ley.

La autoridad ambiental competente, hará seguimiento del cumplimiento de las obligaciones devenidas del adecuado uso de los recursos naturales de manera general y en específico, al cumplimiento de los determinantes ambientales establecidos en el Plan de Zonificación Ambiental y de Ordenamiento Forestal correspondiente y que deben obrar en el acto administrativo de adjudicación y en el Folio de Matrícula Inmobiliaria.

**Parágrafo 1º.** La verificación de cumplimiento de las obligaciones deberá realizarse al menos una (1) vez al año y para ese efecto, la Agencia Nacional de Tierras -ANT- y la autoridad ambiental competente en el área podrán coordinarse de tal manera que la inspección administrativa sea conjunta; no obstante lo anterior, en virtud del principio de eficiencia administrativa, cada entidad puede adelantar inspecciones independientes cuyos resultados, en cualquier caso, deben aportarse al expediente administrativo que administre la Agencia Nacional de Tierras -ANT-.

**Parágrafo 2º.** Para el seguimiento a los compromisos adquiridos por los adjudicatarios, la Agencia Nacional de Tierras desarrollará un Sistema de Información Geográfico interoperable con sistemas de información ambiental para el control de la deforestación. Para este propósito la Agencia Nacional de Tierras o quien haga sus veces, establecerá una ruta de trabajo con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

**Artículo 7. Revocatoria del título de adjudicación.** El acto administrativo de adjudicación puede ser revocado por la Agencia Nacional de Tierras -ANT- ante el incumplimiento de cualquiera de las obligaciones establecidas en el artículo 39 de la Ley 160 de 1994, así como de los determinantes ambientales consignados en el Plan de Zonificación y de Ordenamiento Forestal. Lo anterior sin perjuicio de las demás acciones policivas y administrativas a las que haya lugar.

**Parágrafo 1º.** El procedimiento empleado para adelantar el proceso revocatorio se dará exceptuando el cumplimiento de lo establecido en el artículo 97 de la Ley 1437 de 2011, en lo que tiene que ver con la extensión del consentimiento del titular del derecho reconocido; además de lo anterior, deberá adelantarse en pleno cumplimiento de las reglas sustantivas y procesales devenidas del debido proceso administrativo y del procedimiento legal establecido para tal fin en la señalada ley.

**Parágrafo 2º.** Para adelantar el procedimiento revocatorio establecido en el presente artículo por el incumplimiento de los determinantes ambientales establecidos en el Plan de Zonificación y de Ordenamiento Forestal, el título y el asiento registral, debe mediar informe previo de la autoridad ambiental competente en el que se indique y sustente dicho incumplimiento; lo anterior, sin perjuicio de las medidas a aplicar por esa autoridad en el marco de lo establecido en la Ley 1333 de 2009.

**Artículo 8. Limitación de transferencia.** De conformidad con lo establecido en el inciso tercero del artículo 39 de la Ley 160 de 1994, los predios adjudicados en el marco de la aplicación de la presente ley, no serán transferibles a ningún título durante los siguientes quince (15) años contados a partir de la fecha de inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del acto de adjudicación. Dicha prohibición se inscribirá en el respectivo título de transferencia del derecho de dominio.

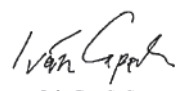

**Parágrafo 1º.** Una vez superado el lapso establecido en el presente artículo, el Estado ejercerá derecho preferente en la adquisición de predios adjudicados en el marco de la aplicación de la presente ley, extendiendo, en el caso de no estar interesado en su compra, la autorización respectiva para su venta a un tercero.

En lo sucesivo y para todos los negocios jurídicos que busquen transferir el derecho real de dominio, su posesión o tenencia, aplicarán el término y las condiciones descritas en el presente artículo con el objeto de prevenir su indebida acumulación.





**Parágrafo 2º.** La Agencia Nacional de Tierras -ANT- reglamentará el procedimiento, los requisitos y condiciones necesarias para dicha adquisición, así como para el otorgamiento de la autorización de enajenación a favor de un tercero y el seguimiento traditicio del dominio sobre estos predios.

**Artículo 9. Vigencias y derogatorias.** La presente ley rige a partir de su promulgación y tendrá una vigencia de diez (10) años contados a partir del señalado momento, introduce una excepción especial y transitoria a la aplicación del artículo 209 del Decreto-ley 2811 de 1974 y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

 Iván Cepeda Castro Senador de la República Polo Democrático Alternativo	 Pablo Catatumbo Torres Victoria Senador de la República Partido Comunes
---	--

 Sandra Ramirez Lobo Silva Senadora de la República Partido Comunes	 OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA Senador de la República Partido Comunes- Pacto Histórico
 ROBERT DAZA GUEVARA Senador de la República Polo Democrático - Pacto Histórico	 GILDARDO SILVA MOLINA Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Pacto Histórico - Unión Patriótica
 IMELDA DAZA COTES Senadora de La República Partido Comunes-Pacto Histórico	 ERICK VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico
 HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ Representante a la Cámara Pacto Histórico	 GABRIEL BECERRA YAÑEZ Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico - Unión Patriótica

 CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA Senador de la República Polo Democrático Alternativo	 SANDRA YANETH JAIMES CRUZ Senadora de la República Pacto Histórico- PDA
 MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ Senadora de la República	 ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ Representante a la Cámara por el Putumayo - Pacto Histórico



**SENADO DE LA REPUBLICA**

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 03 del mes de Septiembre del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley

Nº. 217 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con

cada uno de los requisitos constitucionales y legales

de MS. Juan Cepeda Castro, Dr. Carlos Tabares Torres, Victoria Sandoval Rami, Dr. José María Ormaiztegui, Dr. Jesús Bastardo, Dr. Roberto José Gavilana y otras corporaciones

SECRETARIO GENERAL

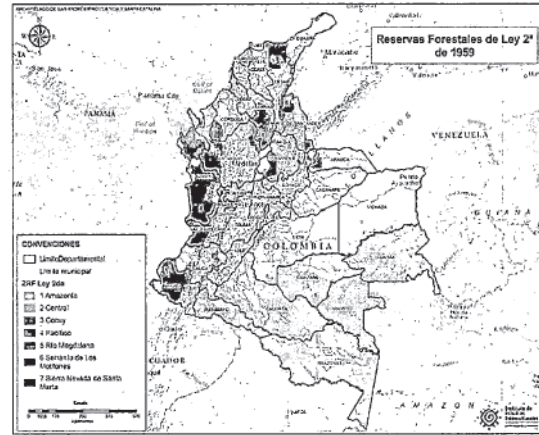
**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. ANTECEDENTES Y CONTEXTOS**

La expansión de la Frontera Agrícola en Colombia no ha respondido a un proyecto ordenado y planificado desde el Estado. Por el contrario, la ocupación por parte de campesinos y campesinas sobre los bosques del país ha respondido a un proceso desregularizado, en el que los campesinos se han visto abocados a asentarse en estas áreas como resultado de la expulsión generada por la violencia y la falta de acceso a tierras para la producción, situaciones que son la manifestación de la exclusión social a la que se ha visto sometido este grupo social por décadas.

La ley 2ª de 1959, sobre economía forestal de la nación y conservación de recursos naturales renovables, fue expedida por el Congreso de la República con el objetivo de asegurar el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, para lo cual se conformaron siete (7) Zonas de Reserva Forestal (en adelante ZRF) con carácter de "Zonas Forestales Protectoras" y "bosques de interés general". En orden de mayor a menor extensión son: Amazonas, Pacífico, Río Magdalena, Central, Cocuy, Sierra Nevada de Santa Marta, y Serranía de Los Motilones (Ver mapa 1).

Mapa 1. Zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959



Fuente: IEI (2022)

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (en adelante MADS), solo hasta el año 2011 adoptó una zonificación de las áreas de reserva forestal, y las clasificó en tres tipos: A, B y C. Como complemento, existen unas áreas que corresponden a territorios étnicos, áreas urbanas, áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), que tienen unas disposiciones propias respecto a su manejo, por tanto, se agrupan en la categoría de "Áreas con decisiones previas de ordenamiento", y que corresponden a la mayor parte del área de reserva forestal del país (Ver tabla 1).

La zona tipo A tiene por objeto el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos; la zona tipo B comprende aquellas áreas destinadas al manejo sostenible del recurso forestal; y la zona tipo C comprende las áreas que por sus características biofísicas pueden sostener el desarrollo de actividades productivas agroforestales, silvopastoriles y otras compatibles con los objetivos de la Reserva Forestal y las cuales deben incorporar el componente forestal. De acuerdo con el MADS (2021), existen aproximadamente 47.884.635,61 hectáreas de reserva forestal establecidas por ley 2ª, distribuidas de la siguiente manera:

Tabla 1. Total áreas (Ha) de reserva forestal establecidas por la ley 2ª de 1959

RF Ley 2da 1959	Tipo zona	Área (ha)	Porcentaje
Amazonas	Tipo A	3.876.512,40	11,38
	Tipo B	1.212.840,85	3,56
	Tipo C	274.160,46	0,80
	Áreas con previa decisión de ordenamiento	28.694.470,33	84,25
Total Amazonas		34.057.984,04	100,00
Central	Tipo A	514.352,49	34,45
	Tipo B	429.826,97	28,79
	Tipo C	6.881,95	0,46
	Áreas con previa decisión de ordenamiento	541.986,81	36,30
Total Central		1.493.048,22	100,00

Cocuy	Tipo A	182.804,86	25,65
	Tipo B	21.229,80	2,98
	Tipo C	79.378,76	11,14
	Áreas con previa decisión de ordenamiento	429.390,14	60,24
Total Cocuy		712.803,57	100,00
Pacífico	Tipo A	1.269.803,32	14,94
	Tipo B	49.092,41	0,58
	Tipo C	35.157,49	0,41
	Áreas con previa decisión de ordenamiento	7.146.114,56	84,07
Total Pacífico		8.500.167,78	100,00
Río Magdalena	Tipo A	662.605,56	31,82
	Tipo B	696.887,61	33,47
	Tipo C	551.320,14	26,48
	Áreas con previa decisión de ordenamiento	171.261,23	8,23
Total Río Magdalena		2.082.074,55	100,00
Serranía de Los Motilones	Tipo A	223.348,46	43,48
	Tipo C	208.260,60	40,54
	Áreas con previa decisión de ordenamiento	82.101,77	15,98
Total Serranía de Los Motilones		513.710,83	100,00



Sierra Nevada de Santa Marta	Tipo A	94.236,70	17,96
	Tipo B	70.758,24	13,48
	Áreas con previa decisión de ordenamiento	359.851,68	68,56
<b>Total Sierra Nevada de Santa Marta</b>		<b>524.846,62</b>	<b>100,00</b>
<b>Total nacional Tipo A</b>		<b>6.823.663,79</b>	<b>14,25</b>
<b>Total nacional Tipo B</b>		<b>2.480.635,88</b>	<b>5,18</b>
<b>Total nacional Tipo C</b>		<b>1.155.159,42</b>	<b>2,41</b>
<b>Total Nacional Áreas con previa decisión de ordenamiento</b>		<b>37.425.176,5</b>	<b>2</b>
<b>Total</b>		<b>47.884.635,6</b>	<b>1</b>

Fuente: Elaboración IEI con base en MADS (2021)

Al interior de las Zonas de Reserva Forestal (en adelante ZRF) se pueden distinguir aquellas áreas que pueden ser destinadas para la explotación de los bosques y los términos para hacerlo, así como aquellas áreas donde esta actividad se prohíbe; las áreas que pueden ser adecuadas para desarrollar la actividad agropecuaria, y así proceder con su sustracción; pero también las áreas que pueden ser susceptibles de adjudicación, siempre y cuando estas se sujeten a una reglamentación con el objeto de evitar la erosión de las tierras y conservar las aguas.

A pesar de lo anterior, la ley 2ª de 1959 se ha desdibujado en su forma y en su fondo. Hoy en día, lejos de ser una figura que facilite la gestión y el manejo de los recursos forestales, se ha convertido en una barrera que obstaculiza la integración social, política y económica de los campesinos que habitan en estas áreas, en gran medida por lo dispuesto en el Decreto 2811 de 1974, también conocido como el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, el cual introduce y desarrolla algunas de las disposiciones contenidas en la ley 2ª, deformando así el sentido original con el que fue creada.

La muestra más evidente de esto es el artículo 209 del citado Decreto, en el que se prohíbe taxativamente la adjudicación de baldíos en las áreas de reserva forestal. En la práctica, esta prohibición convirtió a las ZRF en sistemas cerrados, de similares características a las áreas protegidas, a pesar de que no fueron pensadas con ese propósito, e impidió que el Estado pudiera generar un esquema de gobernanza con las comunidades campesinas para proteger los bosques y promover una economía forestal.

La Defensoría del Pueblo (2022), a través de su delegada para los Asuntos Agrarios y de Tierras, elaboró un informe sobre la situación de derechos humanos de las comunidades campesinas en áreas de especial interés ambiental, incluidas las ZRF. En el informe, se indica que, en la ZRF de la Amazonia, en el departamento del Guaviare, las familias campesinas no cuentan con títulos de propiedad, y los documentos de compraventa o la sana posesión son los únicos elementos que tienen para acreditar la tenencia, lo que les ha impedido acceder a créditos para el desarrollo de proyectos productivos y ha facilitado procesos de desarraigo y desplazamiento.

Sumado a lo anterior, las medidas que han tomado las autoridades ambientales para frenar la creciente deforestación en el Guaviare, han afectado en diferentes niveles a la población campesina, por ejemplo, en testimonios recogidos por la Defensoría del Pueblo (2022), el cierre definitivo de la vía que conecta la Inspección de la Libertad-Barranquillita hasta Miraflores, así como la vía que conecta Agua Bonita Medio Barranquillita hasta Miraflores, afecta gravemente los derechos de los niños y niñas que habitan en esta región, a quienes se les estaría vulnerando su derecho a la educación, ya que son los beneficiarios de la ruta de transporte escolar que opera en la inspección de La Libertad, vereda el Recreo y circunvecinas, y que no podrá prestar el servicio a los menores en este sector. Como lo presenta la Defensoría en su informe, las medidas de suspensión de cualquier tipo de inversión pública vulneran los derechos de más de 1.000 familias campesinas que desde hace más de 50 años se encuentran establecidas en la ZRF.

En resumen, lo que no está diagnosticado en estos momentos por el Estado, es invisible para el mismo. Con los Planes de Zonificación Ambiental y Ordenamiento Forestal que propone este proyecto de ley, se busca atender este vacío de información, y así procurar la formulación participativa de unas políticas públicas que sean pertinentes y efectivas para resolver las necesidades que tiene la población campesina que habita en las ZRF.

Por su parte, en el año 2016, a través de la firma del Acuerdo Final de Paz en el punto 1, referente a la Reforma Rural Integral, se aborda la necesidad de resolver la situación del campesinado que habita o colinda con áreas de especial interés ambiental como los son las Zonas de Reserva Forestal y de estabilizar la frontera agropecuaria.

El 17 de septiembre de 2021, en Audiencia Pública realizada en La Macarena – Meta, el campesinado exigió ser parte de la mesa de implementación y seguimiento de la Sentencia 4360 de 2018, de la Corte Suprema de Justicia, que declaró a la Amazonia como sujeto de derechos. En el mismo sentido, durante el Paro Nacional de 2021, que tuvo lugar en Altamira - Huila uno de los puntos de concentración más álgidos de la ruralidad, convergieron las comunidades campesinas de 13 municipios del Caquetá y Sur del Meta, y producto de la movilización social se instaló una Mesa de negociación con el Gobierno Nacional.

La Mesa de Diálogo Campesina de Caquetá y Sur del Meta se instaló el 5 de junio de 2021, y entre sus compromisos se encuentra el financiamiento de cuatro (4) Zonificaciones Ambientales Participativas, bajo una metodología concertada entre el MADS y las comunidades campesinas para los municipios de Cartagena del Chairá, Solano, Puerto Rico y La Montañita en Caquetá. Estas Zonificaciones deben entregar insumos a una mesa interinstitucional que evaluará las oportunidades de acceso a tierras, proyectos productivos, reconversión productiva, rehabilitación ecológica y

Esta prohibición, no sólo impidió construir un modelo de ocupación regulado y sostenible, sino que tampoco contribuyó a mitigar la deforestación. De acuerdo con la información publicada por el MADS, con base en el análisis de los reportes del Sistema de Monitoreo de Bosques de Carbono del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM), en los últimos veinte (20) años en Colombia se han deforestado 3.1 millones de hectáreas de bosque, principalmente en la Amazonia, donde se han perdido al menos 1.8 millones de hectáreas. Durante el primer trimestre de 2022, se deforestaron 50.400 hectáreas de bosque, siendo Meta, Caquetá, Guaviare, Putumayo, Norte de Santander y Antioquia los seis departamentos más afectados (MADS, 7 de septiembre de 2022).

Entre las principales causas que esgrime el MADS para este fenómeno son: a) la praderización orientada al acaparamiento de tierras; b) las prácticas insostenibles de ganadería extensiva; c) los cultivos de uso ilícito; d) el desarrollo de infraestructura de transporte no planificada; e) la extracción ilícita de minerales; f) la tala ilegal de madera; y g) la ampliación de la frontera agrícola en áreas no permitidas.

Desde luego que estas actividades no pueden ser atribuidas de forma unilateral a los campesinos, sino al contexto desregulizado que prevalece en las ZRF, en el que los campesinos están inmersos, y del cual son los más afectados. Ubicados durante décadas por fuera de la denominada Frontera Agrícola, esta se ha convertido también en un límite al ejercicio de su ciudadanía, pues la visión hasta ahora imperante que ha considerado incompatible la protección de los bosques con el desarrollo de una economía campesina, ha propeiciado que el Estado llegue parcialmente, y les ha privado a los campesinos y campesinas no solamente de bienes y servicios, sino que también les ha negado sus derechos a participar de la vida social y política de la nación.

Un reflejo de lo anterior es el escaso –prácticamente nulo– conocimiento que tiene el Estado sobre las condiciones en las que viven los campesinos y campesinas que habitan en las ZRF. En primera medida, no se sabe el número aproximado de personas que habitan en las ZRF del país, ni tiene conocimiento sobre sus condiciones socioeconómicas y necesidades. En respuesta al derecho de petición realizado por los formuladores de este proyecto, el MADS señaló no tener conocimiento sobre el número de personas que habitan al interior de las Zonas de Reserva Forestal de ley 2ª en el país (se dio traslado al DANE sin obtener respuesta), y muchos menos cuenta con una caracterización social, económica, cultural de la población campesina que habita al interior de estas áreas. Tampoco cuenta con un diagnóstico actualizado del grado de transformación de los usos del suelo al interior de las áreas de Reserva Forestal de ley 2ª de 1959<sup>1</sup>.

Según la proyección realizada por la Agencia Nacional de Tierras (ANT), para el año 2022 se esperaban firmar aproximadamente 10.000 contratos de derecho de uso (CDU) en ZRF del país. En ese orden de ideas, habría un universo de al menos 10.000 familias que podrían ser potenciales beneficiarios, pero el número preciso es todavía indeterminado. Solamente en el municipio de Calamar, departamento del Guaviare, hay cerca de 3.729 familias localizadas en ZRF de ley 2ª (Defensoría del Pueblo, 2022).

<sup>1</sup> Respuesta al Derecho de Petición radicado ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) No. 2023E1031850, respondido el 9 de septiembre de 2023.

sustracciones en la ZRF, así como la alimentación del fondo de tierras de acuerdo al art. 18 del decreto ley 902 de 2017. Sumado a esto, se acordó que el Banco Agrario adelantaría brigadas de crédito en la ZRF de la Amazonia en el departamento del Caquetá, para socializar el portafolio de servicios y la oferta de incentivos tendientes a suplir las necesidades de financiación de las personas en estas áreas, así como el levantamiento de las restricciones para el reconocimiento de las personerías jurídicas de las Juntas de Acción Comunal de las veredas que se encuentran en la ZRF.

Más recientemente, durante la primera Convención Nacional Campesina (CNC), que se desarrolló en la Universidad Nacional en Bogotá entre el 2 y el 5 de diciembre de 2022, la cual contó con una participación de más de 2.500 delegados campesinos y campesinas de todo el país, se entregó al Gobierno Nacional una propuesta de capítulo campesino para ser incluido dentro del Plan Nacional de Desarrollo (PND). En este capítulo se incluyó una propuesta por la cual se concede la facultad a la Agencia Nacional de Tierras (ANT) para adjudicar los terrenos baldíos que se encuentran al interior de ZRF de ley 2ª de 1959 sin necesidad de adelantar un proceso de sustracción previa.

Dicha adjudicación sólo sería posible para el desarrollo de actividades productivas asociadas al manejo forestal sostenible, agroforestales, silvopastoriles y piscícolas, manteniendo la vocación forestal del suelo; y prevé un control y seguimiento de parte de las autoridades ambientales. Además, para las adjudicaciones en ZRF, se tendrían en cuenta las actividades productivas de los ocupantes, con el fin de formular un proyecto productivo que las incorpore y que, de ser necesario, contemple la reconversión gradual de las actividades orientadas al aprovechamiento nacional y sostenible de los bosques o a los procesos de restauración y recuperación de estos (Propuesta Capítulo Campesino-Plan Nacional de Desarrollo, p. 16, 2022). Esta propuesta no fue incluida dentro del articulado definitivo del PND.

Por el contrario, en el Plan Nacional de Desarrollo (ley 2294 de 2023) se presentó como iniciativa del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible las “Concesiones forestales campesinas” como el modelo mediante el cual se otorga el derecho de uso del recurso forestal y de la biodiversidad en los baldíos de la Nación ubicados al interior de Zonas de Reserva Forestal de ley 2ª de 1959, modelo que será analizado más adelante.

Por otra parte, es importante aclarar que las iniciativas que propenden por una titulación sin sustracción de los baldíos de las ZRF de ley 2ª no han sido exclusivamente de las organizaciones campesinas. En este sentido, es preciso recordar que la Procuraduría General de la Nación, en su informe de 2021, sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el Acuerdo de Paz, instó al Gobierno Nacional para que reglamente el artículo 18 del Decreto Ley 902 de 2017 (sobre el Fondo de Tierras), en el sentido de habilitar la adjudicación sin sustracción de áreas tipo C de ley 2ª. Además, también recomendó una sustracción abreviada de las zonas tipo B, previo reglamento de uso y plan de manejo ambiental, como una manera de habilitar asignaciones de derechos de tierras a ocupantes que cumplan con las condicionantes ambientales<sup>2</sup>.

<sup>2</sup> Recomendación 106 del Informe de la Procuraduría Delegada para el seguimiento al Acuerdo de Paz y la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, sobre el estado de avance de la implementación

Así las cosas, el presente proyecto de ley tiene como propósito superar el enfoque restrictivo hacia el campesinado al interior de las Zonas de Reserva Forestal de ley 2ª, debido a que no ha logrado resolver la apremiante urgencia de armonizar la protección de los bosques del país y los ecosistemas estratégicos que albergan, con los modos de vida campesina que allí se han asentado.

Este proyecto de ley recoge las aspiraciones que han expresado con vehemencia los campesinos y campesinas a través de movilizaciones y espacios de interlocución con instituciones del Estado. A continuación, se esgrimen al menos siete (7) argumentos por los cuales en nuestro concepto se debe promover una política de adjudicación de baldíos sin sustracción para campesinos y campesinas al interior de ZRF de ley 2ª:

- 1) Para el cabal cumplimiento de lo dispuesto en el Acuerdo de Paz;
- 2) Para el fortalecimiento de los derechos del campesinado;
- 3) Para la materialización integral de la política de restitución de tierras para las víctimas del conflicto armado al interior de las ZRF;
- 4) Para la implementación de una estrategia de sustitución de cultivos de uso ilícito más eficaz;
- 5) Porque las estrategias implementadas para la regularización de la tierra en las ZRF han resultado insuficientes;
- 6) Para el impulso a la constitución de Zonas de Reserva Campesina y otras formas de territorialidades campesinas en ZRF;
- 7) La necesidad de una zonificación ambiental participativa como herramienta de la Reforma Rural Integral.

**1. El papel de las ZRF en el cumplimiento del Acuerdo de Paz:**

El 24 de noviembre de 2016, el Gobierno Nacional, en cabeza del entonces presidente Juan Manuel Santos, y la antigua guerrilla de las Farc, firmaron el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, en adelante Acuerdo Final de Paz. El Acuerdo cuenta con seis puntos, con sus respectivos acuerdos, cuyo objetivo es contribuir a las transformaciones que requiere Colombia en aras de construir una paz estable y duradera, a saber: I. Hacia un nuevo campo colombiano. Reforma Rural Integral; II. Participación Política; III. Fin del Conflicto; IV. Solución al problema de Drogas ilícitas; V. Víctimas; y VI. Mecanismos de reafirmación del acuerdo.

de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el acuerdo de paz (Procuraduría General de la Nación, 7 de enero de 2021).

La Corte Constitucional, mediante Sentencia C-630 de 2017, indicó que el Acto Legislativo 02 de 2017, convirtió el Acuerdo Final de Paz, "en una política pública de Estado cuya implementación y desarrollo constituye compromiso y obligación de buena fe para todas las autoridades del Estado, con el fin de garantizar el derecho a la paz, respetando su autonomía". En consecuencia, los puntos pactados en el Acuerdo de Paz de 2016 con las extintas Farc, tienen un carácter vinculante para las diferentes entidades del Estado responsables de su implementación, lo que incluye desde luego, el punto 1, correspondiente a la Reforma Rural Integral (RRI).

La reforma rural integral tiene por objeto la transformación estructural del campo, lo que implica cerrar las brechas históricas entre el campo y la ciudad, a partir de la creación de condiciones de vida dignas para la población rural. En este sentido, el Acuerdo Final dispone que "[l]a RRI debe lograr la gran transformación de la realidad rural colombiana, que integre las regiones, erradique la pobreza, promueva la igualdad, asegure el pleno disfrute de los derechos de la ciudadanía y como consecuencia garantice la no repetición del conflicto y la erradicación de la violencia".

El primer punto de la RRI aborda el tema de acceso y uso de la tierra, la formalización de la propiedad, la frontera agrícola y la protección de las zonas de reserva, para lo cual empieza por crear el Fondo de Tierras, el cual está orientado a la democratización del acceso a la tierra; es de carácter permanente; y dispondrá de 3 millones de hectáreas durante sus primeros 12 años de creación, las cuales provendrán de seis (6) fuentes principales, a saber:

- a) Tierras provenientes de la extinción judicial de dominio a favor de la Nación: el Gobierno Nacional adelantará las reformas necesarias para agilizar el proceso judicial de extinción, con el fin de revertir la concentración ilegal de tierras.
- b) Tierras recuperadas a favor de la Nación: es decir, baldíos indebidamente apropiados u ocupados, recuperados mediante procesos agrarios, sin perjuicio de los campesinos y las campesinas que puedan ser beneficiarios del programa de formalización. (Esta fuente deberá resultar fortalecida con la formación y actualización catastral que se adelantará en el marco de este Acuerdo).
- c) **Tierras provenientes de la actualización, delimitación y fortalecimiento de la Reserva Forestal, con destino a los beneficiarios y beneficiarias del Fondo de Tierras; la sustracción de tierras mediante este mecanismo estará condicionada a la formulación, con la participación de las comunidades, de planes que garanticen sostenibilidad social y ambiental** (Negrilla y resaltado fuera del texto).
- d) Tierras inexploradas: tierras recuperadas mediante la aplicación del actual procedimiento de extinción administrativa de dominio, por incumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad.
- e) Tierras adquiridas o expropiadas por motivos de interés social o de utilidad pública, adquiridas para promover el acceso a la propiedad rural, con la correspondiente indemnización.

<sup>3</sup> Poder Legislativo, *Colombia: Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Publicado el 24 de noviembre de 2016*. Disponible en: <https://www.jep.gov.co/Marco%20Normativo/Normativa/v2/01%20ACUERDOS/Texto-Nuevo-Acuerdo-Final.pdf?cf=1&e=ufpYA0>. Página 10.

- f) Tierras donadas: el Gobierno Nacional adelantará las gestiones necesarias para facilitar los procedimientos de donación de tierras al Fondo de Tierras, en el marco de la terminación del conflicto y de la construcción de la paz.

Como se puede observar en el texto resaltado y subrayado, una de las fuentes para el acceso a la tierra que concibe el Acuerdo de Paz para campesinos y campesinas sin tierra o tierra insuficiente, proviene de las tierras de la Reserva Forestal, con la condición de que se adelante un proceso de actualización, delimitación y fortalecimiento de las reservas forestales. Esto pone de presente tres (3) elementos fundamentales que han sido ignorados hasta el momento:

El primero, que la demarcación que tienen actualmente las siete ZRF en el país es susceptible de cambio y de una redefinición de sus límites. Segundo, que la actualización, delimitación y fortalecimiento de la Reserva Forestal debe cumplir un propósito dirigido a la entrega de tierras mediante el Fondo de Tierras. Lo que significa que es posible afirmar que las Reservas Forestales también cumplen con una función en la democratización del acceso a la tierra. Y, tercero, que el proceso para la actualización, delimitación y fortalecimiento de la Reserva Forestal debe adelantarse con arreglo a la formulación de unos planes con las comunidades, que sean participativos, y que garanticen una sostenibilidad tanto social como ambiental. De lo anterior se puede extraer que el Acuerdo de Paz propende por un modelo que permita equilibrar o armonizar los derechos de los campesinos a habitar en las ZRF y desarrollar sus proyectos de vida, salvaguardando las áreas de interés ambiental al interior de estas.

El punto 1.1.1 sobre el Fondo de Tierras que introduce la RRI, debe ser leído en consonancia con el sub-punto 1.1.10 del mismo Acuerdo, denominado *Cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva*, ya que allí nuevamente se pone de manifiesto que las zonas de reserva forestal son susceptibles de una actualización, que permita si es el caso, ampliar el inventario y caracterizar el uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial.

En concreto, el Acuerdo estableció que el Gobierno Nacional tenía la obligación de desarrollar, en un plazo no mayor de dos (2) años, un Plan de Zonificación Ambiental, que delimitara la frontera agrícola y que permitiera actualizar y ampliar el inventario, así como caracterizar el uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, entre ellas las ZRF, con el objetivo de que se proteja la biodiversidad y el derecho progresivo al agua de la población. El Acuerdo también define algunas de las acciones tendientes a atender a la población que colinda u ocupa estas áreas, a saber:

- Tener en cuenta "los propios emprendimientos de convivencia y desarrollo, y la participación de las comunidades y organizaciones rurales —hombres y mujeres— como garantía del cumplimiento de los propósitos de este punto, sin perjuicio de los intereses comunitarios y socioambientales y del bien común".<sup>4</sup>
- Apoyar a las comunidades que colindan o habitan zonas de manejo especial, "en la estructuración de planes para su desarrollo, incluidos programas de reasentamiento o de recuperación comunitaria de bosques y medio ambiente, que sean compatibles y contribuyan con los objetivos de cierre de la frontera agrícola y conservación ambiental, tales como:

<sup>4</sup> Ibidem. Página 20.

prestación de servicios ambientales, dando especial reconocimiento y valoración a los intangibles culturales y espirituales y protegiendo el interés social; sistemas de producción alimentaria sostenible y silvopastoriles; reforestación; Zonas de Reserva Campesina (ZRC); y en general, otras formas de organización de la población rural y de la economía campesina sostenibles".<sup>5</sup>

- Adoptar medidas y crear los incentivos necesarios para "prevenir e impulsar soluciones a los conflictos entre la vocación de la tierra y su uso real, teniendo en especial consideración el Plan de zonificación ambiental del que trata este punto y teniendo en cuenta el principio de Bienestar y Buen Vivir. Las sustracciones de las Zonas de Reserva Forestal a las que se refiere este Acuerdo, priorizarán el acceso a la tierra para campesinos y campesinas sin tierra o con tierra insuficiente, a través de diferentes formas de organización o asociación, incluidas las Zonas de Reserva Campesina, que contribuyan al cierre de la frontera agrícola, al fortalecimiento de la economía campesina y a la agricultura familiar"<sup>6</sup> (énfasis propio).

En este sentido, es evidente que si bien el anterior Gobierno desarrolló el Plan de Zonificación Ambiental a través de la Resolución 1608 de 2021, esta corresponde a una interpretación limitada de una herramienta del sector ambiental, olvidando que se encuentra inscrita como una herramienta de la Reforma Rural Integral del Acuerdo Final de Paz y por consiguiente, sus resultados deben habilitar la identificación de predios para el Acceso a Tierras y el fortalecimiento de la gobernanza territorial.

**1. El fortalecimiento de los Derechos del Campesinado:**

Las luchas del campesinado colombiano por reconocimiento social y político empezaron a tener resultados concretos, y de la magnitud necesaria, cuando la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia STP 2028 de 2018 ordenó al DANE, entre otras entidades, elaborar estudios complementarios al Censo Agropecuario de 2014 y al Censo Poblacional de 2018 que permitan delimitar a profundidad el concepto y contabilizar a los ciudadanos que integran ese grupo poblacional. Así las cosas, en 2019 se logró contar por primera vez con una cifra oficial en la que el 31,8% de la población mayor de 15 años del país se identificó como campesina.<sup>7</sup>

En relación con el acceso a derechos sociales y servicios públicos, se logró identificar que el 29,3% de los hogares campesinos se encuentran en situación de pobreza multidimensional y, por ejemplo, tan solo el 29,8% de los hogares campesinos cuentan con acceso a internet, esto denota una gran brecha de desigualdad que no había sido caracterizada y que ahora debe ser atendida integralmente.<sup>8</sup>

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2020). Encuesta Nacional de Calidad de Vida ECV 2019. Resultados-identificación subjetiva de la población campesina. Publicado en julio de 2020. Disponible en: <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/enfoque-diferencial-e-interseccional/enfoque-campesino>

<sup>8</sup> Ibidem.



Por su parte, organizaciones campesinas internacionales como la CLOC-Vía Campesina, trabajan desde la década de 1990 en la discusión sobre el reconocimiento de los derechos del campesinado en todos los países. En el 2008, las organizaciones campesinas presentaron ante la ONU un borrador de la Declaración de los derechos de las campesinas y campesinos, este documento fue la base del debate en el seno del Consejo de Derechos Humanos del organismo, quienes lo entregaron a la Asamblea General para su adopción. Finalmente, durante la 73ª Asamblea General de las Naciones Unidas, que tuvo lugar en diciembre de 2018, la declaración fue adoptada con 121 votos a favor, 54 abstenciones (incluida la del gobierno colombiano) y 8 votos en contra.

En Colombia, el canciller Álvaro Leyva envió comunicación al Secretario General de las Naciones Unidas, el día 2 de noviembre de 2022, manifestando su apoyo a la Declaración de los derechos de los campesinos y otras personas que trabajan en zonas rurales, anunciando así el compromiso con el respeto y protección de los derechos de la población en el sector rural por el nuevo Gobierno Nacional<sup>9</sup>.

En el Congreso de la República, a través del Acto Legislativo 01 de 2023 "Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección constitucional", el cual modifica el artículo 64 de la Constitución Política y que es una medida legislativa para reducir la desigualdad y exclusión a la que ha sido sometido el campesinado, considera la multidimensionalidad del sujeto campesino, elemento fundamental para reinterpretar el marco normativo actual que excluye, limita o condiciona las actividades propias de la vida campesina.

*"Los campesinos y las campesinas tienen un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos y sus formas de territorialidad campesina, en garantía de la soberanía alimentaria, conforme a la economía campesina agraria y familiar, todas las actividades de transformación tendientes a mejorar la productividad de sus cultivos, las tecnologías que permitan darle valor agregado a sus productos y a la protección del ambiente, así como en tradiciones y costumbres compartidas que los distinguen de otros grupos sociales."<sup>10</sup>*

Este reconocimiento de las dimensiones del sujeto campesino nos conduce a reevaluar medidas que desde la normalidad ambiental se han propuesto para prohibir, limitar, restringir o excluir, con fundamentos exclusivamente ecológicos o biológicos, los usos posibles que la economía campesina y las comunidades locales realizaban tradicionalmente en una relación directa con los ecosistemas.

En este sentido, esta ley conduce a una necesaria armonización de los derechos del campesinado con los derechos que tiene la sociedad colombiana sobre la naturaleza presente en las áreas de reserva

<sup>9</sup> Ministerio de Relaciones Exteriores. Nota diplomática del día 2 de noviembre de 2022.

<sup>10</sup> Poder Legislativo, No 019 de 2022 Senado - 254 de 2022 Cámara "Por medio del cual se reconoce al campesinado como sujeto político de derechos y de especial protección constitucional y se integra al bloque de constitucionalidad el texto de la declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los campesinos y de otras personas que trabajan en las zonas rurales". Disponible en: <https://www.comisionprimersensado.com/documentos-pendientes-de-publicacion/ponencias-y-textos-aprobados/3598-ponencia-primar-debate-segunda-vuelta-proyecto-de-acto-legislativo-no-019-de-2022-senado/file>. Página 38

forestal, de allí que el articulado vincule medidas de garantía de derechos para la población que desarrolla usos y costumbres en los predios (ocupaciones previas), además de garantías para el cumplimiento de compromisos asociados a las dinámicas ecosistémicas de los predios adjudicados bajo la presente ley.

Además, que permite redistribuir de manera más justa las cargas y costos de la conservación de las Áreas de Reserva Forestal, así como sus beneficios, puesto que actualmente las comunidades campesinas no perciben los beneficios de la conservación sino las cargas asociadas, traducidas en limitaciones al uso y al desarrollo de sus proyectos de vida.

Por último, vale la pena indicar que este sería uno de los primeros ajustes normativos que apuntaría a la materialización del reconocimiento de derechos referido en el acto legislativo 01 de 2023 en el que se reconoce al campesinado como sujeto de especial protección.

**2. Garantizar el goce pleno del derecho a la restitución de tierras para las víctimas en ZRF de ley 2:**

La ley 1448 de 2011, prorrogada hasta junio de 2031 en virtud de la ley 2078 de 2021, establece un procedimiento especial de carácter mixto para acceder a la restitución y a la formalización de los predios despojados y abandonados forzosamente, el cual consta básicamente de dos etapas: una primera etapa de naturaleza administrativa, a cargo de la Unidad de Restitución de Tierras (en adelante URT), que tiene como fin decidir sobre las solicitudes de inscripción de un predio en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (en adelante RTDAF); y una segunda etapa, de naturaleza judicial, en la que la URT presenta una solicitud de restitución ante los jueces especializados en la materia, quienes deciden sobre el derecho a la restitución jurídica y material del bien (predio).

Como parte del proceso de preparación de este proyecto de ley, se extendió una comunicación a la URT para conocer el universo de predios inscritos en el RTDAF que se encuentran al interior de ZRF de ley 2<sup>11</sup>. Al respecto, la URT manifestó que, con corte al 3 de agosto de 2023, se identificaron 2.581 ID o solicitudes<sup>12</sup> ubicadas en ZRF de ley 2<sup>a</sup> que se encuentran en etapa judicial. Esto significa que son solicitudes de restitución sobre las cuales los jueces deben pronunciarse. En caso de fallarse en favor de las víctimas, estos son predios sobre los cuales habría que adelantar un proceso de sustracción ante el MADS para realizar una efectiva entrega material del predio, o bien realizar una restitución equivalente, o una compensación monetaria.

Por su parte, la URT identificó 2.790 ID o solicitudes ubicadas en ZRF de ley 2<sup>a</sup> que culminaron con decisión de inscripción en el RTDAF. Estas son solicitudes que, al estar inscritas en el Registro, corresponden a predios sobre los cuales la URT ha encontrado méritos para la preparación de las

<sup>11</sup> Respuesta al derecho de petición radicado ante la Unidad de Restitución de Tierras (URT) con radicado DSCI-202320438, respondido el 28 de agosto de 2023.

<sup>12</sup> Es preciso indicar que la URT administra las solicitudes de restitución de tierras bajo un consecutivo numérico denominado ID, el cual, con fines administrativos identifica el área solicitada en restitución que puede en algunos casos corresponder a más de un predio (polígono).

demandas y solicitar su restitución para las víctimas. En contraste, hubo otras 2.886 ID o solicitudes superpuestas en ZRF de ley 2<sup>a</sup> cuya decisión por parte de la URT fue no inscribirlas en el RTDAF.

Ahora bien, la URT también manifestó que, con corte al 3 de agosto de 2023, existen 5.723 solicitudes de restitución de predios que se encuentran en ZRF de ley 2<sup>a</sup> que todavía no cuentan con una decisión de fondo respecto a su inscripción (o no) en el RTDAF. Esto quiere decir que son solicitudes que están siendo estudiadas por la URT para determinar su inscripción dentro del Registro, lo que podría elevar el número de predios solicitados en restitución que se encuentran al interior de ZRF de ley 2<sup>a</sup>. En la tabla 2 se puede observar el universo de 11.094 solicitudes de restitución de tierras localizadas al interior de ZRF de ley 2<sup>a</sup>, discriminadas por i) Solicitudes en etapa judicial; ii) Solicitudes aceptadas para inscripción en el RTDAF; y iii) Solicitudes sin decisión de fondo para inscripción en el RTDAF.

**Tabla 2. Solicitudes de restitución de predios ubicados en ZRF de Ley 2 de 1959 (a corte de agosto de 2023)**

Estado de la solicitud	Número de solicitudes
Solicitudes en etapa judicial	2581
Solicitudes aceptadas para inscripción en el RTDAF	2790
Solicitudes sin decisión de fondo para inscripción (actualmente en estudio por URT)	5723
Total	11.094

Elaboración propia, con base en URT (2023)

Hasta hace unos meses, el literal "a" del artículo 2º del Decreto 1071 de 2015 señalaba que una de las causales para que la URT no estudiara una solicitud para su inscripción en el RTDAF era la existencia de solicitudes que versen sobre terrenos baldíos ubicados en ZRF de ley 2<sup>a</sup> de 1959. Así pues, en los casos en que los predios solicitados presentaban una superposición con terrenos baldíos ubicados al interior de ZRF de ley 2<sup>a</sup>, la URT iniciaba la recopilación de todos los requisitos exigidos en la Resolución No. 629 de 2012, para presentar la solicitud de sustracción ante el MADS. Solo hasta que

el MADS se pronunciara de fondo con respecto al proceso de sustracción, la URT procedía con la inscripción del predio en el RTDAF, y entonces iniciaba todo lo correspondiente a la formulación y presentación de la demanda ante los jueces.

No obstante, la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado decretó la suspensión provisional de esta disposición, en razón de que va en contravía de lo dispuesto en el artículo 75 de la ley 1448 de 2011, en la cual no se excluye de la titularidad del derecho de restitución a quienes ocupan bienes baldíos en ZRF de ley 2<sup>a</sup>, áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales o Parques Nacionales Regionales<sup>13</sup>.

En cumplimiento a la suspensión provisional impuesta por parte del Consejo de Estado, la URT informa que expidió la Circular DJR No. 003 del 01 de junio de 2023, por medio de la cual se modifica el procedimiento con el propósito de garantizar el acceso a la justicia, de manera que cuando se recibe una solicitud de restitución localizada al interior de ZRF de ley 2<sup>a</sup>, la URT procede a radicar la solicitud de sustracción ante el MADS, y simultáneamente avanza en la inscripción de la solicitud en el RTDAF, sin esperar la decisión de fondo del MADS, o incluso si la misma fuere negativa.

A corte de agosto de 2023, la URT reportó 971 ID o solicitudes de inscripción en el registro, sobre las cuales se ha adelantado el proceso de sustracción ante el MADS, y que se encuentran en etapa judicial. En esa misma línea, se han identificado 287 ID o solicitudes ubicadas en ZRF de ley 2<sup>a</sup> frente a las cuales se ordenó la restitución o compensación mediante sentencia judicial. Por su parte, se han identificado 68 ID o solicitudes ubicadas en ZRF de ley 2<sup>a</sup> frente a las cuales los jueces negaron la restitución u ordenaron la compensación.

El Plan Nacional de Desarrollo (ley 2294 de 2023) adicionó el literal "e" al artículo 97 de la ley 1448 de 2011, el cual establece una nueva causal de compensación cuando el predio solicitado en restitución sea un baldío inadjudicable<sup>14</sup>. Esto significa que cuando se trate de predios ubicados en ZRF de ley 2<sup>a</sup>, la URT podrá realizar una compensación en lugar de la restitución del predio, salvo cuando sea viable el otorgamiento del derecho de uso. Esto último guarda estrecha relación con los contratos de derecho de uso (CDU), pues significa que se podrían otorgar contratos de derecho de uso o actos administrativos de regularización de la ocupación, como una medida de restitución en baldíos ubicados en ZRF de ley 2<sup>a</sup>.

Sin embargo, a nuestro juicio esta es una restitución parcial o limitada. El presente proyecto de ley propende por habilitar la adjudicación de baldíos en ZRF de ley 2<sup>a</sup>, lo cual abriría la posibilidad para que los magistrados y jueces de restitución de tierras puedan dictaminar, si así lo consideran, la

<sup>13</sup> Auto del Consejo de Estado. Sala de lo contencioso administrativo, sección tercera, subsección B, del 22 de febrero de 2023, que decretó la suspensión provisional de los apartes de los literales a), b) y c) del numeral 2 del artículo 2.15.1.3.5 del Decreto 1071 de 2015, respecto de la superposición entre solicitudes de restitución y áreas de reserva forestal de Ley 2 de 1959.

<sup>14</sup> Artículo 97. Compensaciones en especie y reubicación (...)  
e. Por tratarse de un inmueble baldío inadjudicable, excepto cuando sea viable el otorgamiento del derecho de uso de acuerdo con la legislación ambiental y agraria y siempre que se de cumplimiento de las obligaciones de conservación y restauración ambiental.



restitución material del bien a la víctima solicitante por medio de la figura del título, ordenando a la autoridad de tierras su adjudicación, una medida que respeta el espíritu con el que fue creada la ley 1448 de 2011, pues como lo señala en su artículo 72:

El Estado colombiano adoptará las medidas requeridas para la restitución jurídica y material de las tierras a los despojados y desplazados. De no ser posible la restitución, para determinar y reconocer la compensación correspondiente "En el caso de bienes baldíos se procederá con la adjudicación del derecho de propiedad del baldío a favor de la persona que venía ejerciendo su explotación económica si durante el despojo o abandono se cumplieron las condiciones para la adjudicación" (Art. 72, Ley 1448 de 2011).

En ese orden de ideas, es claro que el Estado debe realizar todas las actuaciones a su alcance para restituir jurídica y materialmente el predio, y la restitución en equivalente o por compensación, sólo debería ser una opción si se han agotado todos los esfuerzos para restituir a la víctima su predio, aun cuando se encuentre ubicado en ZRF de ley 2ª, que como ya se vio, no es causal para limitar o excluir el derecho a la restitución.

En conclusión, una política de adjudicación de baldíos con restricciones ambientales en ZRF de ley 2ª representa una ampliación del derecho a la restitución para las víctimas de despojo, a quienes se les ha limitado su derecho por la restricción de adjudicación de baldíos que pesa sobre las ZRF de ley 2ª, en razón del artículo 209 del Decreto Ley 2811 de 1974. En consecuencia, el Estado no puede permitirse la creación de un régimen diferenciado de víctimas, en el que un grupo poblacional tiene menos garantías a la restitución por el hecho de que su predio se encuentra en ZRF de ley 2ª, por el contrario, debe propender por garantizar el goce pleno de este derecho.

El universo de víctimas reclamantes de restitución en ZRF de ley 2ª no es menor. Como ya se expuso, la URT tiene identificado un universo de 11.094 solicitudes de restitución en ZRF de ley 2ª, de las cuales por lo menos la mitad (5,731) ya han sido inscritas dentro del RTDAF o se encuentran en proceso judicial, mientras que la otra mitad de solicitudes (5723) están siendo estudiadas para determinar su inscripción o no dentro del RTDAF.

En el mapa 2 se puede observar la distribución geográfica de las solicitudes de predios de restitución en ZRF de ley 2ª, concentradas principalmente en los departamentos de Cesar, Valle del Cauca, Santander, Antioquia y Caldas (Ver tabla 3). Según estimaciones de la URT, en términos de hectáreas, las solicitudes de predios en restitución en ZRF de ley 2ª a nivel nacional ascienden aproximadamente a 76.656,634 hectáreas, lo que llama la atención porque es un universo importante de predios a los cuales no se les ha prestado la debida atención.

Tabla 3. Número de predios solicitados en restitución de tierras ubicados al interior de ZRC de Ley 2 de 1959 (por departamento)

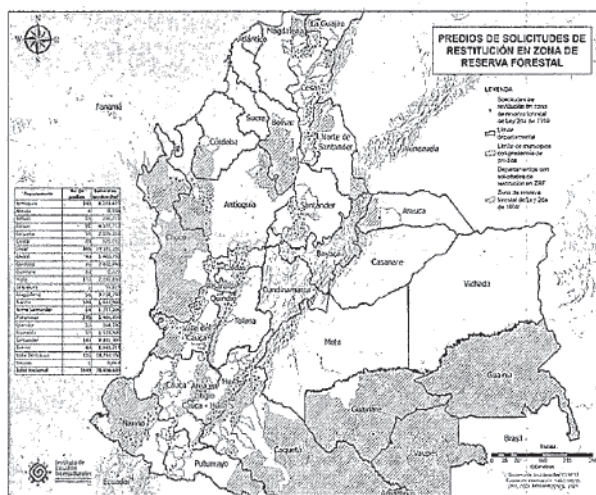
Departamento	No. de predios	Suma área de predios (hás)
--------------	----------------	----------------------------

Antioquia	380	8.284,875
Arauca	4	0,586
Bolívar	55	290,776
Caldas	91	4.337,713
Caquetá	56	2.176,286
Cauca	20	525,042
Cesar	366	19.331,280
Chocó	40	1.400,762
Córdoba	36	2.802,443
Guaviare	10	0,209
Huila	172	2.192,637
La Guajira	1	55,129
Magdalena	56	3.258,747
Nariño	584	1.647,904

Norte de Santander	15	1.223,106
Putumayo	241	1.906,498
Quindío	10	164,390
Risaralda	67	1.114,509
Santander	143	9.331,305
Tolima	40	1.861,216
Valle del Cauca	311	14.751,153
Vaupés	1	0,069
Total Nacional	2699	76.656,634

Elaboración propia con base en URT (2023)

Mapa 2. Solicitudes de inscripción de predios para restitución de tierras en Zonas de Reserva Forestal (corte agosto de 2023)



Fuente: Elaboración IEI con base en URT (2023)

3. Contribuye a la estrategia de sustitución de cultivos ilícitos en ZRF de ley 2ª:

El aumento de cultivos de uso ilícito al interior de las ZRF de ley 2ª llama la atención sobre la necesidad de una política de sustitución que sea eficaz, soportada en un régimen que regule el uso y la tenencia de la tierra a través de la titulación ecológica de los baldíos en ZRF de ley 2ª. Según el último informe de monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos en Colombia, para el año 2022 se reportaron 230.000 hectáreas de cultivos, un incremento del 13% con respecto a las 204.000 hectáreas reportadas en 2021 (UNODC-SIMCI, 2023). Respecto a la ubicación de estas áreas, se destaca que cerca del 49% se encuentran en Zonas de Manejo Especial.

En 2020, la mitad de las 143.000 hectáreas de coca existentes, es decir, alrededor del 48% se encontraba al interior de zonas de manejo especial -Ley segunda, Parques Nacionales Naturales (PNN), Resguardos indígenas, Tierras de las comunidades negras- de las cuales el 42% se localizaba

en Zonas de Reserva Forestal de Ley segunda, el mayor porcentaje en los últimos 17 años, solo superado en los años 2002 y 2001, con 51% y 56% respectivamente (UNODC-SIMCI, 2021).

**Tabla 4.** Número de hectáreas de cultivos de coca en ZRF de ley 2da (corte a 2021)

Zonas de manejo especial	Número de hectáreas	Número de comunas	Descripción de las zonas	Cocaine (kg)	Plantas de coca
Zonas de manejo especial	68.835	48	Ley Segunda	28.973	20
			Parques Nacionales Naturales	6.247	4
			Resguardos indígenas	11.675	8
			Tierras de las comunidades negras	22.040	15,5
Zonas de interés estratégico	48.193	34	Integración productiva	19.427	14
			Parques naturales regionales	25	0,05
			Zona de amortiguamiento	13.228	9
			Zona Frontera (10 km)	15.493	11
			A menos de 15 km de cualquier centro poblado	1.420	1
Zonas de libre intervención	25.755	18	Permanente y afectadas	22.717	16
			Plantas	558	0,4
<b>Total</b>				<b>142.783</b>	

Fuente: UNODC-SIMCI (2021)

Como se puede observar en la Tabla 4, para el año 2020, el área sembrada con coca en Zonas de Reserva Forestal de ley 2ª, abarcó 28.973 hectáreas, que corresponden al 20% del total de área sembrada en el país, por encima de áreas permanentemente afectadas (16%) y de tierras de las comunidades negras (15,5%), lo que significa que para 2020, las Zonas de Reserva Forestal de Ley Segunda representaban las áreas donde predominan los cultivos de coca en el país (28.973 hectáreas).

Para el año 2021, el panorama no fue mejor. De acuerdo con el más reciente reporte de cultivos de uso ilícito, más de la mitad del área de coca en el país (52%) se localiza al interior de las zonas de manejo especial, de las cuales el 17% corresponde a Zonas de Reserva Forestal de Ley Segunda, lo que equivaldría a alrededor de 34.680 hectáreas (UNODC, 2022). Así pues, si bien en términos porcentuales hubo una reducción del 20% al 17% entre 2020 y 2021, en términos absolutos hubo un aumento de cultivos de coca en Zonas de Reserva Forestal, pasando de 28.973 a 34.680 hectáreas entre 2020 y 2021.

Por su parte, en el informe más reciente de implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), la UNODC reportó la erradicación voluntaria de 11.623 hectáreas con cultivos ilícitos en áreas de manejo especial, de las cuales se verificaron un total de 7.231 hectáreas al interior de áreas constituidas en ley 2ª (UNODC, 2022b). En ese orden de ideas, el PNIS solo alcanza a capturar poco más de una cuarta parte del universo de cultivos de uso ilícito al

interior de ZRF de ley 2ª, con 7.231 hectáreas erradicadas voluntariamente de alrededor de 34.680 hectáreas.

En consecuencia, se puede observar que resulta insuficiente abordar la situación de cultivos ilícitos al interior de ZRF desde el marco normativo actual, y que una estrategia de regularización que incluya también la dimensión sobre la tenencia y propiedad de los baldíos, podría facilitar el abanico de mecanismos del Estado para controlar la expansión de cultivos ilícitos en ZRF, más aún cuando en el pasado mes de octubre de 2023, el Gobierno nacional a través de su Ministerio de Justicia, expidió una nueva política de drogas para el país.

*Articulación con la nueva Política Nacional de Drogas 2023-2033*

El pasado 3 de octubre de 2023, el Gobierno Nacional presentó la Política Nacional de Drogas 2023-2033 “Sembrando vida, desterramos el narcotráfico”, la cual fue formulada por primera vez con la participación de las comunidades directamente afectadas por el narcotráfico y la guerra contra las drogas en sus territorios. La nueva política busca transitar hacia un paradigma de cuidado de la vida y el ambiente, que ponga la prioridad en la protección de los derechos humanos, la salud pública y la consolidación de la paz. Lo anterior a través de la estrategia en doble vía denominada como “Oxígeno y Asfixia”: Oxígeno para apoyar el tránsito integral hacia economías lícitas para las poblaciones que dependen de la economía de las drogas ilícitas, implementando medidas de manejo ambiental para la conservación y restauración de las zonas afectadas por esta economía, y abordando el consumo de sustancias psicoactivas desde un enfoque de salud pública. En contraposición, Asfixia para concentrar los esfuerzos militares, policiales y punitivos para afectar las capacidades y rentas de las organizaciones y nodos más fuertes del narcotráfico (Ministerio de Justicia, 2023).

La estrategia de Oxígeno se materializa en la implementación de un Modelo integral de intervención para el tránsito a economías lícitas, el cual inicia con la contención de la expansión de los cultivos de uso ilícito y continúa con una serie de intervenciones y acciones principalmente de impacto territorial, dirigidas a la reconversión económica, el desarrollo productivo, la generación de capacidades comunitarias y la integración a mercados. Además, contiene componentes transversales como la formalización, tenencia y uso de la tierra (Ministerio de Justicia, 2023, p. 54).

De acuerdo con el plan trazado en la política de drogas, el modelo debe iniciar por (i) garantizar unas condiciones básicas de vida digna en los territorios donde predominan las economías ilícitas, lo que incluye acciones estratégicas orientadas a la soberanía alimentaria, compras públicas focalizadas y la asistencia técnica agropecuaria y no agropecuaria; y (ii) un segundo momento de autonomía comunitaria, en el que la intervención del Estado busca fortalecer las capacidades locales a través de líneas especiales de créditos, subsidios y seguros agropecuarios, y el fortalecimiento de economías populares y asociativas. Las dos etapas anteriores, deben dar paso a un tercer momento de (iii) afianzamiento económico de las economías lícitas, en el que se busca asegurar la sostenibilidad de las comunidades, por medio de los pactos de productividad entre el sector público, el sector privado y las economías populares, la consolidación de modelos societarios comerciales, y la formalización de tierras rurales para comunidades que transitan a economías lícitas.

Este último punto es crucial, ya que proyecta el acceso y la formalización de la tierra como un eslabón dentro del esquema de reconversión hacia economías lícitas de la política de drogas. Al respecto, el Ministerio de Justicia manifiesta que si bien de conformidad con el marco legal vigente (Leyes 160 de 1994, 599 de 2000 y 1708 de 2004) un requisito para formalizar la propiedad es la ausencia de cultivos de uso ilícito, en aquellos casos en los que la erradicación previa no sea factible, podrán hacerse acuerdos de tenencia con el compromiso de erradicación como parte del proceso, dicha acción se podrá articular con figuras de territorialidades campesinas como Zonas de Reserva Campesina, Territorios Campesinos Agroalimentarios o Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios (Ministerio de Justicia, 2023, p.59).

Sumado a lo anterior, la política de drogas comprende unas acciones transversales a las diferentes etapas de la intervención, dentro de las que se encuentran establecer medidas específicas para la reconversión económica y la reducción de cultivos de uso ilícito en Áreas de Especial Importancia Ambiental (AEIA)<sup>13</sup>. En estas áreas la reconversión productiva se basará en opciones bio económicas que hagan uso sostenible de la biodiversidad, los recursos naturales y los servicios ecosistémicos, siguiendo la zonificación ambiental y usos permitidos del suelo.

Se definieron tres (3) zonas relacionadas con las AEIA: i. Las zonas Jaguar (áreas del sistema de Parques Nacionales); ii. Las zonas Oso Perezoso (Reservas Forestales de ley 2 y otras AEIA) y iii. Las Zonas Lobito de Río (franjas de estabilización). Para el caso de las ZRF de ley 2ª, la política indica que primero se deben determinar las categorías ambientales de uso e identificar participativamente las alternativas de ingresos, entre otros, por medio del pago por servicios ambientales y bonos de carbono, que sean compatibles con los objetivos de conservación de cada área (Ministerio de Justicia, 2023, p. 62). El modelo de tránsito de economías ilícitas no descarta en estas zonas iniciativas agroecológicas, de agricultura orgánica, acuicultura y pesca sostenible, agroindustria alimentaria, servicios de ecoturismo, silvopastoriles, sistemas silvícolas, reforestación, y economías no maderables entre otras. Es decir que en el modelo de reconversión productiva en las ZRF de ley 2ª, no se excluyen actividades productivas propias de las economías campesinas, por el contrario, un proceso exitoso de reconversión de economías ilícitas en AEIA debería converger hacia este tipo de actividades.

En resumen, la iniciativa que se presenta en este proyecto de ley, que propende por la adjudicación de baldíos en ZRF de ley 2ª para campesinos y campesinas, tiene una absoluta compatibilidad con el

<sup>13</sup> Definidas como las áreas identificadas que contienen ecosistemas continentales, marino-costeros o insulares de alto valor ecológico que por sus beneficios naturales merecen una protección especial, ya sea por medio de estrategias de conservación tradicional –reconocimiento área protegida- o por medio de la implementación de cualquier otro mecanismo o estrategia de conservación basados en áreas (OMECA) y todas las designaciones nacionales e internacionales de áreas de conservación, como áreas de protección indígena, reservas de la biosfera, reservas naturales urbanas, zonas de reserva forestal (negrilla y subrayado fuera del texto), áreas de patrimonio natural de la humanidad, áreas para la conservación de aves, entre otras, y ecosistemas como humedales, manglares, que garantice la conservación de la biodiversidad que alberga la sostenibilidad de los servicios de aprovisionamiento, regulación, cultura y apoyo que les caracteriza (Ministerio de Justicia, 2023, p. 29).

modelo integral de intervención para el tránsito a economías lícitas contenido en la Política de Drogas 2023-2033, ya que ofrece el incentivo para la población campesina en ZRF de ley 2ª, para acceder a un título de propiedad en el baldío que actualmente ocupa si participa del proceso de erradicación voluntaria y sustitución progresiva de cultivos de uso ilícito.

**4. Las estrategias previas de regularización de la tierra en ZRF de ley 2ª han sido insuficientes:**

El Estado ha desarrollado diferentes estrategias a raíz del Acuerdo Final de Paz, conducentes a la regularización del uso y la tenencia de la tierra en las ZRF de ley 2ª. Se pueden identificar al menos tres (3) estrategias en esta dirección –sin incluir la sustracción de áreas de reserva forestal que rescinde la condición de reserva forestal-, siendo: i. los Contratos de Derecho de Uso; ii. los actos administrativos de regularización y aprovechamiento sostenible; y iii. las Concesiones Forestales. A continuación, se explica porque estas políticas no resuelven la situación de los y las campesinos que habitan al interior de ZRF de ley 2ª:

*El rechazo generalizado a los Contratos de Derecho de Uso:*

Los Contratos de Derecho de Uso (en adelante CDU) tienen como fin conceder el uso y aprovechamiento sobre predios baldíos ubicados en áreas que no son susceptibles de ser adjudicadas, entre estas, las ZRF de ley 2ª. Por medio de los CDU, se busca regularizar la ocupación de la tierra en áreas de interés ambiental, y así contribuir a la protección y conservación de los ecosistemas.

Los CDU están reglamentados a través del Acuerdo 058 de 2018 de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) por el cual se fija el reglamento para el otorgamiento de derechos de uso sobre predios baldíos inadjudicables, siendo: a) en sabanas y playones comunales inadjudicables; b) en los terrenos baldíos situados dentro de un radio de 2.500 metros alrededor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables; y c) los baldíos ubicados dentro de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª exclusivamente en zonas tipo B y C (Art. 1, Acuerdo 058 de 2018).

El Acuerdo 058 de 2018 sufrió una modificación con el Acuerdo 0118 de 2020, que introdujo tres cambios: a) amplía el marco de aplicación de la política para otorgar derechos de uso en zonas tipo A; b) prioriza las zonas con afectación o riesgo de afectación por presencia de cultivos ilícitos para la aplicación de los CDU; y c) establece categóricamente que los CDU en zonas tipo A, B y C se orientarán al desarrollo de actividades asociadas al aprovechamiento forestal sostenible.

Aunque los CDU entraron en vigor desde el año 2018, el Gobierno Nacional inició su implementación en el primer semestre del año 2021. Los CDU hacían parte de una estrategia más amplia denominada por el Gobierno Nacional del entonces presidente Iván Duque, como Contratos de Conservación Natural. La estrategia de los Contratos de Conservación Natural consistía en dos etapas: i) las familias campesinas firmaban los CDU con la ANT; y luego ii) suscribían acuerdos de conservación con el MADS. A través de estos acuerdos de conservación, las familias accedían a pagos por servicios ambientales y al desarrollo de sistemas productivos sostenibles en los predios.



<p>A pesar de lo anterior, en la práctica la estrategia de la regularización del uso de la tierra en ZRF de ley 2ª a través de los CDU no ha tenido mayores impactos por múltiples razones. De acuerdo con el Instituto de Estudios Interculturales de la Universidad Javeriana de Cali, la baja recepción social de la figura de los CDU se debe, en resumen, a cinco (5) grandes motivos (La Silla Vacía, 16 de agosto de 2022):</p> <p>Primero, los campesinos son tratados como usuarios y no como propietarios, ya que los CDU no reconocen a los campesinos el dominio real sobre los predios baldíos, y en esa medida los contratos no constituyen un mecanismo de acceso a la tierra, pues no otorgan derechos de propiedad sobre la misma.</p> <p>Segundo, los CDU no brindan realmente seguridad jurídica a las personas que los suscriben. Aunque el contrato se inscribe en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, y el beneficiario queda inscrito en el Folio de Matrícula Inmobiliaria del predio, los CDU mantienen en incertidumbre a los campesinos frente a su permanencia en el mismo. El numeral 9 del artículo 32 del Acuerdo 058, señala la cláusula bajo la cual los beneficiarios "se obligan a facilitar la ejecución de los proyectos de interés público que se estén desarrollando o se lleguen a ejecutar en baldíos inadjudicables señalados en el presente reglamento". En ese sentido, en el escenario en el que se considere necesario utilizar los predios baldíos inadjudicables para proyectos de interés público, el Gobierno nacional podrá recuperar los baldíos sin ningún tipo de compensación o indemnización a los usuarios, lo cual podría derivar en un uso arbitrario de esa facultad.</p> <p>Un tercer obstáculo de los CDU, gravita alrededor de la reconversión del uso del suelo. Como parte del procedimiento de otorgamiento de derechos de uso, la ANT elabora un informe técnico y jurídico en el que identifica el uso actual del predio y define su uso potencial, con base en los lineamientos de la zonificación tipo A, B y C de la reserva forestal realizada por el MADS. El informe incluye un concepto sobre el tipo de actividades productivas que se deben desarrollar como condición para el otorgamiento de derechos de uso. Esta reconversión del uso implica un tránsito de la actividad agrícola y pecuaria hacia esquemas sostenibles, como la restauración, rehabilitación y recuperación, en las cuales cabe la implementación de sistemas productivos con arreglos forestales, como los silvopastoriles.</p> <p>No obstante, es necesario señalar que las disposiciones establecidas en la clasificación del MADS, no dan cuenta por sí mismas de las condiciones biofísicas y sociales en las que se encuentran insertos los campesinos que habitan estas zonas y que determinan sus actividades productivas, las cuales tienen una incidencia directa en las capacidades de las familias para generar ingresos y garantizar sus medios de subsistencia. Algunos de estos factores externos incluyen la conectividad de carreteras con las que cuenta el predio, o su cercanía con circuitos de comercialización, entre otros.</p> <p>En consecuencia, la reconversión productiva no es un proceso automático o que se pueda resolver con una cláusula en un contrato, sino requiere también de una estructura de soporte institucional que oriente y apoye a los beneficiarios para adelantar la reconversión de una manera apropiada y escalonada, cumpliendo el doble propósito de brindar bienestar a las familias campesinas y disminuir la presión a los ecosistemas. Si la carga de la reconversión del uso del suelo queda enteramente sobre</p>	<p>el campesino, lo más probable es que retorne a su actividad productiva anterior que le garantiza su subsistencia.</p> <p>El cuarto problema está relacionado con los incentivos que tienen los campesinos para firmar los CDU. Un incentivo importante es la oportunidad de acceder a créditos bancarios y el acceso general a la oferta institucional. No obstante, en un ejercicio de cálculo racional, los campesinos prefieren no firmar los CDU, ya que implicaría someterse a un contrato en el que cualquier incumplimiento de las cláusulas podría derivar en la terminación de este, y acarrear las acciones correctivas y sancionatorias correspondientes, que tienen, implique el desahucio del predio por parte del Estado.</p> <p>Sumado a esto, con los CDU no hay ningún incentivo para que los beneficiarios realicen y adelanten mejoras a sus predios. Según el Acuerdo 058, las obras o mejoras en el predio serán asumidas por los beneficiarios sin que haya lugar a pago o contraprestación de parte de la ANT una vez finalizado el contrato. No resulta claro tampoco qué sucederá con las mejoras previas a la expedición del Acuerdo 058 de 2018, pero siguiendo la línea de interpretación, estas tampoco serán reconocidas, por lo que el Estado, que tiene la potestad sobre el baldío, las arrojara como propias.</p> <p>El quinto problema tiene que ver con la figura de "contrato" en sí misma, toda vez que no es la más indicada para el otorgamiento de derechos de uso, lo que ha generado confusión para sus potenciales beneficiarios. El Acuerdo 058 de 2018 señala que su objeto orbita en la reglamentación de la administración y otorgamiento de derechos de uso de algunas categorías de baldíos, sin embargo, no se detiene en delimitar la naturaleza jurídica de los instrumentos mediante los cuales se pretenden otorgar las atribuciones sobre derechos de uso de baldíos inadjudicables.</p> <p>No resulta clara la naturaleza jurídica de los denominados "contratos" en cuanto al régimen de control judicial aplicable, sea este mediante la jurisdicción ordinaria civil, caso en el cual se estaría hablando de un símil de contrato de préstamo de uso o comodato, y en cuyo caso no puede hablarse técnicamente de una asignación u otorgamiento, dada la naturaleza consensual y sinalagmática del contrato. O si por el contrario se refiere a una autorización administrativa, en cuyo caso se estaría frente a un acto administrativo. Para el otorgamiento de derechos de uso, la figura jurídica más apropiada sería la de un acto administrativo y no la de un contrato. Justamente, si el contrato es por definición un acuerdo de voluntades, que tiene un carácter consensual, los potenciales beneficiarios no entienden por qué la ANT no permite ningún tipo de negociación o redefinición frente a la minuta o las cláusulas del CDU, desdibujando cualquier idea sobre lo que es un contrato.</p> <p>Es evidente que subyacen unas contradicciones a la figura de los CDU que la hacen inviable para los campesinos y campesinas en ZRF de ley 2ª. Pero esta afirmación no solo tiene un fundamento desde lo técnico y jurídico, sino también una correspondencia en la realidad social de los territorios. El pasado 19 de noviembre de 2022, las Juntas de Acción Comunal del Guaviare remitieron una comunicación al presidente Gustavo Petro en la que le solicitaron al Gobierno suspender el proceso de firma de Contratos de Derecho de Uso en el departamento. Esto no es un dato menor, teniendo en cuenta que el Guaviare es uno de los departamentos donde mayor cantidad de contratos se proyectaron firmar, alrededor 823 contratos, comprendiendo un área aproximada de 142.629 hectáreas. En su lugar, campesinos y campesinas de la Amazonía solicitaron suscribir un pacto que</p>
<p>brinde seguridad jurídica frente a la tenencia de la tierra y se fijen unas pautas para el desarrollo integral sostenible, mientras se avanza paralelamente en los procesos de sustracción de ZRF de ley 2ª.</p> <p>Por su parte, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) informa que solamente ha logrado suscribir doscientos (200) contratos de derecho de uso en todo el país, beneficiando a un número igual de familias, las cuales están localizadas en su totalidad en el municipio de Tierralta, Córdoba, municipio donde inició la implementación de la estrategia. Los 200 contratos de derecho de uso firmados en Tierralta comprenden un área total de 1.596 hectáreas, distribuidas en zonas tipo A, B y C en la ZRF Pacífico. Esta cifra contrasta drásticamente con los 9.596 CDU que la ANT proyectó para firmar a comienzos del año 2021, los cuales serían suscritos en veinte (20) municipios priorizados en nueve (9) departamentos<sup>16</sup>, y que posibilitará la regularización de cerca de 263.890 hectáreas para el año 2022 (Agencia Nacional de Tierras, 17 de febrero de 2021).</p> <p>Desde agosto de 2022, la ANT no ha suscrito ningún nuevo contrato de derecho de uso en el país. De acuerdo con información de la propia entidad, se adelantaba un proceso de modificación del procedimiento de otorgamiento de derechos de uso, lo que suspendió más de 7.800 procesos que se encontraban en curso, hasta tanto no se definiera la nueva figura para la administración de los predios baldíos inadjudicables al interior de las ZRF. Así las cosas, para el año 2023, la ANT no estableció ninguna meta o indicador frente a esta materia "conscientes de que la aplicación del proceso regulado bajo los actuales acuerdos no iba a ser de recibo por parte de la comunidad", lo cual es un claro reflejo del rechazo que ha suscitado la figura, y la apremiada necesidad para cambiarla.</p> <p>Esto se complementa con lo que explicó la Defensoría del Pueblo en su informe sobre la situación de los campesinos y campesinas en ZRF de ley 2ª:</p> <p><i>"A pesar de algunas medidas por parte del gobierno como son la expedición de los acuerdos No. 058 y 118 de 2020 por parte de la Agencia Nacional de Tierras, tendientes a regularizar los usos de la tierra en este tipo de zonas, no se han suscrito contratos de derecho de uso, lo que no permite la implementación de proyectos productivos y la ejecución de otras iniciativas que quedaron plasmadas de los PATR" (Defensoría del Pueblo, pág 183, 2022).</i></p> <p><i>Una variación de forma y no de fondo: Los actos administrativos de regularización de la ocupación y aprovechamiento sostenible</i></p> <p>El Gobierno nacional posesionado en agosto de 2022, advirtió los bajos niveles de recepción de la figura de los CDU y la ANT suspendió su implementación como se informó anteriormente. En comunicación de la ANT, la entidad adquirió el compromiso con las asociaciones campesinas de</p> <p><sup>16</sup> Se proyectó la firma escalonada de 5.495 CDU en 2021 y 4.101 CDU en 2022. Los municipios priorizados eran Tierralta, Córdoba; San Vicente del Caguán, Solano, Puerto Rico y Cartagena del Chairá en Caquetá; San José del Guaviare, Calamar, El Retorno y Miraflores en Guaviare; Puerto Leguizamón en Putumayo; Cantagallo y Santa Rosa del Sur en Bolívar; y Tunaco en Nariño (Rojas, 18 de febrero de 2021).</p>	<p>Córdoba y Guaviare de modificar y optimizar el procedimiento administrativo de otorgamiento de derechos de uso sobre baldíos inadjudicables<sup>17</sup>.</p> <p>La modificación al procedimiento fue introducida a través del Acuerdo No. 315 de 2023 del Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Tierras, por el cual se reglamenta el procedimiento de regularización de la ocupación y aprovechamiento campesino sostenible de los predios baldíos en áreas de reserva forestal de la ley 2ª. Hay elementos novedosos que introduce el Acuerdo mencionado, como, por ejemplo, incluye dentro de la identificación de zonas o áreas de intervención a las áreas identificadas en los procesos de zonificación ambiental participativa (Art. 7, Acuerdo 315 de 2023), lo que sobreentiende el desarrollo de procesos de esta naturaleza, en los cuales los beneficiarios no tendrán que acogerse únicamente a los usos determinados por el MADS, sino que podrán participar activamente de su definición, en concertación con la autoridad ambiental.</p> <p>Empero, esta modificación al procedimiento de administración de baldíos ubicados en ZRF de ley 2ª no representa un cambio significativo respecto al esquema de los CDU. En otras palabras, hubo algunos cambios de forma, pero no de fondo. En lo fundamental, se reemplaza la figura de los Contratos de Derecho de Uso por un Acto administrativo de regularización de ocupación y aprovechamiento sostenible. Sin embargo, los predios baldíos mantienen su calidad de baldíos rurales y como tal permanecen bajo el dominio y la administración de la Nación a través de la ANT, es decir, no hay una transferencia de la propiedad de estos a ningún título para los campesinos y campesinas (Art. 1, Acuerdo 315 de 2023).</p> <p>Reemplazar la figura de los contratos por actos administrativos guarda mayor coherencia con el procedimiento de otorgamiento de derechos de uso, pues como se señaló anteriormente, no tiene sentido hablar de contratos cuando en la realidad el Estado no está negociando unas condiciones de uso y tenencia con los campesinos, sino que está asignando o reconociendo unos derechos para el uso en unos baldíos que permanecen bajo su tutela.</p> <p><i>Las Concesiones Forestales resultan insuficientes</i></p> <p>Frente a la baja implementación de los CDU, el Gobierno del Presidente Gustavo Petro introdujo una nueva estrategia para las ZRF de ley 2ª: Las Concesiones Forestales Campesinas. En el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia, Potencia Mundial de la Vida" (Ley 2294 de 2023), el Gobierno Nacional introdujo la figura de las Concesiones Forestales Campesinas (artículo 55), un modo por el cual se otorga el uso del recurso forestal y de la biodiversidad al interior de las ZRF de ley 2ª, para campesinos y campesinas, con el objeto de conservar el bosque y promover la economía forestal comunitaria. Las Concesiones Forestales suponen una nueva figura de regulación de las tierras al interior de las ZRF de ley 2ª, y no representan la terminación o la sustitución de los Contratos de Derecho de Uso, que siguen vigentes.</p> <p><sup>17</sup> Respuesta al Derecho de Petición radicado ante la ANT, con el número 20236202954232, respondido el 2 de agosto de 2023.</p>



Si bien las concesiones forestales son una figura que responde a una necesidad por regular la explotación maderera de un modo sostenible por medio de la inclusión de los campesinos y campesinas como parte central del proceso, lo cierto es que la figura tampoco resuelve las contradicciones que subyacen a la ocupación de los campesinos en las ZRF, por las razones que se exponen a continuación.

Primero, las concesiones forestales son básicamente unos contratos de derecho de uso proyectados a una escala mayor, ya que al igual que los CDU, estas no reconocen el derecho a la propiedad de la tierra para los campesinos y campesinas, sino únicamente el derecho al uso del recurso forestal. Las concesiones parecen tener un énfasis más colectivo y para zonas que cubren mayores extensiones de tierra que la escala predial como han sido planteados los CDU, pero en esencia funcionan bajo el mismo principio de estos últimos. Las concesiones forestales se definen como:

*"Modo por medio del cual se otorga el uso del recurso forestal y de la biodiversidad en los baldíos de la Nación, ubicados 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." (Art. 55, ley 2294 de 2023).*

En segundo lugar, las concesiones forestales se podrían considerar incluso más regresivas que los CDU, en la medida en que son más restrictivas frente a los usos permitidos al interior de la reserva forestal, ya que únicamente permiten las actividades asociadas a la economía forestal, excluyendo cualquier tipo de actividad agroecológica o silvopastoril, propias de las economías campesinas:

*"La concesión forestal campesina será de carácter persistente y tendrá por objeto conservar el bosque con las comunidades, dignificando sus modos de vida, para lo cual se promoverá 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". (Art. 55, ley 2294 de 2023).*

La política de concesiones forestales tiene sentido para las áreas de bosque de la reserva forestal que no presentan un grado significativo de transformación, es decir, donde el bosque todavía se conserva en su mayor parte, y debido a esto, donde es apremiante desarrollar un mecanismo de gestión del bosque orientado a su conservación y al cierre de la frontera agropecuaria. Sin embargo, esta no puede ser la única fórmula para abordar la heterogeneidad y complejidad que reviste todo el universo de las ZRF de ley 2ª en el país, ya que hay otras áreas, en las que la avanzada transformación del suelo por cuenta de los distintos fenómenos de ocupación, requieren otro tipo de estrategias, como por ejemplo la titulación sin sustracción, en donde no sean excluyentes las actividades propias de las economías campesinas con actividades de rehabilitación, recuperación y conservación de los bosques, como la que se propone en el presente proyecto de ley.

**5. El impulso a las territorialidades campesinas: la constitución de Zonas de Reserva Campesina y Territorios Campesinos Agroalimentarios**

Las Zonas de Reserva Campesina (en adelante ZRC), fueron creadas por la ley 160 de 1994 –ley de reforma agraria-, introducidas en el capítulo XIII sobre colonizaciones, zonas de reserva campesina y desarrollo empresarial. Son una figura de ordenamiento social, productivo y ambiental del territorio, que fomenta y estabiliza la economía campesina, propende por la superación de las causas originarias de los conflictos, y contribuyó al cierre de la frontera agropecuaria.

En el Acuerdo de Paz de 2016, las ZRC recibieron un impulso como una figura preferencial para el cumplimiento de los objetivos de la Reforma Rural Integral (RRI), así como para la construcción de paz y garantía de derechos del campesinado. En el Acuerdo de Paz, se consagra que el Gobierno Nacional deberá promover el acceso a la tierra y a la planificación de su uso en las ZRC, entre otros propósitos para "aportar a la producción de alimentos y a la protección de las Zonas de Reserva Forestal" (Acuerdo de Paz, 2016, página 21). En concordancia con lo anterior, el punto 1.1.5 sobre formalización masiva de la pequeña y mediana propiedad rural, señala que las ZRC serán priorizadas como áreas para la formalización de siete (7) millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural.

En la actualidad, la entidad encargada de la selección, delimitación y constitución de las ZRC es la Agencia Nacional de Tierras que, desde agosto de 2022, ha aprobado la constitución de seis (6) Zonas de Reserva Campesina<sup>18</sup>, en un esfuerzo por revertir un rezago histórico en la constitución de ZRC en el país, pues a pesar de ser una figura legal reglamentada desde 1996, sólo se habían constituido siete (7) ZRC en un periodo de cerca de 25 años. Hoy hay trece (13) ZRC constituidas, y se prevé fomentar la constitución de más en los próximos años, pues como lo ha señalado el Gobierno nacional, serán un pilar de la transformación de los territorios rurales en el país.

El acuerdo 024 de 1996 del extinto INCORA -hoy Agencia Nacional de Tierras- fija los criterios y el procedimiento para la selección, delimitación y constitución de las ZRC. Según el artículo 3º de este acuerdo, las ZRC no pueden ser constituidas -entre otras áreas- al interior de las Reservas Forestales de ley 2ª de 1959, salvo en los casos en que se proceda con su sustracción por parte de la autoridad ambiental competente. Para la constitución de ZRC en área de reserva forestal deberá realizarse la sustracción de ésta, para lo cual, entendiéndose que el fin es el de adelantar programas de reforma agraria y desarrollo rural orientados a la economía campesina, deberá ser presentada la solicitud y justificación de sustracción por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) –hoy en día, Agencia Nacional de Tierras según el artículo 1 del Decreto 2363 de 2015– ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, según artículo 1 de la Resolución 293 de 1998 (Minambiente, 1998) y el artículo 2 de la Resolución 629 de 2012.

Uno de los obstáculos más grandes que tenían las organizaciones campesinas para la constitución de las ZRC era precisamente el traslape con ZRF de ley 2ª, lo cual las abocaba a una disyuntiva entre iniciar un largo y dispendioso proceso de sustracción de ZRF; o en su defecto, redefinir su pretensión territorial para excluir el área de ZRF, lo cual implicaba excluir a su vez veredas con población

<sup>18</sup> Las ZRC constituidas son: I) ZRC Sumapaz en Bogotá (diciembre de 2022); II) ZRC Losada-Guayabero en Meta (diciembre de 2022); III) ZRC Guejar-Cafre en Meta (diciembre de 2022); ZRC La Tuna en Cauca (diciembre de 2022); ZRC Togui en Boyacá (noviembre de 2023); y VI) ZRC de Venecia, Cundinamarca (diciembre de 2023).

campesina que no podrían verse beneficiados de los programas que gravitan alrededor de la ZRC. Algunas organizaciones han optado por iniciar el proceso de constitución de ZRC, excluyendo el área de ZRF, para así avanzar en el proceso de constitución, pero paralelamente solicitan la sustracción de ZRF, para que ésta sea incluida como parte de la ZRC en un momento posterior.

El IEI hizo revisión de los procesos de constitución de ZRC que se encuentran actualmente en trámite ante la ANT. De los 20 procesos que se encuentran en curso, se determinó que **al menos seis (6) presentan algún tipo de traslape con reservas forestales de ley 2ª**. Como se puede observar en la tabla 5, son seis (6) las solicitudes de ZRC que presentan algún tipo de traslape con ZRF, lo cual representa en total alrededor de **516.138 hectáreas**:

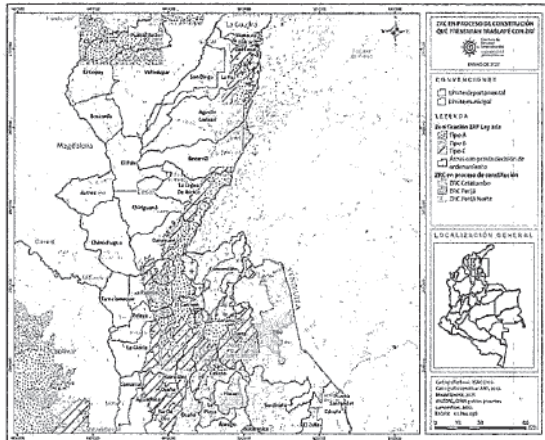
Tabla 5. Traslapes de ZRF con ZRC (a marzo de 2023)

Zona de reserva campesina	Área (ha) ZRC en shp	Zonificación ZRF Ley 2da de 1959	Área (ha) de traslape ZRF
ZRC Alto Sinú	80.376,98	Áreas con Previa Decisión de Ordenamiento	10.817,66
		Tipo A	24.818,55
		Tipo B	20.928,35
		Tipo C	9.347,11
		<b>Total</b>	<b>65.911,67</b>
ZRC Catatumbo	238.797,48	Tipo A	24.568,47
		Tipo C	85.678,95
		<b>Total</b>	<b>110.247,42</b>
ZRC Dabeiba	46.397,71	Áreas con Previa Decisión de Ordenamiento	1.968,99
		Tipo A	19.986,48
		<b>Total</b>	<b>21.955,47</b>
ZRC Perijá	74.823,91	Tipo A	31.587,06
		Tipo C	43.127,98

		Total	74.715,04
ZRC Perijá Norte	131.344,16	Áreas con Previa Decisión de Ordenamiento	430,51
		Tipo A	26.587,14
		Tipo C	34.874,70
		<b>Total</b>	<b>61.892,34</b>
ZRC Pradera	9.673,72	Áreas con Previa Decisión de Ordenamiento	1.234,48
		Tipo A	1.305,99
		Tipo B	5.669,87
		<b>Total</b>	<b>8.210,34</b>
ZRC Cabeceras Orteganza-San Pedro	232.985,85	Áreas con Previa Decisión de Ordenamiento	903,90
		Tipo A	94.063,15
		Tipo B	78.241,45
		<b>Total</b>	<b>173.208,49</b>

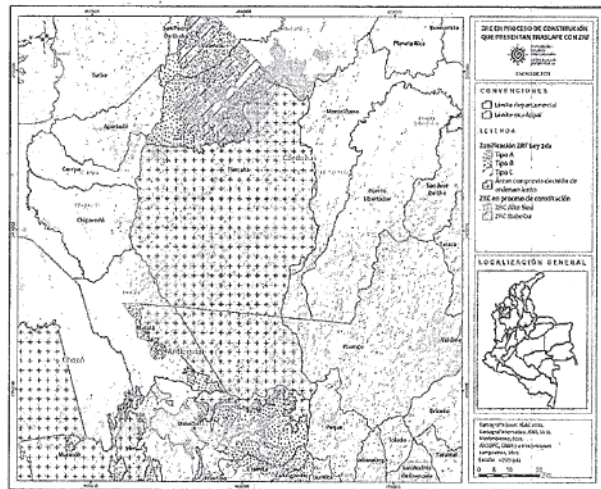
Fuente: IEI, 2023

Mapa 3. Traslape de ZRC (en proceso de constitución) de la región nororiente con ZRF Sierra Nevada de Santa Marta, ZRF Serranía de los Motilones y ZRF Río Magdalena



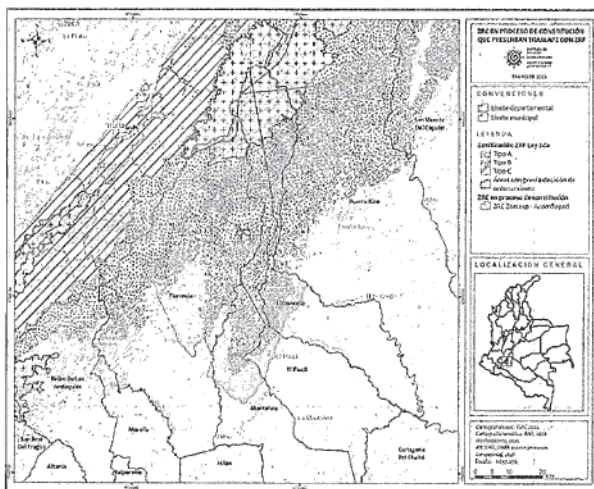
Fuente: IEI, 2023

Mapa 4. Traslape de ZRC (en proceso de constitución) en región Córdoba y Antioquia con ZRF del Pacífico



Fuente: IEI, 2023

Mapa 5. Traslape de ZRC (en proceso de constitución) de Caquetá con ZRF Amazonia



Fuente: IEI, 2023

Resulta contradictoria la exclusión de las ZRF de ley 2ª para la constitución de ZRC, si precisamente una de las funciones de la ZRC es controlar la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria (Acuerdo 024 de 1996, art. 2), por lo que no tendría sentido hacerlo exclusivamente al interior de la frontera agropecuaria, sino en aquellos márgenes donde un proceso de colonización irregular puede corregirse mediante un proceso de planificación en el que se involucren a las comunidades campesinas que allí habitan, y que propenda por un modelo de economía campesina que no genere presiones desproporcionadas sobre la reserva forestal.

Al respecto, es preciso traer a colación el punto 1.1.10 sobre Cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva, en el que se señala que, en el marco de la construcción del Plan de Zonificación Ambiental para la delimitación de la frontera agrícola, el Gobierno nacional:

- o Apoyará a las comunidades rurales que actualmente colindan con, o están dentro de, las áreas que deben tener un manejo ambiental especial detalladas previamente, en la estructuración de planes para su desarrollo, incluidos programas de reasentamiento o de recuperación comunitaria de bosques y medio ambiente, que sean compatibles y contribuyan con los objetivos de cierre de la frontera agrícola y conservación ambiental, tales como: prestación de servicios ambientales, dando especial reconocimiento y valoración a los intangibles culturales y espirituales y protegiendo el interés social; sistemas de producción alimentaria sostenible y silvopastoriles; reforestación; Zonas de Reserva Campesina (ZRC); y en general, otras formas de organización de la población rural y de la economía campesina sostenibles. (Negrilla y resaltado fuera de texto).

En ese sentido, es claro que para el caso de campesinos y campesinas que ocupan las denominadas áreas que deben tener un manejo ambiental especial, entre las que están incluidas las ZRF, el Gobierno Nacional podrá:

- o Con el fin de promover el uso adecuado de la tierra, además de la nueva estructura catastral y de la progresividad del impuesto predial (1.1.9.), el Gobierno adoptará las medidas y creará los incentivos necesarios para prevenir e impulsar soluciones a los conflictos entre la vocación de la tierra y su uso real, teniendo en especial consideración el Plan de zonificación ambiental del que trata este punto y teniendo en cuenta el principio de Bienestar y Buen Vivir. Las sustracciones de las Zonas de Reserva Forestal a las que se refiere este Acuerdo, priorizarán el acceso a la tierra para campesinos y campesinas sin tierra o con tierra insuficiente, a través de diferentes formas de organización o asociación, incluidas las Zonas de Reserva Campesina, que contribuyan al cierre de la frontera agrícola, al fortalecimiento de la economía campesina y a la agricultura familiar.
- o Las ZRC son iniciativas agrarias que contribuyen a la construcción de paz, a la garantía de los derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los campesinos y campesinas, al desarrollo con sostenibilidad socio-ambiental y alimentaria y a la reconciliación de los colombianos y colombianas. En consecuencia, el Gobierno Nacional, en concertación con las comunidades, y teniendo en cuenta lo planteado en los principios de Bienestar y Buen Vivir y Participación de la Reforma Rural Integral, promoverá el acceso a la tierra y la planificación de su uso en las ZRC, haciendo efectivo el apoyo a los planes de desarrollo de las zonas constituidas y de las que se constituyan, en respuesta a las iniciativas de las comunidades y organizaciones agrarias que éstas consideren representativas, de manera que cumplan con el propósito de promover la economía campesina, contribuir al cierre de la frontera agrícola, aportar a la producción de alimentos y a la protección de las Zonas de Reserva Forestal. (Negrilla y resaltado fuera de texto). Se promoverá la participación activa de las comunidades—hombres y mujeres— que habitan en las ZRC en la ejecución de sus planes de desarrollo.



Como se puede observar, según lo dispone el Acuerdo de Paz, la promoción del acceso a la tierra y planificación de su uso a través de las ZRC, deberá conciliar varios aspectos de forma simultánea, como lo son: A) la promoción de la economía campesina y la producción de alimentos; B) el cierre de la frontera agrícola; y C) la protección de las ZRF. En ese orden de ideas, no son excluyentes la economía campesina con la protección de las ZRF, al contrario, se refuerzan mutuamente, y sobre esto quiere llamar la atención del Acuerdo de Paz: Es posible desarrollar una economía campesina sostenible y protectora de las ZRF. Para ese fin, no es necesario apelar a la sustracción de las ZRF, sino, como lo propone este proyecto de ley, habilitar una adjudicación de predios baldíos sin levantar la figura de ZRF de ley 2ª.

El MADR ha dado pasos importantes en esta vía. El 22 de diciembre de 2023, la ANT expidió el Acuerdo 337 de 2023, por medio del cual modifica los artículos 3, 6 y 9 del mencionado Acuerdo 024 de 1996. Con la modificación del artículo 3º del Acuerdo 024, la ANT abre la puerta para la constitución de ZRC en áreas de reserva forestal de ley 2ª. Para hacerlo, se requiere vincular al inicio del trámite al MADS para que rinda concepto en un plazo de 15 días sobre las condiciones de uso que deben tener los ocupantes en las áreas superpuestas (Acuerdo 337 de 2023, art. 2).

El Acuerdo 337 de 2023 de la ANT, si bien posibilita la constitución de ZRC en áreas traslapadas con ZRF de ley 2ª, un paso que se venía reclamando por parte de las organizaciones campesinas, no resuelve por completo la situación de las y los campesinos que habitan en estas, ya que la constitución de la ZRC no significa la posibilidad de acceder a un título del predio en ZRF. En estas áreas los campesinos y campesinas sólo pueden acceder a un Contrato de Derecho de Uso (Acuerdo 058 de 2018) o a los denominados actos administrativos de regularización de la ocupación y aprovechamiento sostenible (Acuerdo 315 de 2023), que en esencia son lo mismo, y que generan los mismos inconvenientes que ya fueron abordados en punto número 2 del presente documento.

En ese sentido, esta iniciativa legislativa sería la pieza faltante en el rompecabezas del ordenamiento territorial en las ZRF de ley 2ª, ya que posibilitará la adjudicación de baldíos con unas restricciones de uso en las áreas de traslape entre ZRC y ZRF. Esto permitiría que las ZRC cumplieran con al menos dos propósitos centrales para los cuales fueron creadas: controlar la expansión inadecuada de la frontera agropecuaria, y consolidar el desarrollo sostenible de la economía campesina.

Si la idea es proteger los ecosistemas estratégicos al interior de las ZRF y fortalecer la figura, una mejor opción sería posibilitar la adjudicación de baldíos de ZRC en ZRF, porque esto permitiría concertar con las comunidades campesinas los usos permitidos en el área forestal, en lugar de esperar pasivamente a que las organizaciones campesinas soliciten el proceso de sustracción, como está sucediendo en la actualidad, desdibujando la figura de las ZRF. Desde luego, una medida de esa naturaleza requeriría incorporar dentro del Plan de Desarrollo Sostenible de la ZRC, un régimen de actividades que podrían desarrollarse (y cuáles no) al interior del área forestal.

Por su parte, resulta conveniente adjudicar baldíos en ZRF de ley 2ª vía la constitución y consolidación de una ZRC, ya que uno de los objetivos de esta figura es evitar y corregir los fenómenos de inequitativa concentración, o fragmentación antieconómica de la propiedad rural (Acuerdo 024 de 1996, art.2), lo que significa que al interior de una ZRC no pueden generarse procesos de acumulación de tierras por parte de sus beneficiarios. En el Plan de Desarrollo Sostenible

(PDS), que es el documento que establece los lineamientos de tenencia y uso de la tierra al interior de la ZRC, se deben incluir las extensiones mínimas y máximas que podrán adjudicarse, determinadas en unidades agrícolas familiares y el número de éstas que podrá tenerse en propiedad por cualquier persona, cuando se trate de la afectación del dominio particular (Acuerdo 024 de 1996, art. 9).

Esta condición de las ZRC previene cualquier fenómeno de acumulación de tierra al interior de ZRF de ley 2ª, porque le impide a cada beneficiario y su familia obtener más de una Unidad Agrícola Familiar (UAF), lo que podría convertirse en una herramienta para combatir el acaparamiento indebido de baldíos en ZRF de ley 2ª que "terratienen fantasmas", como los ha denominado la Ministra de Ambiente, quienes han comprado tierra ilegalmente en ZRF de ley 2ª, han acaparado lotes, los han quemado, y los han apropiado para introducir ganadería extensiva (MADS, 25 de febrero de 2023). La titulación con restricciones ecológicas en ZRF de ley 2da bajo la figura de ZRC, permitiría al Estado tener un mayor control sobre los procesos de acaparamiento ilegal de tierras en estas áreas, y así distinguir entre el campesino y el terrateniente acaparador.

Finalmente, es importante señalar que las Zonas de Reserva Campesina no son la única forma de territorialidad campesina reconocida formalmente en el marco normativo colombiano. Si bien cuando se firmó el Acuerdo de Paz con las exfintas FARC-EP en 2016, las ZRC eran la única figura de ordenamiento territorial campesino reconocida legalmente (Ley 160 de 1994), el Acuerdo de Paz tuvo la apertura para no limitar las diferentes expresiones de la territorialidad campesina, pues en Colombia el campesinado no es un grupo social homogéneo, sino que tiene diferentes expresiones y rasgos en razón de su actividad productiva, su localización geográfica y su trayectoria histórica organizativa, de ahí que el Acuerdo de Paz mencione explícitamente además del apoyo a las ZRC; y en general, otras formas de organización de la población rural y de la economía campesina sostenibles (Acuerdo Final de Paz, Punto 1.1.10).

Dentro de este universo de territorialidades campesinas, están incluidos también los Territorios Campesinos Agroalimentarios (TCAM) y los Ecosistemas Acuáticos Agroalimentarios, introducidos formalmente a través del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 (Artículo 359, ley 2294 de 2023), los cuales serán reglamentados en concertación con las organizaciones representativas que los impulsan. En consecuencia, el presente proyecto de ley no limita la titulación ecológica en ZRF únicamente a través de la figura de las Zonas de Reserva Campesina, sino que también exhorta su implementación a través de estas figuras recientemente creadas de ordenamiento territorial campesino.

**6. La necesidad de una zonificación ambiental participativa:**

En Colombia se delimitaron siete (7) ZRF de ley 2ª de 1959 las cuales, cabe mencionar, no son áreas protegidas, sino estrategias de conservación in situ que aportan a los objetivos generales de conservación del país (Art. 2.2.2.1.3.1 del Decreto 1076 de 2015). Específicamente estas Reservas Forestales son una figura orientada al desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre (Art 1. Ley 2da de 1959).

Sobre éstas, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) adoptó una zonificación identificando tres tipos de categoría: A, B y C. A su vez, identifica las "Áreas con previa decisión de ordenamiento" que recoge aquellas que corresponden a territorios étnicos, áreas urbanas, áreas del

SINAP, que tienen unas disposiciones propias respecto a su manejo y ocupan la mayor extensión de las ZRF.

**Tabla 6.** Áreas de las Reservas Forestales de Ley 2 de 1959 y su zonificación

RF Ley 2da 1959	Tipo zona	Área (ha)	Porcentaje
Amazonas	Tipo A	3.876.512,40	11,38
	Tipo B	1.212.840,85	3,56
	Tipo C	274.160,46	0,80
	Áreas con previa decisión de ordenamiento	28.694.470,33	84,25
Total Amazonas		34.057.984,04	100,00
Central	Tipo A	514.352,49	34,45
	Tipo B	429.826,97	28,79
	Tipo C	6.881,95	0,46
	Áreas con previa decisión de ordenamiento	541.986,81	36,30
Total Central		1.493.048,22	100,00
Cocuy	Tipo A	182.804,86	25,65
	Tipo B	21.229,80	2,98
	Tipo C	79.378,76	11,14
	Áreas con previa decisión de ordenamiento	429.390,14	60,24
Total Cocuy		712.803,57	100,00

Pacífico	Tipo A	1.269.803,32	14,94
	Tipo B	49.092,41	0,58
	Tipo C	35.157,49	0,41
	Áreas con previa decisión de ordenamiento	7.146.114,56	84,07
Total Pacífico		8.500.167,78	100,00
Río Magdalena	Tipo A	662.605,56	31,82
	Tipo B	696.887,61	33,47
	Tipo C	551.320,14	26,48
	Áreas con previa decisión de ordenamiento	171.261,23	8,23
Total Río Magdalena		2.082.074,55	100,00
Serranía de Los Motilones	Tipo A	223.348,46	43,48
	Tipo C	208.260,60	40,54
	Áreas con previa decisión de ordenamiento	82.101,77	15,98
Total Serranía de Los Motilones		513.710,83	100,00
Sierra Nevada de Santa Marta	Tipo A	94.236,70	17,96
	Tipo B	70.758,24	13,48
	Áreas con previa decisión de ordenamiento	359.851,68	68,56
Total Sierra Nevada de Santa Marta		524.846,62	100,00
Total nacional Tipo A		6.823.663,79	14,25
Total nacional Tipo B		2.480.633,88	5,18



Total nacional Tipo C	1.155.159,42	2,41
Total Nacional Áreas con previa decisión de ordenamiento	37.425.176,52	78,16
Total	47.884.635,61	100,00

Fuente: IEI a partir de MADS (2021)

Las zonas tipo A, que es la categoría con mayores restricciones frente a uso del suelo por cuanto son las áreas determinadas para el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos, son las que tienen mayor extensión dentro de esa zonificación, en algo más de 6.8 millones de hectáreas. Por su parte, las zonas tipo B, que recogen las áreas destinadas al manejo sostenible del recurso forestal, llegan a tener casi 2.5 millones de hectáreas, y las zonas tipo C, que son aquellas áreas que por sus condiciones biofísicas permiten el desarrollo de actividades agroforestales, silvopastoriles y otras que incorporen el componente forestal, siendo la categoría más flexible, llegan a los 1.1 millones de hectáreas.

Esta distinción es la base del análisis que se presenta a continuación sobre el cambio de coberturas en las ZRF de ley 2ª, en donde se evidencia que los procesos de colonización y subsecuente transformación de los bosques se ha dado sin limitarse a las restricciones sobre el uso del suelo que se determinan a partir de la zonificación de las ZRF en zonas tipo A, B o C.

Al analizar el cambio de cobertura de bosque –no bosque en las zonas tipo A, B y C de cada ZRF, se identifica que ha habido una pérdida de bosque estable en las zonas tipo A en áreas que son mucho más extensas que en las zonas tipo B y C. Si bien esto responde a la diferencia de área que tienen éstas, como se mencionó en un principio, deja ver que aun siendo la zona tipo A la más restrictiva frente al uso del suelo, es en donde se han dado importantes transformaciones del territorio.

Tabla 7. Pérdida de bosque natural en las zonas tipo A, B y C de las ZRF de ley 2 de 1959

RF Ley 2da de 1959	Zona tipo A		Zona tipo B		Zona tipo C	
	Bosque estable		Bosque estable		Bosque estable	
	1990 - 2000	2017 - 2018	1990 - 2000	2017 - 2018	1990 - 2000	2017 - 2018
		Área de cobertura de bosque estable perdida		Área perdida de cobertura		Área de cobertura de bosque estable

En las ZRF Río Magdalena y Serranía de Los Motilones, las coberturas transformadas en zonas tipo A son menores que en otras categorías, sin embargo, su extensión es considerable por cuanto llegan a sumar 196 mil hectáreas y 73 mil hectáreas, respectivamente.

Conforme lo anterior, se puede afirmar que existe una necesidad concreta de identificar los procesos de colonización y transformación de los territorios en cada una de las categorías de la zonificación de la ZRF, con el propósito de identificar necesidades frente al reconocimiento jurídico de la tierra de comunidades campesinas o sujetos de reforma agraria que habitan, incluso, en zonas tipo A, pero a su vez, para propender por lograr medidas que detengan la ampliación de la frontera agrícola a través de una regularización concertada de los usos.

Realizando un cruce de información entre las áreas de coberturas transformadas con las áreas en donde posiblemente se desarrolla agricultura familiar (UPRA, 2020), encontramos que en todas las categorías A, B y C de las ZRF se desarrollan actividades productivas que podrían enmarcarse como económicas campesinas. Por su parte, es importante mencionar que la transformación del territorio ha conllevado a que dentro de las ZRF se puedan encontrar cerca de 736 centros poblados y 211 cabeceras municipales, conforme la información de DANE (2021).

Esta condición de heterogeneidad en las transformaciones de las Zonas de Reserva Forestal tipo A, B y C, exigen implementar la Zonificación Ambiental Participativa como herramienta del Acuerdo Final de Paz para la Reforma Rural Integral (punto 1.1.10 y Resolución 1608 de 2021), en donde se comprenda la realidad de los usos, la ocupación y la tenencia que realizan las comunidades campesinas de estas áreas transformadas y se articule este ejercicio con el ordenamiento forestal posible en el marco de estas economías campesinas, de allí que se proponga la creación de los Planes de Zonificación Ambiental y de Ordenamiento Forestal como el instrumento de planeación construido conjuntamente entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y las comunidades campesinas u organizaciones campesinas solicitantes de adjudicación.

**II. CONVENIENCIA DE UN ORDENAMIENTO AMBIENTAL Y SOCIAL DIFERENTE PARA LAS ZONAS DE RESERVA FORESTAL DE LEY 2ª**

**1. La Unidad Campesina Agroforestal como instrumento para un nuevo ordenamiento ambiental y social de las Zonas de Reserva Forestal de ley 2ª**

La Unidad Agrícola Familiar (UAF) definida en el artículo 38 de la ley 160 de 1994 como: "la empresa básica de producción agrícola, pecuaria, acuícola o forestal cuya extensión, conforme a las condiciones agroecológicas de la zona y con tecnología adecuada, permite a la familia remunerar su trabajo y disponer de un excedente capitalizable que coadyuva a la formación de su patrimonio" resulta siendo el instrumento para definir el modelo de ocupación de un territorio en articulación con las condiciones socioeconómicas características, lo que lo articula con el ordenamiento social de la propiedad rural.

									perdi da
Amazonia	4.199,9 10,35	3.943,4 30,59	-256,47 9,76	903,12 4,43	644,60 2,26	-258,5 22,17	58.276, 23	37.065, 01	-21,21 1,23
Central	250.994 ,22	217.835 ,33	-33.158, 88	121,65 0,35	104,45 2,61	-17,19 7,74	84,35	14,73	-69,62
Cocuy	100.169 ,75	82.422, 96	-17.746, 78	5.747,1 3	3.304,1 3	-2.443, 00	16.424, 84	9.275,3 1	-7,149 ,54
Río Magdalena	1.316,3 12,56	423.226 ,69	-893,08 5,87	389,05 2,56	326,74 0,15	-62,31 2,41	181,80 3,79	147,58 0,85	-34,22 2,94
Pacífico	4.896,0 79,84	2.823,0 35,47	-2.073,0 44,38	19,987, 63	19,972, 84	-14,79	5.638,2 4	4.881,7 6	-756,4 8
Sierra Nevada	24.575, 42	25.144, 76	569,34*	8.793,2 1	8.123,8 5	-669,3 6	No aplica	No aplica	
Serranía de Los Motilones	106.981 ,45	108.679 ,30	1.697,8 5*	No aplica	No aplica		65.072, 39	56.598, 91	-8,473 ,48

\*Área de coberturas que se han ganado en el tiempo.

Fuente: IEI (2022) a partir de MADS (2021) e IDEAM (2016) e IDEAM (2019).

De manera general para las ZRF, se puede afirmar que las zonas tipo A son las que presentan mayores coberturas naturales, sin embargo, en algunos casos también presentan mayores áreas de coberturas de territorios transformados respecto a las zonas tipo B y C.

En la ZRF Amazonia se identifican algo más de 300 mil hectáreas de coberturas de territorios transformados en las zonas tipo A, mientras que en las zonas tipo C llegan a las 221 mil hectáreas. Esto mismo sucede en la ZRF Central, en donde hay 132 mil hectáreas de territorios transformados en zonas tipo A y 6.800 hectáreas en zonas tipo C. En estos dos casos las coberturas de los territorios transformados en zonas tipo B son mayores que en zonas tipo C y A.

En la ZRF Cocuy, las coberturas de territorios transformados en zonas tipo A, son mayores que en zonas tipo B, aunque menores en zonas tipo C. En la ZRF Sierra Nevada de Santa Marta, las áreas agrícolas en zona tipo A presentan extensiones similares que las áreas en zona tipo B. En la ZRF Pacífico las coberturas de territorios transformados son mucho más extensas que en zonas tipo C y B.

Estas UAF son definidas por la Agencia Nacional de Tierras a través de una metodología adoptada por el Consejo Directivo de la entidad bajo el acuerdo 167 de 2021 donde se indicó que éste se debe realizar por Unidades Físicas Homogéneas (UFH) a nivel municipal. Sin embargo, aplica para la frontera agrícola definida por la resolución 0268 de 2018 del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, "por medio de la cual se define la Frontera Agrícola Nacional y se adopta la metodología para su identificación general" y algunas excepciones asociadas al manejo cartográfico de la frontera agrícola a escala 1:100.000, la línea de Bosque definida por el IDEAM o por su relación con la protección y conservación ambiental o cultural.

Es en este sentido que la condición ecosistémica especial que representan las Zonas de Reserva Forestal de ley 2ª de 1959, exigen una planificación y ordenamiento especial, este proyecto de ley propone que la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria -UPRA- en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, diseñe la metodología para el cálculo de la Unidad Campesina Agroforestal -UCA-, con la cual se determinarán las extensiones de áreas a adjudicar para que la familia campesina derive su sustento en condiciones de dignidad en el contexto de economías campesinas con un componente agroforestal, silvopastoril, agroecológico, diferenciado de la Unidad Agrícola Familiar que funciona para el interior de la frontera agropecuaria, por las posibilidades, igualmente diferenciadas de producción que tienen estos territorios.

Las Unidades Campesinas Agroforestales, se proponen como el instrumento para la armonización de las posibilidades productivas de la economía campesina en estas regiones, pero a partir de un ejercicio de zonificación ambiental participativo en el que se materialice el reconocimiento de la dimensión ambiental de la economía campesina y su relación directa con la tierra y los elementos naturales, fundamental para comprender la permeabilidad de la frontera agrícola y reconocer las dinámicas variables de los usos de los ecosistemas que realiza el campesinado en las zonas de borde de esta "frontera".

**2. Planes de Zonificación Ambiental y Ordenamiento Forestal**

El ordenamiento ambiental propuesto para las áreas susceptibles de adjudicación sin sustracción como lo establece este proyecto de ley, debe ser leído en la integralidad de lo ambiental, es decir, comprendiendo que no es en los ecosistemas donde se halla la raíz de las tensiones o conflictos ambientales, sino en las formas de organización cultural que se asume en un momento determinado.

En este sentido, la Zonificación Ambiental debe trascender de la mera abstracción de las áreas de especial interés ambiental, identificación de Servicios Ecosistémicos o georeferenciación de actos administrativos o legislación destinada a la conservación de áreas protegidas.

Lo que se busca a través de la definición de este nuevo instrumento es articular la acción de interpretación ambiental en manos de la cartera ambiental y la armonización de las formas sociales y colectivas de habitar los territorios campesinos que se traslapan con las Zonas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959 a cargo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Esto resuelve uno de los cuellos de botella que presenta el Plan de Zonificación Ambiental definido por la resolución 1608 de 2021 "Por la cual se adopta el Plan de Zonificación Ambiental objeto del

punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz” asociado a la asignación de competencias para el desarrollo de esta herramienta exclusivamente en el sector ambiental, cuando de lo que se trata es de analizar, interpretar y proponer estrategias de ordenamiento ambiental, social y productivo para un área, en este caso relacionada con reservas forestales habitadas por comunidades campesinas y en consecuencia, debe ser articulado con el sector agricultura para lograr la inclusión del componente productivo para estas economías campesinas.

En segundo lugar, se propone como una alternativa específica para el ordenamiento forestal de las áreas sujetas de adjudicación en la intención de integrar o reconocer prácticas de la economía forestal a las economías campesinas que se desarrollan hoy de manera irregular o desordenada en las reservas forestales de ley 2 de 1959.

Así las cosas, los Planes de Zonificación Ambiental y Ordenamiento Forestal, son la herramienta técnica que pone en diálogo la realidad social y las condiciones ecosistémicas para tomar decisiones y asignar responsabilidades a las familias beneficiarias de la adjudicación sin sustracción de las tierras baldías de ley 2 de 1959 que presentan hoy traslape con territorialidades campesinas.

**Bibliografía consultada**

Rojas, T. (18 de febrero de 2021). ¿En qué consisten los contratos de conservación que lanzó Iván Duque?. *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/vida/medio-ambiente/en-que-consisten-los-contratos-de-conservacion-natural-que-lanzo-ivan-duque-567724>

Agencia Nacional de Tierras. (17 de febrero de 2021). Presidente Duque entregó en Córdoba los primeros Contratos de Conservación Natural. Recuperado de: <https://www.anf.gov.co/9-596-campesinos-seran-socios-del-estado-para-acciones-ambientales/>

Convención Nacional Campesina. (2022). *Propuesta de Capítulo Campesino Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026*. Recuperado de: [https://vertov14.files.wordpress.com/2023/05/enc\\_cap\\_campesino-05.01.23-1.pdf](https://vertov14.files.wordpress.com/2023/05/enc_cap_campesino-05.01.23-1.pdf)

DANE (2021). Área censal urbana.

Defensoría del Pueblo. (2022). Situación de DD.HH. de comunidades campesinas en áreas de especial interés ambiental. Colombia.

Duarte, C., Cely Muñoz, N., Torres, C., Páez, G. (16 de agosto de 2022). Bioeconomía, Agroecología y Títulos Verdes para la Reforma Agraria. [La Silla Vacía]. Recuperado de: <https://www.lasillavacia.com/ed-de-expertos/bioeconomia-agroecologia-y-titulos-verdes-para-la-reforma-agraria/>

IDEAM. (2016). Geoportal. Obtenido de Capas Geo: cobertura bosque - no bosque 1990 - 2000, 2000 - 2005, 2005 - 2010, 2010 - 2012, 2012 - 2013, 2013 - 2014, 2014 - 2015, 2015 - 2016. <http://www.ideam.gov.co/capas-geo>

IDEAM. (2019). Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono. Obtenido de Cambio de la superficie cubierta por bosque natural: <http://smbvc.ideam.gov.co/MonitoreoBC-WEB/reg/indexLogOn.jsp>

IDEAM (2021). Cobertura de la Tierra 100K Período 2018

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). (2021). Reservas de Ley 2 Julio 2021 Escala 1:100.000. Publicado en el SIAC <https://siac-datosabiertos-mads.hub.arcgis.com/datasets/MADS:reservas-de-ley2-julio-2021-escala-1-100-000-version-historica/about>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). (7 de septiembre de 2022). En Colombia se han deforestado más de tres millones de hectáreas de bosque en las últimas dos décadas. Recuperado de: <https://www.minambiente.gov.co/en-colombia-se-han-deforestado-mas-de-tres-millones-de-hectareas-de-bosque-en-las-ultimas-dos-decadas/>

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS). (25 de febrero de 2023). Minambiente declara la guerra a los terratenientes fantasma detrás de la deforestación. Recuperado de: <https://www.minambiente.gov.co/ministra-de-ambiente-declara-la-guerra-a-los-terratenientes-fantasma-a-que-están-detrás-de-la-deforestación/>

Procuraduría General de la Nación. (2021). Informe sobre el estado de avance de la implementación de las estrategias de acceso a tierras y uso del suelo rural contempladas en el acuerdo de paz. Recuperado de: [https://colombiapace.org/files/210107\\_proc.pdf](https://colombiapace.org/files/210107_proc.pdf)

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)- Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), Monitoreo de los territorios con presencia de cultivos de coca 2020 (Bogotá: UNODC-SIMCI, 2021).

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)-Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), Monitoreo de los territorios con presencia de cultivos de coca 2022 (Bogotá: UNODC-SIMCI, 2023).

Ministerio de Justicia y del Derecho. (2023). *Política Nacional de Drogas (2023-2033): Sembramos vida, desterramos el narcotráfico*. Recuperado de: <https://www.minjusticia.gov.co/Sala-de-prensa/Documents/Politica%20Nacional%20de%20Drogas%202023-2033%20de%20Sembrando%20vida.%20desterramos%20el%20narcotrafico%27.pdf>

Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA). (2020). Mapa de la agricultura familiar en Colombia 2019.

**Normas consultadas**

Congreso de Colombia. (19 de mayo de 2023). Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida”. [Ley 2294 de 2023]. DO: 52.400.




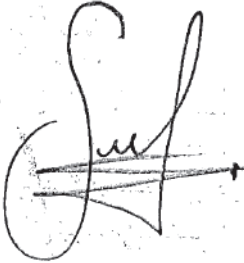

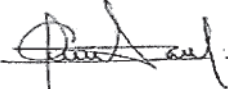
Agencia Nacional de Tierras. (16 de abril de 2018). Acuerdo No. 58 de 2018.

Agencia Nacional de Tierras. (6 de diciembre de 2023). Acuerdo No. 315 de 2023.

Cordialmente,

 <b>Iván Cepeda Castro</b> Senador de la República Polo Democrático Alternativo	 <b>Pablo Catatumbo Torres Victoria</b> Senador de la República Partido Comunes
 <b>Sandra Ramirez Lobo Silva</b> Senadora de la República Partido Comunes	 <b>OMAR DE JESÚS RESTREPO CORREA</b> Senador de la República Partido Comunes- Pacto Histórico
 <b>ROBERT DAZA GUEVARA</b> Senador de la República Polo Democrático - Pacto Histórico	 <b>GILDARDO SILVA MOLINA</b> Representante a la Cámara por el Valle del Cauca Pacto Histórico - Unión Patriótica
 <b>IMELDA DAZA COTES</b> Senadora de La República Partido Comunes-Pacto Histórico	 <b>ERICK VELASCO BURBANO</b> Representante a la Cámara por Nariño Pacto Histórico



 <b>HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ</b> Representante a la Cámara Pacto Histórico	 <b>GABRIEL BECERRA YAÑEZ</b> Representante a la Cámara por Bogotá Pacto Histórico - Unión Patriótica
 <b>CARLOS ALBERTO BENAVIDES MORA</b> Senador de la República Polo Democrático Alternativo	 <b>SANDRA YANETH JAIMES CRUZ</b> Senadora de la República Pacto Histórico- PDA
 <b>MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ</b> Senadora de la República	 <b>ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ</b> Representante a la Cámara por el Putumayo - Pacto Histórico

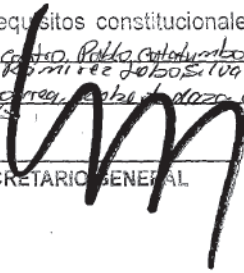
**SENADO DE LA REPÚBLICA**

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1992)

El día 03 del mes septiembre del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley N° 217, Acto Legislativo N° \_\_\_\_\_, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales

por: H.S. Juan Cepeda Castro, Pablo Catatumbo Torres, Sandra Ramírez Lobo, Víctor, Sandra Ramírez Lobo, Silvia, Omar de Jesús Restrepo Correa, Robert Daza Guevara, Guadalupe y otros congresistas

  
SECRETARIO GENERAL

SECCIÓN DE LEYES  
SENADO DE LA REPÚBLICA – SECRETARÍA GENERAL – TRAMITACIÓN LEYES

Bogotá D.C., 03 de Septiembre de 2024

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Ley No.217/24 Senado "POR MEDIO DE LA CUAL SE HABILITA LA ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS UBICADOS AL INTERIOR DE ÁREAS DE RESERVAS FORESTALES ESTABLECIDAS EN LA LEY 2 DE 1959, SIN QUE SEA NECESARIA SU SUSTRACCIÓN DE LA FIGURA DE RESERVA, ESTABLECIENDO UNA EXCEPCIÓN TRANSITORIA AL ARTÍCULO 209 DEL DECRETO LEY 2811 DE 1974 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES", me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los Honorables Senadores IVÁN CEPEDA CASTRO, PABLO CATATUMBO TORRES, SANDRA RAMÍREZ LOBO, OMAR RESTREPO CORREA, ROBERT DAZA GUEVARA, IMELDA DAZA COTES, CARLOS BENAVIDES MORA, SANDRA JAIMES CRUZ, MARÍA JOSÉ PIZARRO; y los Honorables Representantes GILDARDO SILVA MOLINA, ERICK VELASCO BURBANO, HERÁCLITO LANDÍNEZ SUÁREZ, GABRIEL BECERRA YAÑEZ, ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ. La materia de que trata el mencionado Proyecto de Ley es competencia de la Comisión QUINTA Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones Constitucionales y Legales.

GREGORIO ELJACH PACHECO  
Secretario General

PRESIDENCIA DEL H. SENADO DE LA REPÚBLICA – SEPTIEMBRE 3 DE 2024

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado Proyecto de Ley a la Comisión QUINTA Constitucional y enviase copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la Gaceta del Congreso.

CÚMPLASE

EL PRESIDENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

EFRAIN CEPEDA SARABIA  
SECRETARIO GENERAL DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA

GREGORIO ELJACH PACHECO

**CONTENIDO**

Gaceta número 1489 - Miércoles, 18 de septiembre de 2024

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE LEY

Págs.

Proyecto de Ley número 216 de 2024 Senado, por medio del cual se establece la obligatoriedad de un registro biométrico para la apertura de un depósito de bajo monto o cuenta bancaria - la biometría es tu seguridad..... 1

Proyecto de Ley número 217 de 2024 Senado, por medio de la cual se habilita la adjudicación de baldíos ubicados al interior de áreas de reservas forestales establecidas en la Ley 2ª de 1959, sin que sea necesaria su sustracción de la figura de reserva, estableciendo una excepción transitoria al artículo 209 del Decreto Ley 2811 de 1974 y se dictan otras disposiciones. .... 8