



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRESA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 815

Bogotá, D. C., martes, 27 de mayo de 2025

EDICIÓN DE 15 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE
LEY NÚMERO 206 DE 2024 SENADO, 374 DE 2024 CÁMARA

por medio del cual se crea el Fondo del Emprendimiento de Cafés Especiales para el Impulso del Sector Caficultor en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D.C., 27 mayo de 2025

Honorable Senador

MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA.

Presidente

COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL.

SENADO DE LA REPÚBLICA.

Ciudad

Asunto: Informe de Ponencia Positivo para SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY 206 DE 2024 SENADO – 374 de 2024 Cámara. *“por medio del cual se crea el fondo del emprendimiento de cafés especiales para el impulso del sector caficultor en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.”*

Honorable Senador:

Según lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta del Senado de la República, como ponente coordinador de la iniciativa legislativa del asunto, presento informe de ponencia positiva para segundo debate en Senado al Proyecto de Ley 206 DE 2024 SENADO, *“por medio del cual se crea el fondo del emprendimiento de cafés especiales para el impulso del sector caficultor en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.”*

Del Honorable Senador,

ANDRÉS GUERRA

Senador de la República

INFORME DE PONENCIA POSITIVO PARA SEGUNDO DEBATE AL LEY 206 DE
2024 SENADO – 374 de 2024 Cámara.

“por medio del cual se crea el fondo del emprendimiento de cafés especiales para el impulso del sector caficultor en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.”

ÍNDICE

- I. Trámite de la iniciativa
- II. Objeto del proyecto de Ley.
- III. Consideraciones generales sobre el proyecto de Ley.
- IV. Normas constitucionales y legales que soportan el proyecto de Ley.
- V. Pliego de modificaciones.
- VI. Impacto fiscal
- VII. Declaración de impedimentos.
- VIII. Proposición.

I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA.

Esta iniciativa fue presentada el 27 de febrero del 2024 por la Honorables. Senadora Paola Andrea Holguín Moreno y los Honorables Representantes Juan Fernando Espinal Ramírez, Luis Ramiro Ricardo Buelvas, Wilmer Yair Castellanos Hernández, José Octavio Cardona León, Olga Beatriz González Correa, Flora Perdomo Andrade, Erick Adrián Velasco Burbano, Sandra Milena Ramírez Caviedes, Jaime Rodríguez Contreras, Oscar Leonardo Villamizar Meneses, Orfando Castillo Advincula, Héctor Mauricio Cuellar Pinzón, Gerson Lisimaco Montaña Arrizala, Yulieth Andrea Sánchez Carreño, Ana Rogelia Monsalve Álvarez, Leonor María Palencia Vega, Julio Roberto Salazar Perdomo, James Hermenegildo Mosquera Torres, Juan Pablo Salazar Rivera, Yenica Sugein Acosta Infante, Oscar Darío Pérez Pineda, Hugo Danilo Lozano Pimiento, Juan Felipe Corzo Álvarez, Christian Munir Garcés Aljure, Eduard Alexis Triana Rincón, Teresa De Jesús Enríquez Rosero, Olmes de Jesús Echeverría de la Rosa.

El Proyecto de Ley quedó radicado en la Corporación con el número 374/2024C, el texto inicial fue publicado en la Gaceta del Congreso N 157 de 2024 y fue enviada para la Comisión V Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes. El día 8 de mayo de 2024 fue discutido y aprobado en Primer Debate el Proyecto de Ley por los miembros de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes con proposiciones avaladas por los ponentes, y por decisión de la mesa directiva se ratifican los suscritos para rendir el informe ante la plenaria de la Cámara de Representantes.

El día 30 de julio de 2024, el proyecto fue aprobado en segundo debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes, conforme a la ponencia y modificaciones hechas por el ponente el Representante JUAN ESPINAL, y acogidas por esa célula legislativa, conforme consta en la Gaceta de Congreso No. 1216 del 29 de septiembre de 2024, en donde se transcribe el texto aprobado.

Mediante oficio No. CQU-CS-CV19-1084-2024 del 3 de septiembre de 2024, el Doctor DAVID DE JESÚS BETTÍN GÓMEZ, Secretario de la Comisión Quinta Constitucional del Senado, me comunica la designación como ponente para primer debate del proyecto en cuestión.

El día 16 de octubre de 2024, se publicó en la Gaceta del congreso 1733 el Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate del Proyecto de Ley 206 Senado **“por medio del cual se crea el fondo del emprendimiento de cafés especiales para el impulso del sector caficultor en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.”**

El 3 de diciembre de 2024, se publicó en la Gaceta del Congreso 2123 el acta 088 de 2024 del debate que adelantó la Comisión Quinta Constitucional Permanente el 13 de noviembre, en la que se debatió y aprobó el proyecto de ley 206 Senado, **“por medio del cual se crea el fondo del emprendimiento de cafés especiales para el impulso del sector caficultor en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.”**

Como resultado del debate se acogió una proposición modificativa del artículo tercero (3) del proyecto de ley y se presentaron constancias relacionadas con los artículos segundo; quinto; séptimo; noveno y onceavo del proyecto de ley.

II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY.

Este proyecto de ley busca dinamizar e impulsar el sector productivo de cafés especiales, fomentando la investigación y la apertura de mercados, a través de la asesoría y el acompañamiento para fortalecer los procesos de producción, empaque, distribución y comercialización.

El proyecto de ley tiene como objeto la creación de un fondo que impulse el sector productivo de cafés especiales en todo el territorio nacional, a través de la creación de herramientas de crédito, apertura de mercados, asesoría y acompañamiento para la producción, empaque, distribución y comercialización de este tipo de cafés.

Así mismo, se establece que el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con la Federación Nacional de Cafeteros y PROCOLOMBIA, deberán diseñar y ejecutar una estrategia de promoción nacional e internacional de los cafés especiales colombianos, con el fin de incrementar el consumo de café colombiano de calidad, llegar a nuevos mercados y posicionar a Colombia como un referente mundial en la producción de cafés especiales.

También se crea el sello “Café Origen de Paz”, como distintivo para las marcas de café originarias de fincas, cooperativas, cultivos o regiones que cultivan café en sustitución a antiguos cultivos ilícitos, así como la obligatoriedad de que el gobierno nacional impulse el consumo de cafés especiales.

III. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL PROYECTO DE LEY.

El propósito de este proyecto de ley es fomentar la dinamización de los mercados especializados de café colombiano, aprovechando la ventaja competitiva que representa la producción de este producto para el país. Esta iniciativa es positiva, ya que se enfoca en aumentar la presencia de Colombia en nichos de mercado estratégicos, donde el café colombiano goza de un valioso posicionamiento y reconocimiento tanto a nivel nacional como internacional. Asimismo, busca mejorar la rentabilidad para los caficultores locales y fomentar la implementación de nuevos métodos de innovación, emprendimiento y comercialización. Finalmente, se reconoce la importancia de las prácticas productivas ligadas a métodos tradicionales de cultivo y producción, lo que contribuye a la preservación de las técnicas ancestrales y el patrimonio cultural del país.

En materia de posicionamiento y reconocimiento internacional, como otro de los argumentos que destaca el proyecto de Ley, se relaciona la importancia del país en los mercados, según el “Informe del Gerente 2023” elaborado por la Federación Nacional de Cafeteros en la versión 92 Congreso Nacional de Cafeteros, Colombia se encuentra en el cuarto lugar de países productores a nivel mundial con más de 10 millones de sacos, ubicándose por debajo de países como Brasil, Vietnam e Indonesia.

Según las proyecciones de la consultora Global Data, referenciados en el Informe de Gerencia 2023, el periodo cafetero 2023/24, se espera un aumento del 4,8% en la producción mundial de café, alcanzando los 175,09 millones de sacos. Colombia, en particular, podría experimentar un incremento del 20,8% en su producción de café, lo que representa una oportunidad para aumentar los ingresos y la competitividad en el mercado global.

En términos de exportación, Estados Unidos representa el principal destino del café colombiano, seguido por Europa y Asia. Sin embargo, la producción mundial de café no ha sido suficiente para cubrir la demanda, lo que indica una posible oportunidad para aumentar las exportaciones y capturar nuevos mercados.

Por ello, los mercados especiales del café toman importancia ya que “Los mercados especiales son un tema de interés para muchos inversores. Estos mercados se han desarrollado para proporcionar una plataforma segura para la compra y venta de diferentes tipos de bienes y servicios”.

Estos mercados son especializados y a menudo son los primeros en adoptar nuevas tecnologías o estrategias de inversión. Los mercados especiales ofrecen a los inversores la oportunidad de obtener una exposición limitada a un sector específico con el fin de aprovechar el potencial de crecimiento de ese sector. Esto también les da la posibilidad de diversificar sus carteras sin tener que invertir en una amplia variedad de sector”.

Esta estrategia permitirá además diversificar la oferta exportadora y posicionar al café colombiano como un producto que impulsa el desarrollo económico sostenible y equitativo para las comunidades, rurales involucradas en su producción.

Muestra de ello, es la presencia de productores colombianos en ferias internacionales como el realizado en el mes de abril del 2024 en la feria Specialty Coffee Expo Chicago 2024, donde emprendedores de los cafés especiales de los departamentos de Caldas, Quindío, Risaralda y Tolima, se centraron en hablar de café y establecer negocios con los visitantes y compradores de varias partes del mundo.

Igualmente, en enero del 2024, emprendedores de los departamentos de Nariño, Antioquia y Huila, participaron en el World of Coffee Dubai 2024, una de las ferias más importantes del sector cafetero que reunió a más de 40 mil expertos para dar a conocer los productos colombianos.

Además de la presencia en ferias y eventos internacionales, el aumento de exportaciones se ha estado incrementando desde las diferentes regiones del país, con casos exitosos como el de Elkin Darío Diosa, un caicedeño que, proveniente de una familia caficultora, descubrió los cafés especiales en 2012 y junto a ocho caficultores de Ebéjico, fundó Aprokafés, una asociación dedicada a la producción de café especial. Inicialmente, se expandieron en el departamento, llegando a municipios cercanos como Caicedo, Betulia y Urrao e iniciaron exportaciones a Estados Unidos, Australia y en proceso de expandirse hacia el mercado asiático.

Igualmente se avanza en procesos asociativos alrededor de procesos de cafés especiales como el de la Cooperativa de Cafés Especiales de Colombia, Coopcafees, con sede en Manizales. En la actualidad, la superficie que destinan los asociados a la producción de cafés especiales alcanza las 240 hectáreas, en las cuales se obtienen 540 mil kilogramos de café pergamino que es entregado a la cooperativa, la cual lo vende verde, bajo una marca “sombriilla” (Coopcafees), a compradores nacionales y del exterior. Al cierre del presente año, la cooperativa habrá comercializado 80 mil kilogramos, de los cuales 50 mil se quedarán en el país, y el resto se destinará a clientes de Estados Unidos, España, Italia, República Checa, Inglaterra y países nórdicos. Se trata de coffee shops que saben de café y pagan un buen precio por el producto.

En criterios de formación del talento, en Colombia se ha dispuesto y fortalecido procesos de formación especializada en café, en el mes de abril de 2024 se anunció en el Tolima como el primer departamento del país en contar con una Escuela Regional del Café que comenzó a funcionar con todas las de la ley en la vereda La Trina, en el municipio de Libano, una de las regiones que sobresale en la producción del grano.

El objetivo es formar, de manera gratuita, a más de 4.000 hombres y mujeres jóvenes que serán profesionales en temas de catación, barismo, tostión, métodos de filtrado, buenas prácticas agrícolas y registro de marcas para mejorar su comercialización a nivel internacional.

Igualmente, Colombia es el país que ha reconocido las habilidades y competencias de 700 recolectores de café, certificados por el SENA en alianza con la OIT “Desde la Organización Internacional del Trabajo, buscamos apoyar y motivar espacios de

<p>Diálogo social tripartito entre actores, para impulsar la productividad, competitividad, sostenibilidad y el trabajo decente en la cadena de valor del café. Como mecanismo de coordinación y articulación interinstitucional que promueva la participación en el marco de la legislación laboral y las normas internacionales de trabajo", añadió la funcionaria de la OIT.</p> <p>En esta misma ruta, se han constituido mesas sectoriales como la del café, en estas participan voluntariamente gremios, empresarios, sector público, organizaciones de trabajadores, centros de investigación y oferentes educativos. La calidad de sus integrantes y la diversidad de sectores entre representantes del Gobierno, Sector Productivo y Sector Académico permite nutrir conversaciones propuestas alrededor del gremio.</p> <p>Se conocen además experiencias e iniciativas como la creación del clúster de cafés especiales en Risaralda, o la creación del Grupo Asociativo Villa Esperanza del Municipio de Guadalupe-Huila con más de 150 familias de caficultores concentrados en cafés especiales, o las asociaciones Paisaje, Mujer y Café de Pijao, Mujeres Cafeteras de Córdoba y Corporación Montes y Aguas de Génova que se han especializado en técnicas de producción de café y mejoramiento de procesos de cultivo.</p> <p>De esta manera se logra justificar otro de los aspectos que evidencian los beneficios de este proyecto de ley, como lo es, la posibilidad que tiene la producción de cafés especiales en la generación de empleo en las zonas rurales, no solo en la agricultura, sino también en actividades relacionadas como el turismo, la comercialización y la transformación del producto. En este sentido se busca lograr el empoderamiento de grupos como mujeres cabeza de hogar y jóvenes rurales promoviendo la equidad de género y la inclusión social De acuerdo a cifras reportadas por la FNC "Actualmente 687.824 mujeres viven en hogares cafeteros (46% del total), y 25% de los hogares que trabajan alrededor del grano tienen jefatura femenina y 30% de los productores de café son mujeres, esto es, 163.046 mujeres. 24% de los miembros de los comités municipales son mujeres, 15% de miembros de comités departamentales son mujeres y 26% del área sembrada en café está en manos de las mujeres."</p> <p>Esta caracterización como iniciativa de la FNC evidencia el interés e importancia que representan hoy la mujer cabeza de hogar, donde se busca promover el cierre de brechas de género y conectar oportunidades para las mujeres en la industria cafetera. Estas acciones no solo promueven la participación activa de las mujeres</p>	<p>En la cadena de valor del café, sino que también las empoderan económica y socialmente.</p> <p>En materia de emprendimientos y creación de empresas, se han desarrollado diversas iniciativas públicas y privadas para promover el desarrollo de empresas orientadas al sector cafetero, entre ellas, en el año 2019 se realizó por parte de la Federación Nacional de Cafeteros el lanzamiento del programa "Idéate Café" "Con el objetivo de promover el empalme generacional y brindar mejores oportunidades de vida en el sector rural inicia hoy el campamento "Idéate Café: La ruta de mi emprendimiento", organizado por la Federación Nacional de Cafeteros (FNC) y que tendrá lugar en la sede de la Fundación Manuel Mejía, en Chinchiná, Caldas.</p> <p>Luego de analizar más de 500 propuestas de jóvenes caficultores de todo el país, un grupo de expertos de diferentes ramas eligió los 50 mejores emprendimientos e ideas de negocio enfocados en contribuir con la sostenibilidad y el fortalecimiento de la cadena de valor del café, y son estos seleccionados quienes tendrán la oportunidad durante tres días de recibir formación e Impulso a sus negocios.</p> <p>Esta iniciativa abordó proyectos en temas como turismo; industrialización y comercialización de café; labores agrícolas, tecnología y maquinaria para potenciar la productividad de la cadena de valor del café.</p> <p>Actualmente existen en Colombia múltiples entidades interesadas en apoyar el desarrollo de emprendimientos, entre ellas: Fondo Emprender del SENA, Bancoldex, Cámaras de Comercio, La ANDI del Futuro, Endeavor, Cultura E, Apps.co, CREAME, entre otros, que desde sus diversas iniciativas han focalizado los tipos de emprendimiento para ser apoyados.</p> <p>Contar con este ecosistema de emprendimiento facilita la posibilidad de establecer una red de acompañamiento a los emprendedores en cafés especiales que una vez puedan crear o fortalecer su emprendimiento gracias a la creación del Fondo, podrá conectarse con otros apoyos e instituciones para procesos de crecimiento, fortalecimiento y aceleración que podría considerar aspectos de financiamiento, capacitación, asesoría técnica, mentoría, y apoyo en la comercialización, entre otros.</p> <p>Colombia cuenta hoy con entidades que pueden especializar y cualificar diferentes etapas del emprendimiento y que puede fortalecer las necesidades y retos que tengan los emprendedores de este sector. Por ejemplo, algunas pueden centrarse en la innovación tecnológica, mientras que otras en el acceso a mercados internacionales o en la capacitación empresarial.</p>
<p>La innovación y la competitividad se ha fortalecido en la mentalidad de los emprendedores, especialmente importante en los cafés especiales, donde la diferenciación y la calidad son clave para competir en mercados nacionales e internacionales.</p> <p>Finalmente, se permite considerar esta red y ecosistema de apoyo a los emprendedores, entendiendo. Que emprender considera importantes factores de riesgo en la inversión, que en la medida que se cuenta con entidades especializadas apoya la mitigación del riesgo y aumentar la sostenibilidad de sus negocios.</p> <p>El sector cafetero abre una serie de oportunidades que puede desencadenar iniciativas destinadas a incentivar a la población rural a emprender proyectos innovadores y competitivos, especialmente en el ámbito de los cafés especiales. Para ello, es fundamental mejorar las habilidades y procesos de formación en distintas áreas del negocio, ampliar la conectividad en las regiones cafeteras y establecer alianzas con universidades, gremios y el sector productivo tanto a nivel nacional como internacional.</p> <p>Este proyecto no solo busca fomentar el espíritu emprendedor en la industria del café mediante la creación de un Fondo para el Emprendimiento de Cafés Especiales, sino que también representa una oportunidad para conectar a los emprendedores con avances tecnológicos e innovadores. Además, promueve el desarrollo empresarial y la formación en nuevas tendencias, fortaleciendo así la competitividad de los productos.</p> <p>IV. NORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SOPORTAN EL PROYECTO DE LEY.</p> <p>Artículos 8, 79 y 80 de la Constitución Política señalan que es deber del Estado proteger la diversidad e Integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica fomentar la educación para el logro de estos fines, planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución</p> <p>Artículo 8 y el numeral 8 del artículo 95 de la Constitución Política disponen que es obligación de los particulares proteger los recursos naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.</p>	<p>Ley 76 de 1927, "Sobre protección y defensa del café": Establece medidas para proteger y defender la producción y comercialización del café colombiano.</p> <p>Ley 76 de 1931, "Por la cual se provee al fomento de la industria cafetera" Implementa acciones y políticas para promover el desarrollo y crecimiento de la industria cafetera en Colombia.</p> <p>Ley 9 de 1991, "Por la cual se regula la política cafetera": Regula la política cafetera en el país, estableciendo directrices y normas para la producción, comercialización y exportación del café.</p> <p>Ley 1014 de 2006 Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 1192 de 2009 "De fomento a la cultura del emprendimiento"</p> <p>Artículo 3. Principios generales. Los principios por los cuales se regirá toda actividad de emprendimiento son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Formación integral en aspectos y valores como desarrollo del ser humano y su comunidad, autoestima, autonomía, sentido de pertenencia a la comunidad, trabajo en equipo, solidaridad, asociatividad y desarrollo del gusto por la innovación y estímulo a la investigación y aprendizaje permanente; b) Fortalecimiento de procesos de trabajo asociativo y en equipo en torno a proyectos productivos con responsabilidad social; c) Reconocimiento de la conciencia, el derecho y la responsabilidad del desarrollo de las personas como individuos y como integrantes de una comunidad; d) Apoyo a procesos de emprendimiento sostenibles desde la perspectiva social, cultural, ambiental y regional. <p>Ley 2069 DE 2020 (Diciembre 31) "Por Medio del cual se Impulsa el Emprendimiento en Colombia"</p> <p>ARTÍCULO 54. EMPRENDIMIENTOS SOCIALES. <i>El Gobierno Nacional, en conjunto con los departamentos y municipios promoverán y apoyarán emprendimientos sociales con créditos en el bienestar de las comunidades, de manera especial en zonas rurales, regiones con mayores índices de pobreza del país y en los municipios PDIT. De igual manera, se desarrollarán programas que busquen identificar, formar, acompañar e incentivar el emprendimiento social en el país.</i></p> <p>LEY 225 DE 1995 "Por la cual se modifica la Ley Orgánica de Presupuesto</p> <p>Artículo 27. Constituyen fondos especiales en el orden nacional, los ingresos definidos en la ley para la prestación de un servicio público específico, así como los pertenecientes a fondos sin personería jurídica creados por el legislador.</p>

Ley 76 de 1931 se provee al fomento de la industria cafetera, se da estructura a la Federación Nacional de Cafeteros se impone que los productos que se pongan a la venta en el país, como café, y que fuera de éste contenga otras sustancias, deberán mencionar claramente en el empaque o envoltura en que se expandan, el porcentaje del café que contengan y los demás productos que han entrado en su preparación mediante la Ley 11 de 1972 se deroga el impuesto a la exportación de café y se autorizó al Gobierno Nacional para celebrar con la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia contratos tendientes a impulsar y defender la industria del Café.

Mediante la ley 189 de 1995 se creó la asociación de Países productores de Café Con el fin de:

- a) Promover la coordinación de políticas cafeteras entre los Miembros;
- b) Promover el aumento del consumo del café en los Países Productores y consumidores.
- c) Buscar un equilibrio entre la oferta y la demanda mundial de café, con vista a obtener precios justos y remunerativos.
- d) Promover el mejoramiento de las calidades del café.
- e) Contribuir al desarrollo de los Países Productores y a la elevación del nivel de vida de sus pueblos;
- f) Otras actividades relacionadas con los incisos anteriores.

Mediante la Ley 1969 de 2019 se crea el Fondo de Estabilización de Precios del Café, el cual opera conforme a los términos que se establecen dicha ley y la 101 de 1993; dicho fondo tiene como fuentes de financiación:

1. El Presupuesto General de la Nación.
2. Los recursos que aporten las entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, de acuerdo con los convenios que se celebren al respecto.
3. Los recursos destinados a la Reserva para Estabilización, de acuerdo con el artículo 45 de la Ley 101 de 1993.
4. Los aportes, ahorros o contribuciones que realicen directamente los caficultores al capital del Fondo de Estabilización de Precios del Café.
5. El Fondo Nacional del Café CONPES 4011 "Política Nacional de Emprendimiento".

Objetivo general del proyecto.

Generar condiciones habilitantes en el ecosistema emprendedor para la creación, sostenibilidad y crecimiento de emprendimientos que contribuyan a la generación de ingresos, riqueza y aumentos en la productividad e internacionalización de las empresas del país.

Objetivos específicos del proyecto.

- OE1. Fortalecer el desarrollo de habilidades y fomentar una cultura emprendedora para mejorar las competencias de los emprendedores, las capacidades productivas y de crecimiento de sus negocios.
- OE2. Mejorar el acceso y la sofisticación de mecanismos de financiamiento para apoyar a los emprendimientos en sus diferentes etapas de crecimiento e incentivar la consolidación de un ecosistema de inversión y financiación con énfasis en el emprendimiento.
- OE3. Fortalecer las redes y las estrategias de comercialización para facilitar el intercambio de experiencias, acceso a mercados y sinergias en el ecosistema emprendedor.
- OE4. Facilitar el desarrollo tecnológico y la innovación en los emprendimientos, para fortalecer su potencial de crecimiento y competitividad en los mercados actuales.
- OE5. Fortalecer la arquitectura institucional para lograr una oferta pública articulada, eficiente, oportuna y basada en evidencia, que brinde condiciones habilitantes al ecosistema emprendedor.

V. PLIEGO DE MODIFICACIONES.

Se acogió la **PROPOSICIÓN MODIFICATIVA** presentada por el Honorable Senador **PABLO CATATUMBO TORRES VICTORIA** de manera que el artículo tercero del proyecto de ley quedará así:

TEXTO ORIGINAL DEL PROYECTO.	TEXTO DESPUÉS DE ACOGIDA LA PROPOSICIÓN.
Artículo 3°. Beneficiarios del Fondo. Serán beneficiarios del Fondo de que trata la presente ley, las personas naturales y jurídicas domiciliadas en el	Beneficiarios del Fondo. Serán beneficiarios del Fondo de que trata la presente ley, las personas naturales y jurídicas domiciliadas en el país, que

país, que tenga como objeto la generación de valor agregado y la creación de negocios para el consumo del café de nuestro país. El fondo priorizará a las juventudes rurales para el empalme y relevo generacional y a las madres cabeza de hogar en todo el territorio nacional, así como la generación de empleo formal.	tenga como objetivo la generación de valor agregado y la creación de negocios para el consumo de café de nuestro país. El fondo priorizará a las personas naturales y jurídicas campesinas y étnicas reconocidas como pequeños y medianos cafeteros, las juventudes rurales para el empalme y relevo generacional y a las madres cabeza de hogar en todo el territorio nacional, así como la generación de empleo formal.
--	---

VI. IMPACTO FISCAL

Como indica claramente la exposición de motivos del proyecto y como se ha mencionado anteriormente, esta iniciativa no implica un impacto fiscal obligatorio que requiera la aprobación previa del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Es importante recalcar que esta Ley simplemente autoriza al Gobierno Nacional a asignar recursos de su presupuesto. Por lo tanto, cualquier gasto que se realice como resultado de esta disposición dependerá exclusivamente de la decisión autónoma del ejecutivo, así como de los análisis de viabilidad técnica y económica que se lleven a cabo en cada caso específico.

VII. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTOS.

En cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, se advierte que no existen circunstancias o eventos que puedan generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto según artículo 286 de la misma Ley. Lo anterior, de cualquier forma, no es óbice para que quien así lo tenga a bien lo declare habiéndolo encontrado.

VIII. PROPOSICIÓN

De acuerdo lo anteriormente expuesto se solicita la honorable plenaria del senado, dar segundo debate al proyecto de ley 206 DE 2024 SENADO – 374 de 2024 Cámara **“por medio del cual se crea el fondo del emprendimiento de cafés especiales para el impulso del sector caficultor en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.”**

Cordialmente,


ANDRÉS GUERRA
 Senador de la República

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL PROYECTO DE LEY 206 DE 2024 SENADO - 374 de 2024 Cámara

"POR MEDIO DEL CUAL SE CREA EL FONDO DEL EMPRENDIMIENTO DE CAFÉS ESPECIALES PARA EL IMPULSO DEL SECTOR CAFICULTOR EN TODO EL TERRITORIO NACIONAL Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES". EL CONGRESO DE COLOMBIA DECRETA:

Artículo 1. Objeto. Créase el Fondo del Emprendimiento de Cafés Especiales, para promover, impulsar y apoyar a este sector en todo el territorio nacional, con el otorgamiento de incentivos, estímulos, asesoría técnica y acompañamiento para fomentar la transformación y generación de valor agregado y la creación de negocios que conduzcan a un mayor consumo de café de calidad de nuestro país. Artículo 2. Naturaleza Jurídica. El Fondo del Emprendimiento de Cafés Especiales funcionará como una cuenta especial, sin personería jurídica adscrita al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo y será administrada por este Ministerio mediante contrato celebrado con la Federación Nacional de Cafeteros. Artículo 3. Beneficiarios del Fondo. Serán beneficiarios del Fondo de que trata la presente ley, las personas naturales y jurídicas domiciliadas en el país, que tenga como objetivo la generación de valor agregado y la creación de negocios para el consumo de café de nuestro país. El fondo priorizará a las personas naturales y jurídicas campesinas y étnicas reconocidas como pequeños y medianos cafeteros, las juventudes rurales para el empalme y relevo generacional y a las madres cabeza de hogar en todo el territorio nacional, así como la generación de empleo formal. Artículo 4. Patrimonio y Fuentes de Financiación. El patrimonio del Fondo del Emprendimiento de Cafés Especiales estará constituido por: 1. Aportes del Presupuesto General de la Nación. 2. Los recursos que aporten las entidades públicas o personas naturales o jurídicas de derecho privado, de acuerdo con los convenios que se celebren al respecto. 3. Las donaciones o aportes voluntarios de organizaciones internacionales o nacionales, particulares u organizaciones no gubernamentales.

4. Recursos de creación de empresas agropecuarias acorde lo establecido en el artículo 49 de la Ley 101 de 1993 5. Recursos de creación de empresas y extensión agropecuaria acorde a las funciones de la Agencia de Desarrollo Rural. 6. Los rendimientos financieros que genere el fondo. 7. Recursos de cofinanciación de proyectos que podrán ser de INNPULSA, el Fondo Emprender y cualquier otro Fondo que esté dentro de la cadena de valor del café y pueda legalmente apoyar esos proyectos 8. Otros recursos que legalmente puedan ingresar al Fondo. Artículo 5. Creación del Consejo Directivo. El Fondo contará con un Consejo Directivo, encargado de definir las políticas y lineamientos estratégicos. Este Consejo estará integrado por: 1. El Ministro(a) del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo o a quien delegue, quien lo presidirá. 2. El Ministro(a) de Agricultura y Desarrollo Rural o su delegado. 3. Dos representantes del sector de emprendimientos de cafés especiales, de los que al menos uno (1) debe ser mujer. 4. Un Representante de INNPULSA. 5. Un representante del Servicio Nacional de Aprendizaje SENA. 6. Un representante de la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia. 7. Una representante de las mujeres rurales, según artículo 20 de la Ley 731 de 2002. 8. Un representante de la Comisión Mixta Nacional para asuntos campesinos. 9. Un representante de PROCOLOMBIA. Parágrafo 1. El consejo tendrá un acompañamiento de una secretaría técnica para su operación y será elegida conforme al reglamento expedido para este fondo Parágrafo 2. Los integrantes del Comité Directivo podrán delegar su asistencia únicamente en los Viceministros o Directores de los Ministerios del Departamento Administrativo. Parágrafo 3. Los representantes del sector de productores de cafés especiales serán elegidos acorde al Registro Único Nacional de Cafés Especiales. Artículo 6. Competencias y Funciones del Consejo Directivo. El Consejo Directivo tendrá las siguientes funciones: 1. Definir las políticas y lineamientos para el manejo del Fondo del Emprendimiento de Cafés Especiales.

2. Emitir el reglamento operativo de este fondo y los mecanismos que se implementen para su funcionamiento. 3. Elegir una secretaría técnica 4. Aprobar el plan anual de actividades y presupuesto del Fondo. 5. Establecer los criterios y requisitos para la selección de beneficiarios. 6. Supervisar la ejecución de los programas y proyectos financiados por el Fondo. 7. Evaluar el impacto de las iniciativas apoyadas por el Fondo. 8. Emitir recomendaciones para mejorar la operación del Fondo. 9. Aprobar los lineamientos para la promoción y comercialización de los cafés especiales en el mercado nacional e internacional. 10. Establecer los mecanismos de seguimiento y control para asegurar el buen uso de los recursos del Fondo. 11. Coordinar con otras entidades públicas y privadas, nacionales e internacionales, para la ejecución de proyectos conjuntos que beneficien el sector caficultor en cafés especiales. 12. Publicar periódicamente la asignación y el monto de estos recursos con sus respectivos beneficiarios y los criterios aplicados. Parágrafo. En el ejercicio de las funciones aquí indicadas se podrán tener en cuenta dentro de los beneficiarios a focalizar, segmentos de población vulnerable y de especial inclusión sujetos en todo caso a los criterios de sostenibilidad y de costo beneficio. Artículo 7. Reglamentación. El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo reglamentará el funcionamiento y financiación del Fondo del Emprendimiento de Cafés Especiales dentro de los 6 meses siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley, definiendo, entre otros aspectos necesarios para tal efecto, sus funciones, requisitos para acceso a programas de Fortalecimiento, estímulo y asesoría a los emprendedores, calidad de los recursos y rubros financiables. Parágrafo 1. El Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), mediante los programas de emprendimiento e innovación (SENNOVA), acompañará la ruta de creación de emprendimientos, fortalecimiento y crecimiento empresarial para los caficultores que sean beneficiarios. Parágrafo 2. INNPulsa Colombia mediante los programas de fomento al emprendimiento e Innovación empresarial, educación financiera tecnificación acompañará con la ruta de fortalecimiento y aceleración empresarial.

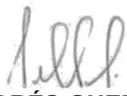
Artículo 8. Promoción internacional de cafés especiales. El Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en coordinación con la Federación Nacional de Cafeteros y PROCOLOMBIA, diseñará y ejecutará una estrategia de promoción nacional e internacional de los cafés especiales colombianos, con el fin de incrementar el consumo de café colombiano de calidad, llegar a nuevos mercados y posicionar a Colombia como un referente mundial en la producción de cafés especiales. Esta estrategia incluirá la participación en ferias y eventos internacionales, misiones comerciales, ruedas de negocios, campañas de promoción y otras actividades que promuevan el reconocimiento y consumo de los cafés especiales colombianos en el exterior. Artículo 9. Crease el sello "Café Origen de Paz", un distintivo para las marcas de café originarias de fincas, cooperativas, cultivos o regiones que cultivan café en sustitución a antiguos cultivos ilícitos. Parágrafo. El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo tendrá seis (6) meses contados a partir de la promulgación de la ley para la creación del sello y su reglamentación. Artículo 10. El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, en un término de seis (6) meses de entrada en vigencia de la ley, creará el Registro Único Nacional para Cafés Especiales de origen Colombiano y se encargará de realizar su reglamentación. Artículo 11. impulso al consumo de cafés especiales. El Gobierno nacional en cabeza del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo definirá y ejecutará una estrategia integral para fortalecer e incentivar el consumo de cafés especiales a nivel nacional. Esta estrategia incluirá, entre otras acciones, la posibilidad de que todas las entidades públicas, en sus diferentes niveles y dependencias, ofrezcan y promuevan el consumo de cafés especiales en sus instalaciones y eventos Oficiales. Para la implementación de esta medida, se considerarán los siguientes aspectos: a) Se realizarán campañas de sensibilización y educación sobre los beneficios y características de los cafés especiales dirigidas tanto a los empleados públicos como a la ciudadanía en general. b) Las entidades públicas estarán facultadas para adquirir cafés especiales, prioritariamente de productores locales, y asegurarse de que estén disponibles en todas sus instalaciones, así como en eventos y reuniones oficiales.

c) Se fomentará la colaboración con pequeños y medianos productores de café especial para asegurar una oferta continua y de calidad, promoviendo así el desarrollo sostenible de las comunidades cafetaleras.

d) Se llevará a cabo un monitoreo continuo de la implementación de esta estrategia para evaluar su impacto y hacer los ajustes necesarios para maximizar sus beneficios.

Artículo 12. Seguimiento y evaluación. El Gobierno nacional diseñará e implementará un plan de seguimiento sobre la eficacia de las medidas de las que trata la presente ley, Asimismo, corresponderá a las entidades públicas con competencias en la implementación de esta ley, incluir en su informe anual al Congreso de la República de Colombia un apartado sobre la ejecución de las acciones de las que trata la ley, los recursos ejecutados y los alcances logrados

Artículo 13. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación y deroga todas las disposiciones que y sean contrarias.



ANDRÉS GUERRA
Senador de la República

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 244 DE 2024 SENADO

por medio de la cual se crea la política pública de Estado de “Familias Guardabosques” y se establece el marco normativo para su implementación en todo el territorio nacional.

Bogotá D.C., 27 mayo de 2025
Honorable Senador
MARCOS DANIEL PINEDA GARCÍA.
Presidente
COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL.
SENADO DE LA REPÚBLICA.
Ciudad

Asunto: Informe de Ponencia Positivo para SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY 244 DE 2024 SENADO, *“Por medio de la cual se crea la política pública de Estado de “Familias Guardabosques” y se establece el marco normativo para su implementación en todo el territorio nacional”*

Honorable Senador:

Según lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta del Senado de la República, como ponente coordinador de la iniciativa legislativa del asunto, me permito presentar Informe de Ponencia Positiva para segundo debate al Proyecto de Ley 244 DE 2024 SENADO, *“Por medio de la cual se crea la política pública de Estado de “Familias Guardabosques” y se establece el marco normativo para su implementación en todo el territorio nacional”*

Del Honorable Senador,



ANDRÉS GUERRA
Senador de la República

INFORME DE PONENCIA POSITIVO PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY 244 DE 2024 SENADO,

“Por medio de la cual se crea la política pública de Estado de “Familias Guardabosques” y se establece el marco normativo para su implementación en todo el territorio nacional”

INTRODUCCIÓN.

Las familias campesinas y en general, las comunidades rurales que habitan los territorios de lo que se conoce con el denominativo "la Colombia Profunda", han sido colectividades históricamente marginadas por la sociedad y el aparato institucional del Estado, por lo que han encontrado en los cultivos ilícitos de plantas como la coca y la amapola, una fuente de ingresos económicos ante la falta de oportunidades laborales o de apoyos que permitan desarrollar emprendimientos a partir de la explotación del recurso más importante para ellas, como lo es la tierra. Este proyecto de ley busca reconocer y atender las necesidades de estas comunidades, brindando alternativas de subsistencia económica sostenibles que les permitan mejorar su calidad de vida, las distancian de las economías ilícitas y colaboren junto con las instituciones del Estado en la afrenta a la problemática del narcotráfico desde un enfoque originario, esto es, a partir de la sustitución de los cultivos ilícitos de coca, amapola y derivados.

La intensificación del conflicto armado en Colombia generado por los grupos armados al margen de la ley durante muchos años estuvo ligada al incremento de los cultivos ilícitos y las actividades del narcotráfico. En efecto, el negocio del narcotráfico se convirtió en una de las principales fuentes de financiación de estas organizaciones, lo que les permitió acumular un poder económico semejante, que les garantizó el financiamiento necesario para sostener con el Estado, la guerra que ha subsumido a Colombia en poco más de medio siglo de violencia.

En este sentido, la necesidad de generar recursos que ofrecieran continuidad a las hostilidades por parte de los grupos armados al margen de la ley, impulsó a éstos a encontrar negocios que tuvieran una alta rentabilidad y de los cuales, desde la ilegalidad, pudieran participar. Por ello, sin ser una revelación, encontraron en el narcotráfico, la actividad económica idónea para el cumplimiento de sus fines criminales.

Así las cosas, la producción en masa de cocaína, otras similares y derivadas y consecuente finalidad de exportarlas a todo el mundo, forzó a que estos grupos terroristas asentaran en los territorios más azotados por la guerra, territorios que han sido los mismos que el aparato estatal ha mantenido en el olvido, o por lo menos, en los que poca presencia ha tenido.

En este orden de ideas, estos grupos se apropiaron ilegalmente de vastas extensiones de tierra fértil, ocuparon terrenos que no les pertenecían a costa de los campesinos, indígenas y demás comunidades que habitan la ruralidad del país, forzando a estas a desplazarse y abandonar sus tierras, so pretexto de la causa que estos grupos criminales enarbolan y en perjuicio de los intereses, vida e integridad de estas familias. De igual manera, a aquellas colectividades que no expulsaron forzosamente de sus viviendas y de sus parcelas, las obligaron a cultivar en estas, plantas de coca, amapola y derivados, con el fin de construir una cadena de producción para así consolidar el producto final (cocaína) y ser llevado a varios lugares del mundo.

Esta situación llevó a una problemática fundamental en la visión macro del problema del narcotráfico en Colombia, esto es, el cultivo ilícito. Entonces, para el final de la década de 1990, en Colombia se consolidaron amplias extensiones de tierra fértil como lugares de una masiva agricultura ilícita en beneficio del narcotráfico, subsumiendo a la población civil de los territorios afectados, en violencia, muerte y desplazamiento forzado, altos costos sociales, económicos y ambientales.

Sobre el costo ambiental, es pertinente mencionar que el crecimiento de los cultivos ilícitos se hizo a expensas de la destrucción de millones de hectáreas de bosque que afectaron los principales ecosistemas naturales en la selva amazónica y el bosque andino. Igualmente, las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de los Resguardos Indígenas se vieron sometidos a la presión del conflicto armado y los cultivos ilícitos.

Los cultivos ilícitos también han traído un costo social traducido en la descomposición del tejido social, la desarticulación familiar y de las relaciones de confianza necesarias para la generación de capital social, ha fomentado el conflicto por la tenencia de la tierra, el incremento de actividades delictivas y la violencia generalizada, derivada de la incertidumbre que predomina entre sus comunidades, que resulta del constante hostigamiento de estos grupos y de la débil presencia de las instituciones del Estado.

Esta situación representa un riesgo que en ocasiones genera el incumplimiento de los compromisos adquiridos con el Estado por parte de los beneficiarios de programas de desarrollo alternativo. De igual forma, en las zonas afectadas por los cultivos ilícitos se evidencia una débil estructura organizacional, así como una precaria capacidad de las organizaciones existentes de articularse con las Instituciones locales, regionales, nacionales e internacionales.

En respuesta a esta problemática, el gobierno de Andrés Pastrana Arango puso en marcha, desde el año 1999, la Estrategia de Cooperación Bilateral, conocida como Plan Colombia-PC-, con el apoyo del gobierno de Estados Unidos, con el propósito de erradicar los cultivos ilícitos, combatir integralmente el narcotráfico y, por ende, desarticular las fuentes de financiación ilegales de los grupos armados al margen de la ley, que dieron lugar al desplazamiento forzado y al predominio territorial de estas actividades ilícitas.

En este sentido, durante el gobierno del ex presidente Álvaro Uribe Vélez, como parte integral de la política de Defensa y Seguridad Democrática, se incluyó la estrategia de consolidación de las acciones de erradicación de los cultivos ilícitos y

En la Gaceta del Congreso 1561 del 24 de septiembre de 2024 se publicó el Proyecto de Ley número 244 de 2024 Senado, por medio de la cual se crea la política pública de Estado de "Familias Guardabosques" y se establece el marco normativo para su implementación en todo el territorio nacional.

En la Gaceta del Congreso 2205 del 10 de diciembre de 2024 se publicó el INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 244 DE 2024 SENADO por medio de la cual se crea la política pública de Estado de "Familias Guardabosques" y se establece el marco normativo para su implementación en todo el territorio nacional.

En la Gaceta del Congreso 413 de 1 de abril de 2025 se publicó el acta 098 de 2025 de la sesión celebrada el 18 de marzo de 2025 por la Comisión Quinta Permanente del Senado de la República que contiene la discusión y votación del proyecto de ley 244 Senado.

En la Gaceta del Congreso 420 del 2 de abril de 2025 se publicó el TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 244 DE 2024 SENADO "por medio de la cual se crea la política pública de estado de "Familias Guardabosques" y se establece el marco normativo para su implementación en todo el territorio nacional"

COMPETENCIA Y ASIGNACIÓN.

El 1 de octubre de 2024 fui designado como Ponente del Proyecto de Ley 244 Senado "por medio de la cual se crea la política pública de estado de "Familias Guardabosques" y se establece el marco normativo para su implementación en todo el territorio nacional", presentando ponencia positiva para la aprobación del proyecto en los términos del numeral anterior.

OBJETIVO DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA.

Las familias campesinas y en general, las comunidades rurales que habitan los territorios de lo que se conoce con el denominativo "la Colombia Profunda", han sido colectividades históricamente marginadas por la sociedad y el aparato institucional del Estado, por lo que han encontrado en los cultivos ilícitos de plantas como la coca y la amapola, una fuente de ingresos económicos ante la falta de oportunidades laborales o de apoyos que permitan desarrollar emprendimientos a partir de la explotación del recurso más importante para ellas, como lo es la tierra. Se busca entonces, reconocer y atender las necesidades de estas comunidades, brindando alternativas de subsistencia económica sostenibles que les permitan mejorar su calidad de vida, las distancien de las economías ilícitas y colaboren junto con las instituciones del Estado en la afrenta a la problemática del narcotráfico desde un enfoque originario, esto es, a partir de la sustitución de los cultivos ilícitos de coca, amapola y derivados.

La intensificación del conflicto armado en Colombia generado por los grupos armados al margen de la ley durante muchos años estuvo ligada al incremento de los cultivos ilícitos y las actividades del narcotráfico.

de combate al narcotráfico y dentro de ésta, acciones que se fortalecieron mediante la implementación, Ampliación y fortalecimiento del programa "Familias Guardabosques (PFGB) y Desarrollo Alternativo", programa que ofreció una alternativa económica lícita a los pequeños cultivadores campesinos y comunidades locales.

Esta iniciativa fue implementada desde el año 2003 e involucró a comunidades. Campesinas, indígenas y afro descendientes localizadas en ecosistemas ambientalmente estratégicos, incluyendo zonas amortiguadoras, con el objeto de revertir los impactos negativos de los cultivos ilícitos. Mediante estas políticas de desarrollo alternativo, se revirtieron las prácticas productivas ilícitas e insostenibles. Ambientalmente y se propició el establecimiento de una base social, económica y cultural lícita y sostenible a largo plazo a través del fomento productivo, la gestión ambiental, el mejoramiento de la presencia y la articulación institucional en las zonas de intervención. Este programa contó con el apoyo y seguimiento permanente de la ONU, la cual destacó su importancia y utilidad en el marco de la lucha mundial contra el narcotráfico y los cultivos ilícitos.

Durante el gobierno de Juan Manuel Santos, el Estado colombiano y la extinta guerrilla FARC-EP, firmaron un acuerdo de paz en la ciudad de la Habana -Cuba- que puso fin al conflicto armado que mantuvieron durante décadas en el país. Dentro de éste, se establecieron compromisos en cabeza del gobierno dirigidos a continuar la lucha contra los cultivos ilícitos y la correcta sustitución de aquellos, de tal manera que se mantuvieran y robustecieran las políticas públicas contra el narcotráfico y sus problemáticas derivadas. Así, se estableció de manera puntual que para contribuir al propósito de sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera era necesario, entre otros, encontrar una solución definitiva al problema de las drogas ilícitas, incluyendo los cultivos de uso ilícito y la producción y comercialización de drogas lícitas. Así las cosas, se expidió el Decreto Ley 896 de 2017, por el cual se creó el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).

Durante los últimos siete (7) años, estudios que se han realizado sobre la materia por organizaciones internacionales e instituciones nacionales, han revelado que no se han evidenciado avances en indicadores sociales y económicos en las regiones afectadas con cultivos de uso ilícito y a cambio, el aumento de los cultivos de coca, amapola y derivados se encuentra descontrolado y la situación de violencia en estas regiones no da tregua.

TRÁMITE DEL PROYECTO.

Origen: Congresional.
Autores de la Iniciativa:

H.S. MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA.
H.S. MIGUEL ENRIQUE HONORIO HERNÁNDEZ.
H.S. ENRIQUE CABRALES BAQUERO.

En efecto, el negocio del narcotráfico se convirtió en una de las principales fuentes de financiación de estas organizaciones, lo que les permitió acumular un poder económico semejante, que les garantizó el financiamiento necesario para sostener con el Estado, la guerra que ha subsumido a Colombia en poco más de medio siglo de violencia.

En este sentido, la necesidad de generar recursos que ofrecieran continuidad a las hostilidades por parte de los grupos armados al margen de la ley, impulsó a éstos a encontrar negocios que tuvieran una alta rentabilidad y de los cuales, desde la ilegalidad, pudieran participar. Por ello, sin ser una revelación, encontraron en el narcotráfico, la actividad económica idónea para el cumplimiento de sus fines criminales.

Así las cosas, la producción en masa de cocaína, otras similares y derivadas y consecuente finalidad de exportarlas a todo el mundo, forzó a que estos grupos terroristas asentaran en los territorios más azotados por la guerra, territorios que han sido los mismos que el aparato estatal ha mantenido en el olvido, o por lo menos, en los que poca presencia ha tenido.

En este orden de ideas, estos grupos se apropiaron ilegalmente de vastas extensiones de tierra fértil, ocuparon terrenos que no le pertenecían a costa de los campesinos, indígenas y demás comunidades que habitan la ruralidad del país, forzando a estas a desplazarse y abandonar sus tierras, so pretexto de la causa que estos grupos criminales enarbolan y en perjuicio de los intereses, vida e integridad de estas familias. De igual manera, a aquellas colectividades que no expulsaron forzosamente de sus viviendas y de sus parcelas, las obligaron a cultivar en estas, plantas de coca, amapola y derivados, con el fin de construir una cadena de producción y controlarla para así, consolidar el producto final (cocaína) para ser llevado a varios lugares del mundo.

Esta situación llevó a una problemática fundamental en la visión macro del problema del narcotráfico en Colombia, esto es, el cultivo ilícito. Entonces, para el final de la década de 1990, en Colombia se consolidaron amplias extensiones de tierra fértil como lugares de una masiva agricultura ilícita en beneficio del narcotráfico, subsumiendo a la población civil de los territorios afectados, en violencia, muerte y desplazamiento forzado, altos costos sociales, económicos y ambientales.

Sobre el costo ambiental, es pertinente mencionar que el crecimiento de los cultivos ilícitos se hizo a expensas de la destrucción de millones de hectáreas de bosque que afectaron los principales ecosistemas naturales en la selva amazónica y el bosque andino. Igualmente, las áreas del Sistema de Parques Nacionales. Naturales y de los Resguardos Indígenas se vieron sometidos a la presión del conflicto armado y los cultivos ilícitos.

Los cultivos ilícitos también han traído un costo social traducido en la descomposición del tejido social, la desarticulación familiar y de las relaciones de confianza necesarias para la generación de capital social, ha fomentado el conflicto por la tenencia de la tierra, el incremento de actividades delictivas y la violencia generalizada,

derivada de la incertidumbre que predomina entre sus comunidades, que resulta del constante hostigamiento de estos grupos y de la débil presencia de las instituciones del Estado.

Esta situación representa un riesgo que en ocasiones genera el incumplimiento de los compromisos adquiridos con el Estado por parte de los beneficiarios de programas de desarrollo alternativo. De igual forma, en las zonas afectadas por los cultivos ilícitos se evidencia una débil estructura organizacional, así como una precaria capacidad de las organizaciones existentes de articularse con las instituciones locales, regionales, nacionales e internacionales.

En respuesta a esta problemática, el gobierno de Andrés Pastrana Arango puso en marcha, desde el año 1999, la Estrategia de Cooperación Bilateral, conocida como Plan Colombia -PC-, con el apoyo del gobierno de Estados Unidos, con el propósito de erradicar los cultivos ilícitos, combatir integralmente el narcotráfico y, por ende, desarticular las fuentes de financiación ilegales de los grupos armados al margen de la ley, que dieron lugar al desplazamiento forzado y al predominio territorial de estas actividades ilícitas.

En este sentido, durante el gobierno del ex presidente Álvaro Uribe Vélez, como parte integral de la política de Defensa y Seguridad Democrática, se incluyó la estrategia de consolidación de las acciones de erradicación de los cultivos ilícitos y de combate al narcotráfico y dentro de ésta, acciones que se fortalecieron mediante la implementación, ampliación y fortalecimiento del programa "Familias Guardabosques (PFGB) y Desarrollo Alternativo", programa que ofreció una alternativa económica lícita a los pequeños cultivadores campesinos y comunidades locales.

Esta iniciativa fue implementada desde el año 2003 e involucró a comunidades campesinas, indígenas y afro descendientes localizadas en ecosistemas. Ambientalmente estratégicos, incluyendo zonas amortiguadoras, con el objeto de revertir los impactos negativos de los cultivos ilícitos. Mediante estas políticas de desarrollo alternativo, se revirtieron las prácticas productivas ilícitas e insostenibles ambientalmente y se propició el establecimiento de una base social, económica y cultural lícita y sostenible a largo plazo a través del fomento productivo, la gestión ambiental, el mejoramiento de la presencia y la articulación institucional en las zonas de intervención. Este programa contó con el apoyo y seguimiento permanente de la ONU, la cual destacó su importancia y utilidad en el marco de la lucha mundial contra el narcotráfico y los cultivos ilícitos.

Durante el gobierno de Juan Manuel Santos, el Estado colombiano y la extinta guerrilla FARC-EP, firmaron un acuerdo de paz en la ciudad de La Habana -Cuba- que puso fin al conflicto armado que mantuvieron durante décadas en el país. Dentro de éste, se establecieron compromisos en cabeza del gobierno dirigidos a continuar la lucha contra los cultivos ilícitos y la correcta sustitución de aquellos, de tal manera que se mantuvieran y robustecieran las políticas públicas contra el narcotráfico y sus problemáticas derivadas. Así, se estableció de manera puntual que para contribuir al propósito de sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera era necesario, entre otros, encontrar una solución definitiva al problema de las drogas ilícitas, incluyendo los cultivos de uso ilícito y la producción y comercialización de drogas ilícitas.

7

Así las cosas, se expidió el Decreto Ley 896 de 2017, por el cual se creó el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso ilícito (PNIS). Durante los últimos siete (7) años, estudios que se han realizado sobre la materia por organizaciones internacionales e instituciones nacionales, han revelado que no se han evidenciado avances en indicadores sociales y económicos en las regiones afectadas con cultivos de uso ilícito y a cambio, el aumento de los cultivos de coca, amapola y derivados se encuentra descontrolado y la situación de violencia en estas regiones no da tregua

IMPORTANCIA DEL PROYECTO DE LEY.

La propuesta de ley destinada a abordar los cultivos ilícitos en Colombia se presenta como una solución integral que no solo busca erradicar la ilegalidad, sino también promover el bienestar de las comunidades rurales. Este enfoque está respaldado por un sólido marco normativo constitucional que establece el deber del Estado de garantizar derechos fundamentales y fomentar la participación activa de las comunidades en la gestión de sus territorios.

En primer lugar, la asignación de incentivos económicos es crucial para motivar a las familias a abandonar los cultivos ilícitos. Estos incentivos deben ir más allá de lo financiero; es fundamental incluir apoyo para la creación de microempresas y cooperativas que impulsen el desarrollo económico local. De esta manera, se genera un contexto favorable para que las comunidades encuentren alternativas viables a su situación actual.

Además, el proyecto contempla la implementación de programas de capacitación en prácticas agrícolas sostenibles y manejo de recursos naturales. Este acompañamiento técnico permitirá a las familias diversificar sus fuentes de ingreso y asegurar su sustento, facilitando una transición efectiva hacia actividades económicas lícitas. La capacitación no solo brinda herramientas prácticas, sino que también empodera a las comunidades para que tomen control de su futuro económico.

El enfoque ambiental del programa es otro aspecto esencial. Al promover la reforestación y el uso sostenible de los recursos, se contribuye a la conservación de los ecosistemas, lo que es vital para mitigar los efectos negativos de la deforestación, un problema estrechamente vinculado a los cultivos ilícitos. La protección del medio ambiente no solo beneficia a las comunidades, sino que también garantiza la salud de los recursos naturales para las generaciones futuras. Asimismo, la iniciativa busca fortalecer el tejido social en las comunidades rurales. Fomentar la participación activa en la toma de decisiones no solo genera un sentido de pertenencia, sino que también promueve la cohesión social. Esto es especialmente relevante en un contexto donde la descomposición social ha sido un efecto colateral del conflicto armado y del narcotráfico.

Finalmente, la propuesta tiene un impacto significativo en la seguridad y la paz. Al ofrecer alternativas económicas, se desincentiva la vinculación de las comunidades con grupos armados, contribuyendo a la reducción de la violencia. En un país donde la paz sigue siendo un objetivo frágil, esta iniciativa representa un paso firme hacia un entorno más estable y seguro.

8

En conclusión, la implementación de esta ley no solo busca erradicar los cultivos ilícitos, sino que también representa un compromiso con el desarrollo sostenible y la justicia social. Es una oportunidad única para transformar la realidad de las comunidades rurales, garantizando un futuro más justo y equitativo para todos. La urgencia de actuar es inminente; al ofrecer herramientas y alternativas a nuestras comunidades, estamos invirtiendo en un país más próspero y en paz.

MARCO NORMATIVO

Constitución Política y tratados internacionales.

La Constitución Política de Colombia de 1991 establece en su artículo 1º, que Colombia es un Estado Social de Derecho, lo que implica que las políticas públicas, como la sustitución de cultivos, deben buscar el bienestar general y la dignidad humana.

El artículo 2º, señala que el Estado debe proteger a todas las personas y garantizar sus derechos, lo que incluye la atención a las familias y comunidades rurales afectadas por el flagelo que significan los cultivos ilícitos.

El artículo 25º constitucional reconoce el derecho al trabajo y a la libre elección de profesión u oficio, lo que es fundamental para garantizar alternativas económicas legales a las comunidades que actualmente dependen de los cultivos ilícitos.

El artículo 46º establece que el Estado debe proteger a las comunidades étnicas y garantizar su participación en la toma de decisiones que les afecten, lo que es crucial para involucrar a las comunidades locales en la custodia de sus territorios tal y como lo es una de las finalidades del proyecto de ley que sustenta esta exposición de motivos.

En el mismo cuerpo constitucional, el artículo 70º promueve la protección de la diversidad cultural, lo que en relación a la materia que trata el proyecto en cuestión, puede ser relevante al considerar las prácticas y saberes locales en el desarrollo de alternativas económicas.

El artículo 79º establece que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. Además, señala que es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, y conservar los recursos naturales.

El artículo 80º menciona que el Estado debe promover el uso sostenible de los recursos naturales y garantizar la protección de la biodiversidad y los ecosistemas.

El artículo 81º establece que el Estado debe prevenir y controlar la contaminación del aire, del agua y del suelo, así como proteger la salud de las personas y el medio ambiente.

El artículo 82º reconoce que el medio ambiente es un patrimonio de la humanidad y que su protección es un deber de todos.

Finalmente, el artículo 103º establece el derecho a la participación en la vida política, lo que implica que las comunidades deben ser parte activa en la formulación y ejecución de políticas que les afecten, tal y como sucede con la intervención del Estado en los territorios en los que se explota la agricultura ilícita de coca, amapola y derivados y la búsqueda de una transición a actividades económicas lícitas.

9

Estos artículos, entre otros, proporcionan un marco normativo constitucional que respalda la implementación de políticas públicas de Estado encaminadas a apoyar los planes de sustitución de cultivos ilícitos a través de la inclusión de las comunidades locales en la gestión de sus territorios, garantizando así un enfoque integral, sostenible, económico y lícito que proteja las familias rurales.

De igual manera, con ocasión de la firma del Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y la extinta guerrilla FARC-EP, en 2016, se promulgaron los actos legislativos 01 de 2016, 01 y 02 de 2017.

En lo relacionado con los tratados internacionales, se encuentran como marco normativo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos; la Convención Única Estupefacientes 1961-Protocolo/1972-Ley 13/1974; el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas/1971 Ley 43/1980 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas/1988 - Ley 67/1993.

MARCO LEGAL

Decreto 896 de 2017; Este decreto reglamenta la implementación del PNIS, estableciendo los procedimientos y mecanismos para la participación de las comunidades en el proceso de sustitución.

Política Nacional de Lucha contra las Drogas: Esta política orienta las acciones del Estado en la lucha contra el narcotráfico y promueve la sustitución de cultivos ilícitos como una estrategia clave. Su normatividad se encuentra contenida en las leyes 30 de 1986 Estatuto Nacional de Estupefacientes reglamentada por el Decreto 3788 de 1986; la ley 599 del 2000, la ley 906 del 2004, la ley 2294 del 2023 y el decreto 1069 del 2015.

Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas): Aunque no se centra exclusivamente en la sustitución de cultivos, esta ley establece principios de reparación y atención a las comunidades afectadas por el conflicto armado, lo que se relaciona con el contexto de la sustitución.

ALCANCE DEL PROYECTO DEL PROYECTO DE LEY

La Intensificación del conflicto armado en Colombia, ligada a la expansión de cultivos ilícitos a costa de ecosistemas frágiles, ha producido elevados costos sociales, económicos y ambientales. Entre ellos se cuentan la pérdida de vidas humanas, la descomposición social e institucional, el desplazamiento forzado, la destrucción del capital social y la infraestructura física, el debilitamiento de la confianza y el deterioro de la diversidad biológica y patrimonio natural.

Desde hace más de 50 años Colombia ha lidiado con el conflicto armado interno; sin embargo, en los últimos dos años, el país experimenta un alarmante incremento en la presencia de grupos armados y en la delincuencia, afectando gravemente diversas regiones del país.

El último informe de la Policía Antinarcóticos muestra que para 2024, el país estará lejos del cumplimiento de la meta de erradicación de cultivos ilícitos. Con corte a julio, se habían erradicado 2.278 hectáreas, es decir solo el 23% de la cifra establecida, consecuencia de que en meses como enero no hubiera erradicación.

10

En 2023, aunque la meta del gobierno se cumplió, con 20 mil hectáreas erradicadas, contrasta con los años anteriores donde el número de hectáreas anual llegaba a las 80 mil. De hecho, si algo ha sucedido en estos dos años, es que la producción de cocaína en Colombia se disparó y los precios de la droga en el ámbito internacional se mantienen. Tal como lo reportó en septiembre pasado la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, encargada de realizar el monitoreo de las zonas donde se cultiva la planta, en 2022 se pulverizaron las marcas previas.

Así, el área sembrada subió hasta 230.000 hectáreas, ubicadas principalmente en la parte sur del litoral Pacífico, los departamentos de Putumayo y Caquetá, junto con la región del Catatumbo. Como consecuencia, la producción potencial de clorhidrato de cocaína llegó a 1.738 toneladas, seis veces más que en 2013.

Para Daniel Mejía, profesor de la Universidad de los Andes, el impacto de esa realidad es que el peso del narcotráfico en la economía colombiana supera ahora el equivalente del 4 por ciento, un máximo histórico. "En 2008 esa proporción equivalía a 2,3 por ciento del producto interno bruto (PIB) y cinco años después se llegó al punto más bajo, 1,2 por ciento, pero con un potencial de producción de al menos 1.150 toneladas de cocaína anuales, neto de incautaciones, las cuentas son muy distintas", sostiene.

Ahora bien, esta creciente expansión de las actividades ilícitas se combina con la falta de presencia institucional en los lugares apartados del territorio colombiano. Si bien el acuerdo de paz de 2016 entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el gobierno puso "fin" al conflicto, solo trajo una reducción inicial del accionar delictivo. La violencia adoptó nuevas formas y los abusos por parte de grupos armados aumentaron en muchas zonas remotas y alcanzaron niveles similares a los que existían inmediatamente antes del proceso de paz. Casi un año y medio después de la llegada al poder del presidente Gustavo Petro, su estrategia de "Paz Total" no ha logrado reducir los abusos de grupos armados contra la población civil.

Entre enero y finales de junio, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) reportó 52 "masacres", un término definido como el asesinato intencional de tres o más civiles en un solo incidente. Además, en repetidas ocasiones el mismo presidente reconoció que los diálogos. Establecidos con el Ejército de Liberación Nacional- ELN fracasaron y con ello adelantó que el proceso estaría en un punto muerto, ante lo que sería la falta de voluntad de esta organización de avanzar en los compromisos pactados en la mesa de negociación.

Durante el primer trimestre de 2024, se observó un aumento del 36% en la presencia de grupos armados en Colombia, extendiéndose a 253 municipios. Entre los principales actores se encuentran Cien del Golfo, el Estado Mayor Central (EMC) y Ejército de Liberación Nacional (ELN). Adicionalmente se registraron 272 episodios violentos documentados, que incluyen violaciones a los acuerdos de cese al fuego y agresiones directas a la población civil. El tráfico de cocaína sigue siendo un gran problema, otorgando a Colombia una calificación escalofriante de 9,5 sobre 10 en este aspecto.

Así las cosas, es evidente que existe una relación en doble vía entre narcotráfico y desigualdad. Las comunidades campesinas atrapadas por la coyuntura conflictiva y sin mayores oportunidades de encontrar un empleo, montar un negocio o sembrar la tierra, los habitantes de las regiones más conflictivas se ven obligados a migrar, a trabajar para las redes criminales o a convivir con la ilegalidad. Luego, este proyecto se convierte en una alternativa para continuar los esfuerzos hacia la seguridad democrática: priorizar municipios para superar brechas históricas, generar alternativas rentables y productivas que permitan superar la ilegalidad y proteger los recursos naturales.

IMPACTO FISCAL DEL PROYECTO DE LEY

En cumplimiento del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, se precisa que el proyecto no afecta las proyecciones fiscales del Gobierno Nacional Central (GNC) contenidas. En el Marco Fiscal de Mediano Plazo por cuanto relaciona el pago del programa y las transferencias condicionadas con las finanzas territoriales, la cooperación internacional y la reorganización de partidas presupuestales que ya se encuentren contenidas dentro del Presupuesto General de la Nación, por lo que el presente no contempla gastos adicionales para el fisco. Lo que se busca es garantizar, por medio del presupuesto ya disponible u obtenido de la colaboración multilateral, una política pública de Estado robusta que le haga frente al narcotráfico creciente, la falta de oportunidades para los campesinos y la necesidad de protección del medio ambiente. En todo caso, es relevante mencionar que la Corte Constitucional en la Sentencia C-911 de 2007, puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa teniendo esto claro, vale la pena mencionar que en el CONPES 3218 de 2003, se realizó una estimación de los costos del programa entre los años 2003 y 2006, teniendo como base los siguientes indicadores de cumplimiento:

- Vincular 50.000 familias campesinas como Guardabosques. Mantener libres de cultivos ilícitos por lo menos 60.000 hectáreas en los núcleos de intervención.
 - Revegetar de manera natural por lo menos 40.000 hectáreas en zonas ambientalmente estratégicas.
 - Conservar alrededor de 700.000 hectáreas de bosques naturales por medio de actividades de guardabosques.
 - Vincular 27.000 familias campesinas a actividades lícitas, en proyectos agroforestales y agrícolas de mediano y largo plazo.
 - Generar al menos 17 millones de jornales lícitos a nivel local (que equivalen a 65.800 empleos directos). Mantener libres de cultivos ilícitos al menos 76.350 hectáreas.
- Luego, los costos por fuente de financiación y vigencia fiscal, a pesos corrientes de 2003, se estimaron así:

Componentes	2003	2004	2005	2006	Total
Familias Guardabosques	60.065.663.860	135.470.036.921	210.801.115.921	261.922.925.360	668.259.742.062
Nadie	59.273.663.860	58.417.836.921	59.417.915.921	60.539.725.360	237.649.142.062
Estado	792.000.000	77.052.200.000	151.383.200.000	201.383.200.000	430.610.600.000
Proyectos Productivos	54.548.000.000	83.435.000.000	71.180.000.000	56.715.000.000	265.878.000.000
Nadie	0	8.343.500.000	7.118.000.000	5.677.500.000	21.133.000.000
Estado	54.548.000.000	75.091.500.000	64.062.000.000	51.037.500.000	244.745.000.000
TOTAL PDA	114.613.663.860	218.905.036.921	281.981.115.921	318.637.925.360	934.137.742.062

En esa línea y de acuerdo con el Banco de la República, la indexación, "método por el cual se vincula el cambio de una variable a la evolución de algún índice", es decir, la acción financiera de traer a valor presente una suma de dinero establecida tiempo atrás, resulta útil para tener los costos estimados del programa.

CONFLICTO DE INTERESES – ARTÍCULO 291 LEY 5 DE 1992.

Teniendo en cuenta el artículo 3º de la Ley 2003 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5º de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la misma Ley, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, se considera que frente al presente proyecto, no se generan conflictos de interés alguno, puesto que las disposiciones aquí contenidas son generales y no generan beneficios particulares, actuales y directos.

PROPOSICIÓN:

Con base en lo anterior y en concordancia con los motivos expuestos en la presente ponencia, se propone de manera respetuosa a la Plenaria del Senado de la República dar segundo debate al proyecto de ley 244 de 2024 Senado "Por medio de la cual se crea la política pública de Estado de "Familias Guardabosques" y se establece el marco normativo para su implementación en todo el territorio nacional".

Cordialmente,


ANDRÉS GUERRA
 Senador de la República

TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN LA PLENARIA DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DEL PROYECTO DE LEY No.244 DE 2024 SENADO

"Por medio de la cual se crea la política pública de estado de "Familias Guardabosques" y se establece el marco normativo para su implementación en todo el territorio nacional"

El Congreso de Colombia

Decreta

CAPÍTULO I DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente Ley tiene por objeto, establecer el marco normativo para la implementación de la política pública de Estado "Familias Guardabosques", la cual involucra a familias campesinas, indígenas y afrodescendientes, de comunidades localizadas en ecosistemas estratégicos o áreas de conservación y protección con presencia o riesgo de ser afectadas por cultivos ilícitos, para que consoliden un proyecto de vida acorde con los principios democráticos que orientan el progreso económico y social en Colombia.

Su finalidad será brindarles una alternativa legal de ingresos que permita el mejoramiento de sus condiciones y calidad de vida. Asimismo, se busca brindar una alternativa de sustitución de estos cultivos con el fin de prevenir su expansión y contribuir con la erradicación. Esto, en línea con la valorización del patrimonio natural, en particular de los bosques y la diversidad biológica asociada a dichos territorios.

ARTÍCULO 2. PRINCIPIOS. La política pública "Familias Guardabosques" se regirá por los principios de:

- i) Sostenibilidad: Relacionado con el uso responsable de los recursos naturales.
ii) Participación: Involucra a las comunidades en la toma de decisiones que afectan sus entornos económicos, sociales y ambientales.
iii) Educación Ambiental: Respeto al fomento de la conciencia y el conocimiento sobre la importancia De la conservación de los ecosistemas y entornos naturales.
iv) Equidad: La garantía que todos los grupos sociales en condiciones de vulnerabilidad tengan acceso a los beneficios del programa sin discriminación en contra de sus intereses y en condiciones equitativas; y
v) Legalidad: La promoción de la explotación de las actividades económicas en los territorios rurales del país, dentro de los marcos legales dispuestos por la Constitución y las leyes, y la prevención, mediante la acción institucional, para que las economías ilícitas no se fortalezcan en ellos.

ARTÍCULO 3. ESTRATEGIAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA. Las estrategias son el conjunto de acciones a través de las cuales se implementará la política pública de que trata la presente ley, y serán las siguientes:

- i) Brindar alternativas económicas lícitas y viables que faciliten a las familias beneficiarias su transición hacia una nueva economía local, próspera, rentable y legal.
ii) Generar procesos de recuperación, restauración vegetal, conservación y usos sostenibles de los recursos naturales, en el marco del ordenamiento territorial, mediante estrategias participativas que permitan poner en marcha planes de uso y manejo alternativo de los bosques y los ecosistemas estratégicos.
iii) Apoyar el fortalecimiento de la institucionalidad y la gobernabilidad local, regional y nacional, de manera que se construyan lazos de confianza y sinergias entre las comunidades y diversas instituciones del orden nacional, departamental y municipal, así como también, a través de la promoción de procesos participativos en la toma de decisiones de los mecanismos de desarrollo alternativo.
iv) Articular y coordinar una oferta institucional focalizada y diferenciada para cada una de las regiones afectadas por cultivos ilícitos o en riesgo de serlo.
v) Desarrollar la estrategia de erradicación manual voluntaria de cultivos ilícitos.
vi) Desarrollar la estrategia de desarrollo alternativo para evitar la siembra, resiembra, persistencia y expansión de los cultivos ilícitos.

CAPÍTULO II LA POLÍTICA PÚBLICA "FAMILIAS GUARDABOSQUES"

ARTÍCULO 4. DEFINICIÓN. La política pública de que trata esta ley, es un conjunto de acciones Institucionales a cargo del Gobierno Nacional, orientadas a la atención y apoyo de comunidades vulnerables ubicadas en territorios rurales focalizados y priorizados, afectados o en riesgo de ser afectados por cultivos de coca, amapola y/o derivados, que busca generar condiciones favorables para el desarrollo de economías rurales lícitas sostenibles ambientalmente y aportar a la consolidación de territorios seguros; vinculando, a través de los núcleos familiares que componen dichas comunidades, compromisos con el desarrollo de buenas prácticas económicas.

Las comunidades destinatarias de esta ley, adoptarán la decisión de erradicar los cultivos ilícitos voluntariamente en sus localidades, con el fin de reemplazarlos por alternativas productivas legales y proyectos ambientales, que contribuyan con el manejo sostenible del territorio.

Las familias guardabosques, con el acompañamiento técnico y social, y utilizando el incentivo económico condicionado establecido en la presente ley, pondrán en marcha los proyectos productivos y ambientales en sus territorios que contribuyan a revertir los efectos nocivos que producen las actividades asociadas a la producción y tráfico ilegal de coca, amapola y/o derivados en el tejido social del país y en los entornos naturales de la Nación.

ARTÍCULO 5. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA "FAMILIAS GUARDABOSQUES". Serán objetivos de la política pública de que trata la presente ley, los hitos medibles y específicos fijados para alcanzar las metas de la política pública. Estos serán los siguientes:

- i) Ilícitos. Apoyar a las familias en donde se efectúen procesos de erradicación manual voluntaria de cultivos.
ii) Promover la cultura de la legalidad en la comunidad y las familias atendidas
iii) Concertar con las familias atendidas una actividad económica agropecuaria, agroforestal o ambiental que les permita generar o complementar ingresos lícitos, fortaleciendo las actividades Productivas de la región.
iv) Promover la participación comunitaria en el desarrollo de las actividades propias del modelo.
v) Generar o fortalecer capacidades económicas lícitas en las familias y organizaciones, contribuyendo al desarrollo regional de las zonas de implementación.
vi) Fomentar en las familias el manejo adecuado y uso sostenible de los recursos naturales a través de la promoción de buenas prácticas ambientales.

ARTÍCULO 6. ESTRUCTURA DE LA POLÍTICA PÚBLICA. La política pública de Estado "Familias Guardabosques", es un programa que estará compuesto por tres etapas, así:

Una primera etapa, en la que se llevarán a cabo la planeación de la intervención, focalización y priorización de los territorios para la estrategia de desarrollo alternativo, la socialización del modelo y preinscripción de las familias al programa y la verificación de territorios libres de cultivos ilícitos e inscripción de familias.

Una segunda etapa, en la que se llevará a cabo la transición económica, en la que las familias y comunidades que se benefician del programa que se establece en esta política pública, pasan de depender del cultivo de coca, amapola y/o derivados, a iniciar el proyecto alternativo económico lícito, por lo que las familias recibirán un incentivo económico temporal de parte del Gobierno Nacional, que a corto plazo, garantice el solvente de las necesidades básicas de las familias beneficiarias de este programa.

Finalmente, contará con una tercera etapa, la cual comprende un acompañamiento integral a las familias vinculadas, un monitoreo integrado y una estrategia de comunicaciones dirigida a las comunidades involucradas.

PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional dentro de un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la promulgación de esta ley, reglamentará todos y cada uno de los tópicos, componentes y metodologías que constituyen la primera etapa aquí establecida.

La planeación de la intervención, focalización y priorización de los territorios para la estrategia de desarrollo alternativo, su socialización, preinscripción, verificación de territorios libres de cultivos ilícitos e inscripción de las familias de las que trata el presente artículo, estará a cargo de la Agencia de Renovación del Territorio o quien haga sus veces.

ARTÍCULO 7. ETAPA DE TRANSICIÓN ECONÓMICA. Esta etapa consta de entregar a las familias, una contraprestación o incentivo económico, de carácter temporal, a corto plazo, de manera condicionada, por parte del Gobierno Nacional, previa convalidación, de la no existencia o presencia de cultivos ilícitos en el territorio focalizado, bajo los compromisos de no sembrar ni resembrar cultivos ilícitos, así como asistir y participar en las actividades programadas por la etapa de acompañamiento integral y cumplir las obligaciones y responsabilidades adquiridas en el marco de la estrategia de desarrollo alternativo.

PARAGRAFO. La contraprestación económica de la que trata el presente artículo, así como sus condiciones deberá ser claramente socializadas y aceptadas por las familias. Dicha socialización se llevará a cabo en foros municipales y asambleas veredales.

El monto de la contraprestación económica condicionada se establecerá por el Gobierno Nacional, quien determinará a su vez, la forma de pago y duración.

El Gobierno Nacional determinará la manera de corroborar el cumplimiento de los compromisos y obligaciones adquiridas por las familias.

Si durante los ciclos de pago se llegare a establecer que la familia beneficiaria ha incumplido con algunos de los compromisos u obligaciones adquiridas, no podrá recibir los subsiguientes pagos hasta tanto no lo determine la Agencia de Renovación del Territorio.

De corroborarse que hay presencia de cultivos ilícitos en el territorio focalizado, las familias no podrán recibir los pagos correspondientes y serán retiradas del programa.

ARTÍCULO 8. ETAPA DE INTEGRAL. El acompañamiento económico, productivo, técnico, social y ambiental a las familias vinculadas al modelo y sus organizaciones, se entenderá como el desarrollo de acciones concertadas con las comunidades (asistencia alimentaria de transición y proyecto productivo) que permitan recuperar, proteger y manejar sosteniblemente los ecosistemas estratégicos existentes en el territorio y la generación de opciones socioeconómicas lícitas y sostenibles.

PARÁGRAFO. La Agencia de Renovación de Territorio establecerá los criterios y metodología para llevar a cabo este acompañamiento integral teniendo en cuenta que debe prestarse durante toda la implementación del programa, aplicando el enfoque diferencial étnico cuando corresponda.

ARTÍCULO 9. CONFORMACIÓN DEL EQUIPO DE ACOMPAÑAMIENTO INTEGRAL. La Agencia de Renovación del Territorio establecerá la metodología de acción y conformación del equipo, según los territorios focalizados, así como las características de éstos y de las familias.

ARTÍCULO 10. VALIDACIÓN DE REQUISITOS DE FAMILIAS INSCRITAS. El acompañamiento deberá realizar la validación del cumplimiento de requisitos por parte de los beneficiarios inscritos al programa con el fin de indicar si las familias deben ser atendidas o no por la Agencia de Renovación del Territorio, teniendo en cuenta las actas de asambleas veredales y foros municipales, información institucional pertinente, información primaria obtenida en campo, entre otras.

PARÁGRAFO. Las familias que no cumplan con alguno de los requisitos, obligaciones y compromisos adquiridos serán retiradas del programa.

ARTÍCULO 11. IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO A TRAVÉS DE UN PLAN OPERATIVO DE ACTIVIDADES - POA. Como mínimo, deberá elaborarse un Plan Operativo de Actividades -POA- por departamento, municipio o territorio colectivo de las comunidades étnicas en el cual deben especificarse los objetivos, metas, estrategias, actividades, productos, indicadores, cronograma, obligaciones y medios de verificación del acompañamiento a adelantar, teniendo en cuenta el enfoque diferencial étnico en el caso que corresponda.

Igualmente, se realizará un Diagnóstico Rural Participativo -DRP- según corresponda, enfocado en la revisión y diagnóstico técnico productivo de la región, con el fin de identificar la potencialidad productiva y vocación de la misma.

ARTÍCULO 12. ACOMPAÑAMIENTO INTEGRADO. El acompañamiento integrado fomentará la sostenibilidad económica de las iniciativas productivas implementadas por las familias intervenidas, a través de la aplicación de procesos de capacitación y asistencia técnica que promuevan el manejo de los cultivos con perspectiva de mercado y de organización comunitaria y productiva.

En consecuencia, se deberá diseñar, elaborar y aprobar el plan de acompañamiento con enfoque económico, productivo, social, técnico y ambiental con base en el Diagnóstico Rural Participativo, de manera conjunta con las familias y atendiendo a los objetivos y directrices de la política pública, contenidas en esta ley. Asimismo, deberá contemplarse la fase de implementación en que se encuentran las familias vinculadas.

La metodología que será utilizada para realizar los procesos de transferencia de tecnología, será una que permita la formación participativa basada en la construcción colectiva de conocimientos y procesos de autoaprendizaje, en el cual se aportan conocimientos, se analizan situaciones puntuales, se comparan opiniones y se toman decisiones con base en lo aprendido, en torno a un ciclo productivo de interés de los productores agropecuarios que participan en el proceso de formación.

PARÁGRAFO. Para la asistencia técnica se realizarán visitas de campo a cada una de las familias, las cuales serán programadas con la suficiente anterioridad, previa concertación, y deberá como mínimo realizarse una mensual donde se garantice un recorrido o inspección y seguimiento a la actividad concertada con la comunidad en compañía del miembro de la familia que esté asistiendo a las capacitaciones y realizar recomendaciones técnicas en un lenguaje entendible.

ARTÍCULO 13. ASISTENCIA ALIMENTARIA DE TRANSICIÓN. Dentro del acompañamiento integrado deberá establecerse el paquete de asistencia alimentaria, que contendrá algunos alimentos básicos de la canasta familiar, los cuales serán colizados y aprobados por el mecanismo que para tal efecto decida la Agencia de Renovación del Territorio, teniendo en cuenta los costos de los alimentos, su transporte y seguros, si aplicase para la respectiva entrega.

ARTÍCULO 14. PROYECTO PRODUCTIVO. El acompañamiento integrado se realizará de manera concertada con la comunidad y con base en el diagnóstico rural participativo para la formulación e implementación de un proyecto productivo,

Representantes de la comunidad, elegidos por ellos mismos y se conformará en la asamblea veredal. Dicho comité como mínimo deberá:

- i) informar de manera expresa la dirección de notificación y demás datos de contacto idóneos.; ii) nombrar al coordinador, secretario y como mínimo un veedor;
- iii) acompañar y suscribir las actas de las misiones del organismo neutral para el monitoreo integrado de las actividades, de los programas contra cultivos ilícitos en el territorio que el comité representa; iv) acompañar y apoyar el proceso de verificación del cumplimiento de las familias con el programa; v) promover procesos de organización, participación comunitaria y control social en el territorio focalizado; vi) realizar veeduría ciudadana a la intervención; vii) participar de las jornadas convocadas por la Agencia de Renovación del Territorio y demás autoridades u organismos que tengan relación con la estrategia. Igualmente, el comité es una instancia creada exclusivamente para la operatividad del Modelo y su vigencia será solamente durante el tiempo del mismo.

ARTÍCULO 20. MECANISMOS O INSTANCIAS DE SEGUIMIENTO, REVISIÓN DEL MODELO Y CONTROL A LA EJECUCIÓN. La Agencia de Renovación del Territorio propondrá un espacio local que adelante el seguimiento, verificación, monitoreo y control a la ejecución de las actividades y productos del acompañamiento integral.

En este espacio como mínimo deberá participar la agencia e invitará representantes del comité de diferentes veredas intervenidas y demás organismos que considere idóneos según la metodología que disponga.

ARTÍCULO 21. INCUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS ESTABLECIDOS. De acuerdo a lo establecido en los artículos relacionados con los requisitos para participar en el programa, los compromisos y obligaciones en cabeza de las familias, las comunidades y la agencia, en el evento que las familias, incumplan con los correspondientes requisitos, compromisos y obligaciones, la Agencia de Renovación del Territorio comunicará el retiro del modelo en concordancia con la Ley 1437 de 2011.

Frente al acto administrativo de retiro del programa, los titulares podrán interponer los recursos de reposición y apelación de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

**CAPÍTULO IV
DISPOSICIONES VARIAS.**

ARTÍCULO 22. ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL Las decisiones que se tomen en virtud de la presente política pública, deberán observar criterios de coordinación y colaboración armónica interinstitucional conforme a los postulados establecidos en la Ley 489 de 1998, y en concordancia con los principios constitucionales consignados en el artículo 209 constitucional.

En todo caso, el Gobierno Nacional deberá:

- a. Definir, en coordinación con los planes de cooperación internacional, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, un sistema de Indicadores estratégicos que permitan

El cual podrá ser ejecutado por organizaciones comunitarias que tengan la experiencia y capacidad de la zona, o entidades o gremios que reúnan la idoneidad técnica, financiera y legal. El proyecto productivo que se formule por cada línea productiva podrá ser para el fortalecimiento o la implementación y deberá contar como mínimo con un plan de inversión por finca en el que se detallen insumos, maquinaria, equipos, material vegetal, entre otros.

Previa a la implementación del proyecto productivo, este debe ser socializado con las familias, incluyendo los costos y cronogramas o tiempos previstos.

El Gobierno Nacional, a través de la Agencia de Renovación del Territorio, determinará las zonas del territorio nacional en las que se implementará la política pública que se establece en la presente Ley.

ARTÍCULO 15. El Gobierno Nacional facilitará el acceso al incentivo a la capitalización rural, así como a modalidades adecuadas de financiamiento, específicamente a esquemas con los cuales puedan financiar las etapas de maduración de la inversión y pagar los créditos en las etapas de producción.

Los productores podrán beneficiarse del apoyo del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario -FINAGRO.

Se promoverán las organizaciones empresariales rurales y sus alianzas con el sector privado (mediante contratos a futuro y otras modalidades asociativas), y se ofrecerá el acceso a tecnologías, capacitación y formación de recursos humanos.

ARTÍCULO 16. MONITOREO. El Gobierno Nacional Implementará la metodología de verificación y certificación de los núcleos libres de ilícitos, la cual estará a cargo del Ministerio de Justicia, con el acompañamiento de Naciones Unidas, de representantes de organismos nacionales, regionales y locales.

ARTÍCULO 17. ESTRATEGIA DE COMUNICACIONES DIRIGIDA A LAS COMUNIDADES. Es el desarrollo de acciones en territorio para el posicionamiento y articulación con otros actores del nivel local, nacional e internacional.

Esta estrategia se adelantará, principalmente, a través de la divulgación de la intervención del programa según la estrategia definida por la Agencia de Renovación del Territorio, la cual tendrá como objetivos principales: i) contribuir a la generación de la cultura de la legalidad; ii) buscar el posicionamiento de la Entidad y iii) apoyar el desarrollo de la estrategia.

CAPÍTULO III MECANISMOS DE CONTROL, INSTANCIAS DE CONTROL Y VERIFICACIÓN SOCIAL E INCUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS

ARTÍCULO 18. MECANISMOS O INSTANCIAS DE CONTROL Y VERIFICACIÓN SOCIAL. El Comité de la Comunidad para la Verificación y Control será una instancia de organización comunitaria encargada de representar a las comunidades en los asuntos relacionados con el programa y liderar procesos de organización y participación comunitaria en sus veredas. Dicho comité promoverá la participación activa de las familias durante todo el proceso y la transparencia en la ejecución del mismo.

ARTÍCULO 19. INTEGRACIÓN. El Comité de la Comunidad para la Verificación y Control estará integrado por mínimo tres (3) y máximo cinco (5) miembros

- b. Aplicar, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, los programas e instrumentos de política de desarrollo rural y comercial necesarios para complementar el plan departamental agropecuario -PDA-;
- c. A través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, hacer seguimiento a la competitividad y los emprendimientos productivos empresariales adelantados en las zonas de intervención del componente productivo;
- d. Apoyar, a través del Ministerio del Interior, el programa mediante los instrumentos de política y gestión pertinentes, respecto a las comunidades indígenas y minorías étnicas;
- e. Solicitar a la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional -ACCI, que dirija y coordine la obtención de recursos financieros y de otros apoyos provenientes de las fuentes de cooperación internacional;
- f. A través del IDEAM, generar anualmente los perfiles socio ambientales de las zonas focalizadas y los núcleos seleccionados por los componentes; y
- g. Solicitar a las Corporaciones Autónomas Regionales (CARs), el apoyo y la asistencia técnica para las actividades que se realizarán en las zonas focalizadas y núcleos seleccionados por el programa.

ARTÍCULO 23. COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y SOSTENIBILIDAD DEL PATRIMONIO NATURAL. El Gobierno Nacional buscará los recursos de cooperación internacional necesarios, con el objeto de recuperar las áreas boscosas que contribuyan a restablecer el régimen hídrico y la oferta de agua en la Nación.

Dicha recuperación tendrá como objetivo, la disminución de la dinámica de procesos erosivos, y en consecuencia, hará posible la prestación de servicios ambientales que pueden ser apropiados a escala global.

En todo caso, su finalidad será contribuir a la conservación, protección y uso sostenible del patrimonio natural.

ARTÍCULO 24. FINANCIAMIENTO Y OBTENCIÓN DE RECURSOS. Para el desarrollo de la presente Ley se considerarán como fuentes de financiación:

- i) Los diferentes programas relacionados a la política de sustitución de cultivos ilícitos vigente;
- ii) Las partidas provenientes del Presupuesto General de la Nación que asigne el Gobierno Nacional;
- iii) Los recursos provenientes del sector privado; y
- iv) De la cooperación internacional.

PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional podrá coordinar con los gobiernos departamentales y municipales que se encuentren dentro de las zonas de intervención, la cofinanciación y la ejecución conjunta de la política contenida en esta Ley, a través de la suscripción de convenios interadministrativos y la asignación de recursos de sus respectivos presupuestos.

ARTÍCULO 25. INTEGRACIÓN DE LA POLÍTICA DE ESTADO CON OTROS PROGRAMAS Y PLANES GUBERNAMENTALES RELATIVOS A LA SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS. El Gobierno Nacional podrá integrar reglamentariamente los programas y planes que, a la entrada en vigor de la presente Ley, se encuentren activos o en desarrollo en las regiones con lo dispuesto en esta, teniendo en cuenta la obligación del Estado de enfrentar las economías ilícitas en los territorios rurales a través de la política pública nacional de sustitución de cultivos.

ARTÍCULO 26. PROHIBICIÓN DE IMPLEMENTACIÓN. El programa derivado de la política pública de Estado aquí establecida, no se desarrollará en las áreas que integran o conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales. La prohibición aquí establecida se extenderá para dichas áreas, incluso si las mismas cuentan con presencia de cultivos ilícitos.

ARTÍCULO 27. FACULTAD REGLAMENTARIA. El Gobierno Nacional en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, reglamentará todo lo dispuesto en esta, con el fin de establecer detalladamente las condiciones de ejecución y funcionamiento de la política pública aquí dispuesta, en concordancia con los estándares internacionales sobre la materia.

CAPITULO V VIGENCIA Y DEROGATORIAS

ARTÍCULO 28. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente Ley rige a partir de su promulgación y hasta el 31 de diciembre de 2035, y se podrá prorrogar por el Congreso de la República, previa evaluación, de los resultados de la política pública y su impacto en la reducción de los cultivos ilícitos y la mejora de la calidad de vida de las comunidades. La presente ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.


ANDRÉS GUERRA
 Senador de la República

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY No.244 DE 2024
 SENADO

"Por medio de la cual se crea la política pública de estado de "Familias Guardabosques" y se establece el marco normativo para su implementación en todo el territorio nacional"

El Congreso de Colombia
 Decreta

**CAPÍTULO I
 DISPOSICIONES GENERALES**

ARTÍCULO 1. OBJETO. La presente Ley tiene por objeto, establecer el marco normativo para la implementación de la política pública de Estado "Familias Guardabosques", la cual involucra a familias campesinas, indígenas y afrodescendientes, de comunidades localizadas en ecosistemas estratégicos o áreas de conservación y protección con presencia o riesgo de ser afectadas por cultivos ilícitos, para que consoliden un proyecto de vida acorde con los principios democráticos que orientan el progreso económico y social en Colombia.

Su finalidad será brindarles una alternativa legal de ingresos que permita el mejoramiento de sus condiciones y calidad de vida. Asimismo, se busca brindar una alternativa de sustitución de estos cultivos con el fin de prevenir su expansión y contribuir con la erradicación. Esto, en línea con la valorización del patrimonio natural, en particular de los bosques y la diversidad biológica asociada a dichos territorios.

ARTÍCULO 2. PRINCIPIOS. La política pública "Familias Guardabosques" se regirá por los principios de:

- i) **Sostenibilidad:** Relacionado con el uso responsable de los recursos naturales.
- ii) **Participación:** Involucra a las comunidades en la toma de decisiones que afectan sus entornos económicos, sociales y ambientales.
- iii) **Educación Ambiental:** Respecto al fomento de la conciencia y el conocimiento sobre la importancia de la conservación de los ecosistemas y entornos naturales.

**CAPÍTULO II
 LA POLÍTICA PÚBLICA "FAMILIAS GUARDABOSQUES"**

ARTÍCULO 4. DEFINICIÓN. La política pública de que trata esta ley, es un conjunto de acciones institucionales a cargo del Gobierno Nacional, orientadas a la atención y apoyo de comunidades vulnerables ubicadas en territorios rurales focalizados y priorizados, afectados o en riesgo de ser afectados por cultivos de coca, amapola y/o derivados, que busca generar condiciones favorables para el desarrollo de economías rurales ilícitas sostenibles ambientalmente y aportar a la consolidación de territorios seguros; vinculando, a través de los núcleos familiares que componen dichas comunidades, compromisos con el desarrollo de buenas prácticas económicas.

Las comunidades destinatarias de esta ley, adoptarán la decisión de erradicar los cultivos ilícitos voluntariamente en sus localidades, con el fin de reemplazarlos por alternativas productivas legales y proyectos ambientales, que contribuyan con el manejo sostenible del territorio.

Las familias guardabosques, con el acompañamiento técnico y social, y utilizando el incentivo económico condicionado establecido en la presente ley, pondrán en marcha los proyectos productivos y ambientales en sus territorios que contribuyan a revertir los efectos nocivos que producen las actividades asociadas a la producción y tráfico ilegal de coca, amapola y/o derivados en el tejido social del país y en los entornos naturales de la Nación.

ARTÍCULO 5. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA "FAMILIAS GUARDABOSQUES". Serán objetivos de la política pública de que trata la presente ley, los hitos medibles y específicos fijados para alcanzar las metas de la política pública. Estos serán los siguientes:

- i) Apoyar a las familias en donde se efectúen procesos de erradicación manual voluntaria de cultivos ilícitos.
- ii) Promover la cultura de la legalidad en la comunidad y las familias atendidas.
- iii) Concertar con las familias atendidas una actividad económica agropecuaria, agroforestal o ambiental que les permita generar o complementar ingresos ilícitos, fortaleciendo las actividades productivas de la región.
- iv) Promover la participación comunitaria en el desarrollo de las actividades propias del modelo.
- v) Generar o fortalecer capacidades económicas ilícitas en las familias y organizaciones, contribuyendo al desarrollo regional de las zonas de implementación.

- iv) **Equidad:** La garantía que todos los grupos sociales en condiciones de vulnerabilidad tengan acceso a los beneficios del programa sin discriminación en contra de sus intereses y en condiciones equitativas; y
- v) **Legalidad:** La promoción de la explotación de las actividades económicas en los territorios rurales del país, dentro de los marcos legales dispuestos por la Constitución y las leyes, y la prevención, mediante la acción institucional, para que las economías ilícitas no se fortalezcan en ellos.

ARTÍCULO 3. ESTRATEGIAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA. Las estrategias son el conjunto de acciones a través de las cuales se implementará la política pública de que trata la presente ley, y serán las siguientes:

- i) Brindar alternativas económicas lícitas y viables que faciliten a las familias beneficiarias su transición hacia una nueva economía local, próspera, rentable y legal. La puesta en marcha de proyectos productivos y ambientales, en cabeza de organizaciones de economía asociativa para asegurar la sostenibilidad y desarrollo local de las comunidades.
- ii) Generar procesos de recuperación, restauración vegetal, conservación y usos sostenibles de los recursos naturales, en el marco del ordenamiento territorial, mediante estrategias participativas que permitan poner en marcha planes de uso y manejo alternativo de los bosques y los ecosistemas estratégicos.
- iii) Apoyar el fortalecimiento de la institucionalidad y la gobernabilidad local, regional y nacional, de manera que se construyan lazos de confianza y sinergias entre las comunidades y diversas instituciones del orden nacional, departamental y municipal, así como también, a través de la promoción de procesos participativos en la toma de decisiones de los mecanismos de desarrollo alternativo.
- iv) Articular y coordinar una oferta institucional focalizada y diferenciada para cada una de las regiones afectadas por cultivos ilícitos o en riesgo de serlo.
- v) Desarrollar la estrategia de erradicación manual voluntaria de cultivos ilícitos.
- vi) Desarrollar la estrategia de desarrollo alternativo para evitar la siembra, resiembra, persistencia y expansión de los cultivos ilícitos.

<p>v) Fomentar en las familias el manejo adecuado y uso sostenible de los recursos naturales a través de la promoción de buenas prácticas ambientales.</p> <p>ARTÍCULO 6. ESTRUCTURA DE LA POLÍTICA PÚBLICA. La política pública de Estado "Familias Guardabosques", es un programa que estará compuesto por tres etapas, así:</p> <p>Una primera etapa, en la que se llevarán a cabo la planeación de la intervención, focalización y priorización de los territorios para la estrategia de desarrollo alternativo, la socialización del modelo y preinscripción de las familias al programa y la verificación de territorios libres de cultivos ilícitos e inscripción de familias.</p> <p>Una segunda etapa, en la que se llevará a cabo la transición económica, en la que las familias y comunidades que se beneficiaron del programa que se establece en esta política pública, pasan de depender del cultivo de coca, amapola y/o derivados, a iniciar el proyecto alternativo económico lícito, por lo que las familias recibirán un incentivo económico temporal de parte del Gobierno Nacional, que a corto plazo, garantice el solvente de las necesidades básicas de las familias beneficiarias de este programa.</p> <p>Finalmente, contará con una tercera etapa, la cual comprende un acompañamiento integral a las familias vinculadas, un monitoreo integrado y una estrategia de comunicaciones dirigida a las comunidades involucradas.</p> <p>PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional dentro de un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la promulgación de esta ley, reglamentará todos y cada uno de los tópicos, componentes y metodologías que constituyen la primera etapa aquí establecida.</p> <p>La planeación de la intervención, focalización y priorización de los territorios para la estrategia de desarrollo alternativo, su socialización, preinscripción, verificación de territorios libres de cultivos ilícitos e inscripción de las familias de las que trata el presente artículo, estará a cargo de la Agencia de Renovación del Territorio o quien haga sus veces.</p> <p>ARTÍCULO 7. ETAPA DE TRANSICIÓN ECONÓMICA. Esta etapa consta de entregar a las familias, una contraprestación o incentivo económico, de carácter temporal, a corto plazo, de manera condicionada, por parte del Gobierno Nacional, previa convalidación, de la no existencia o presencia de cultivos ilícitos en el territorio focalizado, bajo los compromisos de no sembrar ni resembrar cultivos ilícitos, así como asistir y participar en las actividades programadas por la etapa de acompañamiento integral y cumplir las obligaciones y responsabilidades adquiridas en el marco de la estrategia de desarrollo alternativo.</p> <p>PARÁGRAFO. La contraprestación económica de la que trata el presente artículo, así como sus condiciones deberá ser claramente socializadas y aceptadas por las familias. Dicha socialización se llevará a cabo en foros municipales y asambleas veredales.</p>	<p>El monto de la contraprestación económica condicionada se establecerá por el Gobierno Nacional, quien determinará a su vez, la forma de pago y duración.</p> <p>El Gobierno Nacional determinará la manera de corroborar el cumplimiento de los compromisos y obligaciones adquiridas por las familias.</p> <p>Si durante los ciclos de pago se llegare a establecer que la familia beneficiaria ha incumplido con algunos de los compromisos u obligaciones adquiridas, no podrá recibir los subsiguientes pagos hasta tanto no lo determine la Agencia de Renovación del Territorio.</p> <p>De corroborarse que hay presencia de cultivos ilícitos en el territorio focalizado, las familias no podrán recibir los pagos correspondientes y serán retiradas del programa.</p> <p>ARTÍCULO 8. ETAPA DE IMPLEMENTACIÓN. ACOMPAÑAMIENTO INTEGRAL. El acompañamiento económico, productivo, técnico, social y ambiental a las familias vinculadas al modelo y sus organizaciones, se entenderá como el desarrollo de acciones concertadas con las comunidades (asistencia alimentaria de transición y proyecto productivo) que permitan recuperar, proteger y manejar sosteniblemente los ecosistemas estratégicos existentes en el territorio y la generación de opciones socioeconómicas lícitas y sostenibles.</p> <p>PARÁGRAFO. La Agencia de Renovación de Territorio establecerá los criterios y metodología para llevar a cabo este acompañamiento integral teniendo en cuenta que debe prestarse durante toda la implementación del programa, aplicando el enfoque diferencial étnico cuando corresponda.</p> <p>ARTÍCULO 9. CONFORMACIÓN DEL EQUIPO DE ACOMPAÑAMIENTO INTEGRAL. La Agencia de Renovación del Territorio establecerá la metodología de acción y conformación del equipo, según los territorios focalizados, así como las características de éstos y de las familias.</p> <p>ARTÍCULO 10. VALIDACIÓN DE REQUISITOS DE FAMILIAS INSCRITAS. El acompañamiento deberá realizar la validación del cumplimiento de requisitos por parte de los beneficiarios inscritos al programa con el fin de indicar si las familias deben ser atendidas o no por la Agencia de Renovación del Territorio, teniendo en cuenta las actas de asambleas veredales y foros municipales, información institucional pertinente, información primaria obtenida en campo, entre otras.</p> <p>PARÁGRAFO. Las familias que no cumplan con alguno de los requisitos, obligaciones y compromisos adquiridos serán retiradas del programa.</p> <p>ARTÍCULO 11. IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO A TRAVÉS DE UN PLAN OPERATIVO DE ACTIVIDADES – POA. Como mínimo, deberá elaborarse un Plan Operativo de Actividades –POA– por departamento, municipio o territorio colectivo de las comunidades étnicas en el cual deben especificarse</p>
<p>los objetivos, metas, estrategias, actividades, productos, indicadores, cronograma, obligaciones y medios de verificación del acompañamiento a adelantarse, teniendo en cuenta el enfoque diferencial étnico en el caso que corresponda.</p> <p>Igualmente, se realizará un Diagnóstico Rural Participativo –DRP– según corresponda, enfocado en la revisión y diagnóstico técnico productivo de la región, con el fin de identificar la potencialidad productiva y vocación de la misma.</p> <p>ARTÍCULO 12. ACOMPAÑAMIENTO INTEGRADO. El acompañamiento integrado fomentará la sostenibilidad económica de las iniciativas productivas implementadas por las familias intervenidas, a través de la aplicación de procesos de capacitación y asistencia técnica que promuevan el manejo de los cultivos con perspectiva de mercado y de organización comunitaria y productiva.</p> <p>En consecuencia, se deberá diseñar, elaborar y aprobar el plan de acompañamiento con enfoque económico, productivo, social, técnico y ambiental con base en el Diagnóstico Rural Participativo, de manera conjunta con las familias y atendiendo a los objetivos y directrices de la política pública, contenidas en esta ley. Asimismo, deberá contemplarse la fase de implementación en que se encuentran las familias vinculadas.</p> <p>La metodología que será utilizada para realizar los procesos de transferencia de tecnología, será una que permita la formación participativa basada en la construcción colectiva de conocimientos y procesos de auto aprendizaje, en el cual se aportan conocimientos, se analizan situaciones puntuales, se comparan opiniones y se toman decisiones con base en lo aprendido, en torno a un ciclo productivo de interés de los productores agropecuarios que participan en el proceso de formación.</p> <p>PARÁGRAFO. Para la asistencia técnica se realizarán visitas de campo a cada una de las familias, las cuales serán programadas con la suficiente antelación, previa concertación, y deberá como mínimo realizarse una mensual donde se garantice un recorrido o inspección y seguimiento a la actividad concertada con la comunidad en compañía del miembro de la familia que esté asistiendo a las capacitaciones y realizar recomendaciones técnicas en un lenguaje entendible.</p> <p>ARTÍCULO 13. ASISTENCIA ALIMENTARIA DE TRANSICIÓN. Dentro del acompañamiento integrado deberá establecerse el paquete de asistencia alimentaria, que contendrá algunos alimentos básicos de la canasta familiar, los cuales serán cotizados y aprobados por el mecanismo que para tal efecto decida la Agencia de Renovación del Territorio, teniendo en cuenta los costos de los alimentos, su transporte y seguros, si aplicase para la respectiva entrega.</p> <p>ARTÍCULO 14. PROYECTO PRODUCTIVO. El acompañamiento integrado se realizará de manera concertada con la comunidad y con base en el diagnóstico rural participativo para la formulación e implementación de un proyecto productivo, el cual podrá ser ejecutado por organizaciones comunitarias</p>	<p>que tengan la experiencia y capacidad de la zona, o entidades o gremios que reúnan la idoneidad técnica, financiera y legal. El proyecto productivo que se formule por cada línea productiva podrá ser para el fortalecimiento o la implementación y deberá contar como mínimo con un plan de inversión por finca en el que se detallen insumos, maquinaria, equipos, material vegetal, entre otros.</p> <p>Previo a la implementación del proyecto productivo, este debe ser socializado con las familias, incluyendo los costos y cronogramas o tiempos previstos.</p> <p>El Gobierno Nacional, a través de la Agencia de Renovación del Territorio, determinará las zonas del territorio nacional en las que se implementará la política pública que se establece en la presente Ley.</p> <p>ARTÍCULO 15. El Gobierno Nacional facilitará el acceso al incentivo a la capitalización rural, así como a modalidades adecuadas de financiamiento, específicamente a esquemas con los cuales puedan financiar las etapas de maduración de la inversión y pagar los créditos en las etapas de producción.</p> <p>Los productores podrán beneficiarse del apoyo del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario –FINAGRO.</p> <p>Se promoverán las organizaciones empresariales rurales y sus alianzas con el sector privado (mediante contratos a futuro y otras modalidades asociativas), y se ofrecerá el acceso a tecnologías, capacitación y formación de recursos humanos.</p> <p>ARTÍCULO 16. MONITOREO. El Gobierno Nacional implementará la metodología de verificación y certificación de los núcleos libres de ilícitos, la cual estará a cargo del Ministerio de Justicia, con el acompañamiento de Naciones Unidas, de representantes de organismos nacionales, regionales y locales.</p> <p>ARTÍCULO 17. ESTRATEGIA DE COMUNICACIONES DIRIGIDA A LAS COMUNIDADES. Es el desarrollo de acciones en territorio para el posicionamiento y articulación con otros actores del nivel local, nacional e internacional.</p> <p>Esta estrategia se adelantará, principalmente, a través de la divulgación de la intervención del programa según la estrategia definida por la Agencia de Renovación del Territorio, la cual tendrá como objetivos principales: i) contribuir a la generación de la cultura de la legalidad; ii) buscar el posicionamiento de la Entidad y iii) apoyar el desarrollo de la estrategia.</p>

**CAPITULO III
MECANISMOS DE CONTROL, INSTANCIAS DE CONTROL Y VERIFICACION SOCIAL E
INCUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS**

ARTÍCULO 18. MECANISMOS O INSTANCIAS DE CONTROL Y VERIFICACION SOCIAL. El Comité de la Comunidad para la Verificación y Control será una instancia de organización comunitaria encargada de representar a las comunidades en los asuntos relacionados con el programa y liderar procesos de organización y participación comunitaria en sus veredas. Dicho comité promoverá la participación activa de las familias durante todo el proceso y la transparencia en la ejecución del mismo.

ARTÍCULO 19. INTEGRACION. El Comité de la Comunidad para la Verificación y Control estará integrado por mínimo tres (3) y máximo cinco (5) miembros representantes de la comunidad, elegidos por ellos mismos y se conformará en la asamblea veredal.

Dicho comité como mínimo deberá: i) informar de manera expresa la dirección de notificación y demás datos de contacto idóneos; ii) nombrar al coordinador, secretario y como mínimo un veedor; iii) acompañar y suscribir las actas de las misiones del organismo neutral para el monitoreo integrado de las actividades de los programas contra cultivos ilícitos en el territorio que el comité representa; iv) acompañar y apoyar el proceso de verificación del cumplimiento de las familias con el programa; v) promover procesos de organización, participación comunitaria y control social en el territorio focalizado; vi) realizar veeduría ciudadana a la intervención; vii) participar de las jornadas convocadas por la Agencia de Renovación del Territorio y demás autoridades u organismos que tengan relación con la estrategia. Igualmente, el comité es una instancia creada exclusivamente para la operatividad del Modelo y su vigencia será solamente durante el tiempo del mismo.

ARTÍCULO 20. MECANISMOS O INSTANCIAS DE SEGUIMIENTO, REVISIÓN DEL MODELO Y CONTROL A LA EJECUCIÓN. La Agencia de Renovación del Territorio propondrá un espacio local que adelante el seguimiento, verificación, monitoreo y control a la ejecución de las actividades y productos del acompañamiento integral.

En este espacio como mínimo deberá participar la agencia e invitará representantes del comité de diferentes veredas intervenidas y demás organismos que considere idóneos según la metodología que disponga.

ARTÍCULO 21. INCUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS ESTABLECIDOS. De acuerdo a lo establecido en los artículos relacionados con los requisitos para participar en el programa, los compromisos y obligaciones en cabeza de las familias, las comunidades y la agencia, en el evento que las familias incumplan con los correspondientes requisitos, compromisos y obligaciones, la Agencia de Renovación del Territorio comunicará el retiro del modelo en concordancia con la Ley 1437 de 2011.

Frente al acto administrativo de retiro del programa, los titulares podrán interponer los recursos de reposición y apelación de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

**CAPITULO IV
DISPOSICIONES VARIAS**

ARTÍCULO 22. ARTICULACION INTERINSTITUCIONAL. Las decisiones que se tomen en virtud de la presente política pública, deberán observar criterios de coordinación y colaboración armónica interinstitucional conforme a los postulados establecidos en la Ley 489 de 1998, y en concordancia con los principios constitucionales consignados en el artículo 209 constitucional.

En todo caso, el Gobierno Nacional deberá:

- a. Definir, en coordinación con los planes de cooperación internacional, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, un sistema de indicadores estratégicos que permitan evaluar, mejorar y consolidar el desempeño de las acciones previstas para cada uno de los componentes del programa;
- b. Aplicar, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, los programas e instrumentos de política de desarrollo rural y comercial necesarios para complementar el plan departamental agropecuario -PDA-;
- c. A través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, hacer seguimiento a la competitividad y los emprendimientos productivos empresariales adelantados en las zonas de intervención del componente productivo;
- d. Apoyar, a través del Ministerio del Interior, el programa mediante los instrumentos de política y gestión pertinentes, respecto a las comunidades indígenas y minorías étnicas;
- e. Solicitar a la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional -ACCI, que dirija y coordine la obtención de recursos financieros y de otros apoyos provenientes de las fuentes de cooperación internacional;
- f. A través del IDEAM, generar anualmente los perfiles socio ambientales de las zonas focalizadas y los núcleos seleccionados por los componentes; y
- g. Solicitar a las Corporaciones Autónomas Regionales (CARs), el apoyo y la asistencia técnica para las actividades que se realizarán en las zonas focalizadas y núcleos seleccionados por el programa.

ARTÍCULO 23. COOPERACION INTERNACIONAL Y SOSTENIBILIDAD DEL PATRIMONIO NATURAL. El Gobierno Nacional buscará los recursos de cooperación internacional necesarios, con el objeto de recuperar las áreas boscosas que contribuyan a restablecer el régimen hídrico y la oferta de agua en la Nación.

Dicha recuperación tendrá como objetivo, la disminución de la dinámica de procesos erosivos, y en consecuencia, hará posible la prestación de servicios ambientales que pueden ser apropiados a escala global.

En todo caso, su finalidad será contribuir a la conservación, protección y uso sostenible del patrimonio natural.

ARTÍCULO 24. FINANCIAMIENTO Y OBTENCION DE RECURSOS. Para el desarrollo de la presente Ley se considerarán como fuentes de financiación:

- i) Los diferentes programas relacionados a la política de sustitución de cultivos ilícitos vigente;
- ii) Las partidas provenientes del Presupuesto General de la Nación que asigne el Gobierno Nacional;
- iii) Los recursos provenientes del sector privado; y
- iv) De la cooperación internacional.

PARÁGRAFO. El Gobierno Nacional podrá coordinar con los gobiernos departamentales y municipales que se encuentren dentro de las zonas de intervención, la cofinanciación y la ejecución conjunta de la política contenida en esta Ley, a través de la suscripción de convenios interadministrativos y la asignación de recursos de sus respectivos presupuestos.

ARTÍCULO 25. INTEGRACION DE LA POLITICA DE ESTADO CON OTROS PROGRAMAS Y PLANES GUBERNAMENTALES RELATIVOS A LA SUSTITUCION DE CULTIVOS ILICITOS. El Gobierno Nacional podrá integrar reglamentariamente los programas y planes que, a la entrada en vigor de la presente Ley, se encuentren activos o en desarrollo en las regiones con lo dispuesto en esta, teniendo en cuenta la obligación del Estado de enfrentar las economías ilícitas en los territorios rurales a través de la política pública nacional de sustitución de cultivos.

ARTÍCULO 26. POHIBICION DE IMPLEMENTACION. El programa derivado de la política pública de Estado aquí establecida, no se desarrollará en las áreas que integran o conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales.

La prohibición aquí establecida se extenderá para dichas áreas, incluso si las mismas cuentan con presencia de cultivos ilícitos.

ARTÍCULO 27. FACULTAD REGLAMENTARIA. El Gobierno Nacional en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, reglamentará todo lo dispuesto en esta, con el fin de establecer detalladamente las condiciones de ejecución y funcionamiento de la política pública aquí dispuesta, en concordancia con los estándares internacionales sobre la materia.

**CAPITULO V
VIGENCIA Y DEROGATORIAS**

ARTÍCULO 28. VIGENCIA Y DEROGATORIAS. La presente Ley rige a partir de su promulgación y hasta el 31 de diciembre de 2035, y se podrá prorrogar por el Congreso de la República, previa evaluación, de los resultados de la política pública y su impacto en la reducción de los cultivos ilícitos y la mejora de la calidad de vida de las comunidades. La presente ley deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.


Andrés Felipe Guerra Hoyos
Senador de la República
Ponente

En los anteriores términos fue aprobado, con modificaciones, en primer debate el Proyecto de Ley No.244 de 2024 Senado "Por medio de la cual se crea la política pública de estado de "Familias Guardabosques" y se establece el marco normativo para su implementación en todo el territorio nacional", en sesión de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República el día dieciocho (18) de marzo de 2025, de acuerdo con el Acta No.098 de la misma fecha. anuncio del presente proyecto fue hecho el día doce (12) de marzo del año en curso, de acuerdo con el acta No.097 de 2025.


Marce Daniel Pingda Garcia
Senador de la República
Presidente Comisión Quinta


David de Jesús Bettin Gómez
Secretario Comisión Quinta

COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SECRETARÍA GENERAL

Bogotá D.C., 26 de mayo de 2025

Se envía el presente informe de ponencia para **SEGUNDO DEBATE** del **Proyecto de Ley No.244 de 2024 Senado** "Por medio de la cual se crea la política pública de estado de "Familias Guardabosques" y se establece el marco normativo para su implementación en todo el territorio nacional".



Marcos Daniel Pineda García
Presidente



David Bettín Gómez
Secretario General

CONTENIDO

Gaceta número 815 - Martes, 27 de mayo de 2024

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia positiva para segundo debate, pliego de modificaciones y texto propuesto al Proyecto de Ley número 206 de 2024 Senado, 374 de 2024 Cámara, por medio del cual se crea el fondo del emprendimiento de cafés especiales para el impulso del sector caficultor en todo el territorio nacional y se dictan otras disposiciones.....	1
Informe de ponencia positiva para segundo debate, texto propuesto y texto aprobado en primer debate por la Comisión Quinta al Proyecto de Ley número 244 de 2024 Senado, por medio de la cual se crea la política pública de Estado de "Familias Guardabosques" y se establece el marco normativo para su implementación en todo el territorio nacional.	6