



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIII - N° 950

Bogotá, D. C., miércoles, 19 de junio de 2024

EDICIÓN DE 18 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

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

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

Bogotá D.C., 17 junio de 2024

Representante
ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS
Presidente
Cámara de Representantes
Carrera 7 No 8 - 68
Ciudad

Asunto: Informe de ponencia para segundo debate ante la plenaria de la Cámara de Representantes del proyecto de ley No. 096 de 2023 Cámara: *"Por medio de la cual se habilita la adjudicación de tierras en reservas forestales de la ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones"*.

Respetados señores,

De conformidad con la designación por parte de la mesa directiva de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes y en cumplimiento con la ley 5 de 1992, nos permitimos presentar informe de ponencia positiva para segundo debate de Cámara de Representantes del Proyecto de Ley No. 096 de 2023 *"Por medio de la cual se habilita la adjudicación de tierras en reservas forestales de la ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones"*.

Cordialmente,

<p>JUAN PABLO SALAZAR RIVERA Coordinador ponente</p>	<p>JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN Ponente</p>
<p>NICOLÁS CUBILLOS Ponente</p>	<p>ANTONIO BARGUIL</p>

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE PLENARIA CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTO DE LEY No. 096 DE 2023 CÁMARA

"Por medio de la cual se habilita la adjudicación de tierras en reservas forestales de la ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones"

CONTENIDO

1. CONSIDERACIONES GENERALES.....	3
2. TRÁMITE LEGISLATIVO	4
3. PRINCIPALES MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY 096 DE 2023 EN LA COMISIÓN QUINTA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES	6
4. AUDIENCIA PÚBLICA Y CONCEPTOS	7
4.1 Audiencia Pública del 14 de septiembre de 2023	7
4.2 Conceptos sobre el articulado radicado inicialmente	13
4.3 Conceptos sobre el articulado aprobado en primer debate en Comisión Quinta de la Cámara de Representantes	17
5. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LA NORMA	20
6. MARCO CONSTITUCIONAL Y NORMATIVO	22
7. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY	23
8. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	23
8.1 La Constitución Ecológica.....	25
8.2 Sobre las áreas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959	27
8.3 Población focalizada como beneficiaria del proyecto Legislativo	32
8.4 Economía Campesina y el régimen de usos de la reserva forestal	35
8.5 Consideraciones finales	36
9. PLIEGO DE MODIFICACIONES	40
10. CONFLICTOS DE INTERÉS	52
11. PROPOSICIÓN CON LA QUE TERMINA EL INFORME DE PONENCIA	52
12. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE	54

<p>1. CONSIDERACIONES GENERALES</p> <p>La aspiración a la titulación de decenas o cientos de miles de campesinos, ocupantes históricos de las áreas de reserva forestal de Ley 2 de 1959 (ARF), corresponden a una demanda histórica de una población vulnerable y marginada, que ha sido desplazada de manera violenta por los actores del conflicto armado interno hacia las regiones de frontera que aún quedan en el país.</p> <p>En ese sentido, el clamor del campesinado por ser reconocido y acceder al derecho a la propiedad y aquellos que le confiere la constitución como sujeto de especial protección, ha motivado a las curules de paz del congreso a presentar esta iniciativa buscando corregir las omisiones del Estado y construir consensos que han sido postergados por décadas, con el fin de combatir la injusticia y la desigualdad social que persiste en la ruralidad, contribuyendo así a resolver las causas estructurales que avivan el conflicto armado, así como a frenar la degradación de los bosques y los ecosistemas que nos sustentan.</p> <p>En ese sentido, el presente proyecto de ley asume la difícil y urgente tarea de “<i>armonizar la garantías y derechos de las comunidades campesinas con el derecho a un ambiente sano de toda la comunidad colombiana</i>” (Concepto MADS JUN 2024). Y para ello es necesario poner en marcha una articulación intersectorial que desarrolle los derechos del campesinado, que garantice una apropiada oferta institucional para que los campesinos sujetos de adjudicación puedan permanecer en las áreas ocupadas de la reserva forestal y contar con mejores condiciones de vida, al tiempo que se convierten en aliados de la recuperación y la conservación de éstas, de acuerdo con su régimen de usos.</p> <p>Si bien el proyecto propone habilitar la adjudicación y titulación de tierras baldías en áreas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959 (ARF), el mecanismo denominado “título verde” impone unos requisitos y obligaciones estrictas de modo que no se continúe promoviendo la ocupación y degradación de estas importantes áreas ambientales; y que los títulos no caigan en manos de sujetos distintos a la población ocupante campesina que requiere especial protección.</p> <p>También es importante aclarar que la titulación verde no busca por sí misma resolver la cuestión agraria del campo colombiano, sino que se concibe como una medida complementaria que podrá contribuir con las metas trazadas por la Reforma Rural Integral y la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) del Acuerdo de Paz; y que deberá articularse con otras figuras y mecanismos como las Zonas de Reserva Campesina que se pueden constituir sin sustracción en las ARF (Acuerdo 337 de 2023 de la ANT), las concesiones forestales campesinas, los contratos de derechos de uso y los núcleos de Desarrollo Forestal, entre otros.</p> <p>Como lo señala el Ministerio de Ambiente en su concepto de julio de 2024 sobre el presente proyecto de ley, “habilitar la adjudicación y titulación de tierras baldías en áreas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959 es un asunto que ha generado debates,</p>	<p>discusiones y varias propuestas legislativas durante los últimos años”, y agrega que, desde diferentes sectores, se han enunciado beneficios o aspectos positivos que una iniciativa de este tipo podría tener, tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Beneficiar a las comunidades campesinas permitiendo el acceso a la propiedad de la tierra. • Fomentar la mitigación y adaptación al cambio climático. • Promover la disminución de los conflictos de uso y ocupación en las áreas de reserva forestal. • Reconocer que las comunidades campesinas ocupantes subsisten de las actividades rurales en estas áreas y muchas de ellas, lo hacen en condiciones de pobreza y marginalidad, hecho que se vería reforzado por la informalidad en la tenencia de la tierra. • Promover el control de la deforestación y la realización de actividades en consonancia con los objetivos de la Ley 2 de 1959. • Impulsar el uso adecuado de los suelos forestales manteniendo la oferta de servicios ecosistémicos. <p>Por su parte, el Ministerio de Agricultura reconoce que el proyecto ofrece herramientas para avanzar en el cumplimiento del punto 1 sobre la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz de 2016, pero no a costa de profundizar la deforestación de las reservas forestales de Ley 2 de 1959 sino, por el contrario, por medio de la regularización de la ocupación que es una realidad en estas zonas, reconociendo la propiedad al campesinado y sus territorios, mejorando sus condiciones de vida, y transformando las prácticas existentes hacia usos sostenibles compatibles con las áreas de reservas. Como lo expuso la Ministra Jhenifer Mojica, existen grandes áreas municipales, zonas urbanas, miles de veredas, juntas de acción comunal, asociaciones y productores campesinos que se encuentran en una incertidumbre jurídica que les impide acceder a sus derechos, a créditos, a realizar inversiones para construir escuelas y vías, por hallarse al interior de las áreas de reserva forestal de Ley 2 de 1959, en áreas diferentes a las que cuentan con previa decisión de ordenamiento como las áreas protegidas del SINAP y los territorios étnicos¹.</p> <p>2. TRÁMITE LEGISLATIVO</p> <p>El proyecto de ley 096 de 2023 Cámara “<i>Por medio de la cual se habilita la adjudicación de tierras en reservas forestales de la ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones</i>” fue presentado por los congresistas Juan Carlos Vargas Soler, Juan Pablo Salazar Rivera, Karen Juliana López Salazar, Diógenes Quintero Amaya, Luis Ramiro Ricardo Buelvas, John Fredy Núñez Ramos, Leonor María Palencia Vega, Jhon Fredi Valencia Caicedo, John Jairo González Agudelo, Orlando Castillo Advincula, James Hermenegildo Mosquera Torres, Gerson Lisimaco Montaña Arizala, William Ferney Aljure Martínez,</p> <p>¹ Ver concepto MADR de MAY-2024 y declaraciones de la Ministra Jhenifer Mojica del 29-MAY-2024 en la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes (a partir del 1:22:00) https://www.youtube.com/watch?v=fVHnGSBbGXQ</p>
<p>Jhon Jairo González Agudelo, Haiver Rincón Gutiérrez y Karen Astrith Manrique Olarte; todos ellos, pertenecientes a las circunscripciones Especiales de Paz.</p> <p>Dicho Proyecto de Ley fue radicado el 02 de agosto de 2023 y publicado en la Gaceta del Congreso número 1030 de 2023.</p> <p>El 23 de agosto de 2023 se designa como coordinador ponente para primer debate del proyecto de ley referenciado al representante Juan Pablo Salazar Rivera, y como ponente al representante Juan Espinal, mediante oficio No. CQCP 3.5 / 043 / 2023-2024. Adicional al término inicial de 15 días se concedió una prórroga adicional para rendir ponencia con radicado No. CQCP 3.5 / 084 / 2023-2024 respectivamente, el día 7 de septiembre de 2023.</p> <p>En relación con el trámite del Proyecto de Ley se adelantó una audiencia pública el 14 de septiembre de 2023, en el marco de la Comisión Accidental por el Campesinado Colombiano.</p> <p>Mediante la Resolución No. 001 del 6 de marzo de 2024, la Mesa Directiva de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes ordenó conformar una subcomisión para el estudio del articulado propuesto en la Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 096 de 2023 Cámara, integrada por los H. R. Julia Miranda Londoño, José Octavio Cardona León, Óscar Leonardo Villamizar Meneses, Jorge Andrés Cancimance López, Julio Roberto Salazar y Juan Pablo Salazar Rivera.</p> <p>En el marco de la construcción del informe de la subcomisión se realizaron las siguientes sesiones técnicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El 14 de marzo de 2024 con el Ministerio de Ambiente sobre la socialización del concepto preliminar de dicha entidad. • El 15 de marzo de 2024 con las Unidades de Trabajo Legislativo y el Ministerio de Agricultura (Subcomisión) • El 18 de marzo de 2024 con las Unidades de Trabajo Legislativo y el Ministerio de Agricultura (Subcomisión) <p>El 17 de abril de 2024 se radicó el informe de la subcomisión sobre el Proyecto de Ley No. 096 de 2023 Cámara, el cual fue publicado en la Gaceta N°460 de 2024, y fue presentado ante la Comisión Quinta constitucional permanente de la honorable Cámara de Representantes en sesión ordinaria del 28 de mayo de 2024. En dicha sesión, el proyecto en mención fue discutido y aprobado y se designa como coordinador ponente para el segundo debate al H.R. Juan Pablo Salazar Rivera y como ponente al H.R. Julio Roberto Salazar Perdomo.</p> <p>Posteriormente, la mesa directiva de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes presenta un cambio del Representante ponente para el segundo debate Julio Roberto Salazar Perdomo, designando en su lugar a los Representantes</p>	<p>José Octavio Cardona León y Nicolás Antonio Barguil Cubillos, mediante oficio No. CQCP 3.5 / 343 / 2023-2024 del 28 de mayo de 2024.</p> <p>En el marco de la construcción del informe de ponencia para segundo debate en Cámara de Representantes se realizaron las siguientes sesiones técnicas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El 05 de junio de 2024 con las Unidades de Trabajo Legislativo, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Ambiente. • El 06 de junio de 2024 con las Unidades de Trabajo Legislativo y el Ministerio de Ambiente, en la cual se contó con el Director de Ordenamiento Ambiental Territorial y Sistema Nacional Ambiental – SINAP. En este espacio se socializó el concepto del Ministerio ajustado con el texto del proyecto aprobado en primer debate. • El 13 de junio de 2024 con el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Ambiente. <p>En desarrollo de la mencionada designación, los equipos de los representantes designados trabajaron de manera coordinada con el fin de estructurar esta ponencia. En tal sentido, y de conformidad con lo dispuesto por los artículos 153 y 156 de la Ley 5 de 1992, se reúnen los requisitos para proceder a rendir ponencia sobre el mismo.</p> <p>3. PRINCIPALES MODIFICACIONES AL PROYECTO DE LEY 096 DE 2023 EN LA COMISIÓN QUINTA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES</p> <p>En su trámite por la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, el articulado radicado sufrió modificaciones sustanciales que, a su vez, fueron discutidas por la subcomisión que se conformó para tal fin. Los cambios realizados al articulado procuraron un mayor equilibrio entre los componentes ambiental y agrario, y precisaron los mecanismos y condiciones por medio de los cuales se podrían adjudicar tierras baldías para campesinos en las Zonas de Reserva Forestal (ZRF) de Ley 2 de 1959.</p> <p>A continuación, se enuncian los principales cambios aprobados en el primer debate:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se precisaron de los sujetos beneficiarios y los requisitos que deben cumplir. • Se incluyó el artículo 2 sobre el ámbito de aplicación, subrayando de manera explícita que quedarán excluidas las áreas del SINAP, los territorios colectivos y las áreas deforestadas con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley, que se traslapen con las ZRF de Ley 2 de 1959. • Se eliminaron del proyecto las figuras de concesión y otorgamiento de uso para proponer en su lugar la adjudicación sin sustracción por medio del “título verde” que corresponde al derecho real de dominio sobre el predio, pero condicionado a unas obligaciones específicas para su uso, goce, adquisición y disposición. • Se incluyó el artículo 3 sobre los principios que orientarán la aplicación de la ley. • Se eliminó el artículo 4 sobre definiciones pues algunas no se encontraban relacionadas con el proyecto y otras se desarrollan en otras normas.

<ul style="list-style-type: none"> • Se corrigió el artículo 5 transitorio que hacía referencia a las "áreas de reserva forestal" del Decreto Ley 2811 de 1974, y que difieren de las ZRF de ley 2 de 1959. • Se dispuso la creación de un órgano conformado por los Ministerios de Ambiente y Agricultura a cargo de la implementación de lo dispuesto en la ley, en lugar del Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural. • Se acogió la creación de la "Unidad Campesina Ambiental Familiar Y Agraria UCFAFA" como determinación de la extensión de los baldíos objeto de titulación en las ZRF de ley 2 de 1959, en lugar de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) cuya orientación son las áreas al interior de la frontera agrícola. <p>4. AUDIENCIA PÚBLICA Y CONCEPTOS</p> <p>4.1 Audiencia Pública del 14 de septiembre de 2023</p> <p>El 14 de septiembre de 2023, en el marco de la Comisión Accidental por el Campesinado Colombiano, se realizó una audiencia pública para discutir el Proyecto de Ley sobre adjudicación, concesión y uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959. Juan Pablo Salazar, coordinador de la sesión, destacó la importancia del diálogo y la concertación para la reforma de esta ley, subrayando su relevancia para los campesinos y las víctimas del conflicto armado.</p> <p>El representante Juan Carlos Vargas presentó un proyecto de ley que se ha construido a partir del diálogo y la colaboración con diversas organizaciones sociales, de productores y mineras en diferentes territorios. Este proyecto se nutre de insumos recopilados en audiencias y espacios de la comisión accidental minera, así como de las Convenciones Nacional Campesina y Minera frente a la Ley 2 de 1959. La presentación del proyecto se estructuró en tres momentos: 1) explicación del objeto del proyecto de ley; 2) descripción de la situación actual en las Zonas de Reserva Forestal; y 3) el abordaje de aspectos específicos del articulado.</p> <p>El objetivo de la iniciativa es habilitar la adjudicación, titulación, concesión y otorgamiento de uso de tierras en zonas de reserva forestal, derivadas de la Ley 2ª de 1959, en beneficio de la población campesina y las víctimas del conflicto armado. Estas zonas, que abarcan más de 14 millones de hectáreas, representan alrededor del 12% del territorio nacional. Las zonas más extensas se encuentran en la Amazonía y el río Magdalena. Es importante mencionar que en 27 de los 32 departamentos del país existen áreas de Reserva Forestal, siendo Caquetá, Guaviare y Bolívar los de mayor extensión. A pesar de la percepción de algunos ambientalistas urbanos de que estas zonas son solo bosques y fauna, en realidad han sido habitadas durante décadas por un número significativo de personas, incluyendo más de 9.6 millones de colombianos.</p> <p>La población que reside en estas zonas es mayoritariamente campesina y víctima del conflicto armado. Las mayores concentraciones de población se encuentran en las zonas central, Sierra Nevada de Santa Marta y Pacífico. Las zonas de reserva forestal se encuentran en departamentos como Valle del Cauca, Cesar, Magdalena, Cauca, Huila, Risaralda, Tolima, Nariño y Antioquia. La posesión de tierras en estas áreas es</p>	<p>mayoritariamente por campesinos y víctimas del conflicto, quienes enfrentan restricciones ambientales para la titulación, lo que genera inseguridad jurídica y socioeconómica. A pesar de algunos procesos de sustracción de áreas para actividades mineras, la titulación minera ha sido más común que la de tierras para campesinos. El proyecto de ley también reconoce la existencia de economías campesinas y populares en estas zonas, muchas de ellas informales debido a las restricciones para la titulación. La población enfrenta dificultades para acceder a crédito y financiamiento, y para implementar programas estatales debido a la falta de títulos de propiedad. Esto limita el acceso a servicios públicos, salud, educación y programas de construcción o mejoramiento de vivienda. La situación socioeconómica precaria y las necesidades básicas insatisfechas dificultan la implementación de la Reforma Rural Integral derivada del Acuerdo de Paz; contiene nueve artículos que buscan habilitar la adjudicación, titulación, concesión y otorgamiento de uso de tierras en zonas de reserva forestal sin necesidad de sustracción de áreas, facilitando el proceso para las familias campesinas y víctimas del conflicto armado. Se proponen tres figuras principales para este proceso: concesiones forestales campesinas, contratos de uso y títulos verdes. Estas figuras buscan orientar el uso de tierras hacia actividades productivas sostenibles y de conservación ambiental.</p> <p>Las concesiones forestales campesinas y los contratos de uso se limitarían a predios con posesión de cinco o más años, para evitar la ocupación de predios no intervenidos y asegurar un compromiso de conservación de bosques, suelos, agua y vida silvestre. En las zonas tipo A, más estratégicas ambientalmente, se requiere un mayor compromiso de conservación. Las concesiones tendrían una duración de hasta 30 años, y los contratos de uso, de diez años, ambos con posibilidad de prórroga. Los títulos verdes implican una posesión mínima de diez años en zonas tipo B y C, y de quince años en zonas tipo A, con un compromiso ambiental respectivo. Además, contempla mecanismos de administración, control y seguimiento para concesiones, títulos y contratos de uso, manteniendo la figura de sustracción de áreas con mecanismos más sencillos y ágiles. Esta iniciativa legislativa está abierta a observaciones y mejoras por parte de los congresistas y se espera que pueda generar condiciones para implementar la Reforma Rural Integral en las zonas de reserva forestal, mejorando el acceso y uso de tierras para familias y organizaciones campesinas, y contribuyendo a la conservación del medio ambiente y la construcción de paz en el país. La invitación es a respaldar este proyecto de ley para beneficiar a las comunidades rurales y ayudar a preservar el medio ambiente.</p> <p>César Jerez de Baluarte Campesino, enfatizó que la iniciativa es crucial para la implementación de una Reforma Rural Integral derivada de los Acuerdos de Paz con las FARC. Señaló que el gobierno actual ha mostrado contradicciones, ya que el Ministerio de Ambiente se opone a soluciones como la sustracción de tierras, un mecanismo históricamente usado para empresas mineras. Jerez destacó la necesidad de reconocer la Zona de Reserva Campesina como una solución aprobada desde 1994 y hacer una caracterización urgente de las familias campesinas en reservas forestales. También criticó las restricciones de la Ley de Páramos y Parques Nacionales, que</p>
<p>afectan a más de un millón de campesinos, y abogó por un diálogo que facilite la adjudicación de tierras a campesinos desplazados por el conflicto armado. Se convocó a una audiencia pública en noviembre para discutir estas zonas, resaltando que los campesinos deben recibir derechos de propiedad y no solo de uso para avanzar en la reforma agraria y democratizar el acceso a la tierra.</p> <p>Alexander Rodríguez de FENSUAGRO, apoyó la modificación de la Ley 2ª para reconocer las propiedades de la tierra y su uso por campesinos, indígenas y afrodescendientes. Destacó que estas comunidades han protegido los territorios contra políticas extractivas y que la tenencia de la tierra es esencial para la soberanía alimentaria. Abogó por fortalecer figuras colectivas como las Zonas de Reserva Campesina y criticó que las tierras productivas están en manos de terratenientes que no las utilizan adecuadamente. Rodríguez subrayó la necesidad de democratizar la tierra y permitir que los campesinos accedan a programas estatales, resaltando que las comunidades campesinas han defendido la Amazonía y enfrentan restricciones para acceder a títulos de propiedad, afectando su capacidad de contratar con el Estado. Propuso impulsar proyectos de agroecología en reservas forestales con apoyo estatal para avanzar en una Reforma Agraria Integral y Democrática.</p> <p>Lucas Santiago Leal del Observatorio de Tierras (Universidad Javeriana, Universidad del Rosario y Universidad Nacional) expuso tres comentarios sobre la formalización de la tenencia de la tierra en reservas forestales. Primero, señaló que existen diferentes mecanismos, como las concesiones de derechos de uso, que no implican la transferencia de propiedad. Segundo, destacó que regularizar la tenencia puede tener efectos positivos y negativos, mencionando la importancia de proteger los ecosistemas y brindar acceso a la tierra a los campesinos. Tercero, propuso reformar el Decreto 2811 de 1974 para permitir la adjudicación de baldíos en reservas forestales y utilizar instrumentos legales existentes para regular el uso de estas tierras. Leal enfatizó que permitir la adjudicación de derechos plenos de propiedad puede cumplir con la protección de ecosistemas y garantizar el derecho a la tierra para los campesinos.</p> <p>Estefanía Montoya Domínguez del Observatorio de Conflictos Ambientales de la Universidad Nacional planteó importantes interrogantes sobre el Proyecto de Ley, empezando por identificar a las víctimas del conflicto armado a las que está dirigido. Subrayó la necesidad de una definición precisa del campesinado y propuso desarrollar una línea base ambiental sobre las áreas de reserva de la Ley 2ª, dado que actualmente no se sabe cuántos campesinos viven allí ni qué uso hacen de la tierra. Destacó la importancia de incluir un enfoque agroecológico y sostenible en el proyecto de ley y propuso un enfoque más colectivo en el aprovechamiento de estas áreas. Montoya Domínguez también criticó la desarticulación y las contradicciones en los plazos de concesión y contrato de uso de tierras, sugiriendo una mayor adjudicación y menos sustracción de tierras. Finalmente, llamó a una mejor articulación interinstitucional y a una actualización de las reservas forestales, enfatizando la necesidad de definir claramente las actividades permitidas y asegurar un enfoque colectivo en el aprovechamiento de las tierras.</p>	<p>El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reconoció la necesidad de aclarar la posesión y titulación de tierras, coincidiendo con la urgencia de este tema. Sin embargo, señalaron discrepancias sobre la administración de recursos naturales y los derechos de uso, destacando que la actual legislación asigna estas responsabilidades a las autoridades ambientales regionales y la Agencia Nacional de Tierras. De las 51.6 millones de hectáreas de reservas forestales bajo la Ley 2ª, 37.5 millones están bajo alguna forma de ordenamiento territorial, como Parques Nacionales. El Ministerio destacó la necesidad de actualizar estas cifras y propuso mesas de trabajo interinstitucionales para revisar y ajustar el proyecto de ley. Además, mencionaron que están trabajando en la reglamentación de concesiones forestales campesinas y sugirieron que la adjudicación de tierras tituladas inhabilita estas tierras para concesiones futuras. Llamaron a una mayor coordinación entre las diferentes agencias para asegurar la protección ambiental mientras se garantizan los derechos del campesinado.</p> <p>El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), ha estimado que alrededor de 800.000 campesinos viven dentro de las Zonas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959. Estas zonas abarcan aproximadamente 51 millones de hectáreas, casi la mitad del territorio continental de Colombia. Desde la creación de esta figura, 13 millones de hectáreas han sido sustraídas, pero estas sustracciones no se han dirigido principalmente a las comunidades campesinas, sino a la consolidación de centros poblados, expansión urbana y actividades de utilidad pública e interés social, como la minería. Además, 27 millones de hectáreas están cubiertas por titularidades colectivas y áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.</p> <p>Subraya la urgencia de adaptar soluciones que permitan el uso, ocupación y tenencia de las tierras por parte del campesinado en estas zonas. Los objetivos principales incluyen: cumplir con la meta del Plan Nacional de Desarrollo de crear una estrategia para la permanencia del campesinado en las Zonas de Reserva Forestal a través de mecanismos de formalización y adjudicación; cumplir con la Reforma Rural Integral según el artículo 18 del Decreto 900 de 2017, que reconoce a estas zonas como grandes aportantes al fondo para la Reforma Rural Integral; y cumplir con los compromisos adquiridos en los acuerdos del Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y la Nueva Política de Drogas, donde el Ministerio de Agricultura tiene una responsabilidad significativa.</p> <p>Enfatiza en la necesidad de armonizar la protección ambiental con la garantía de derechos del campesinado, que recientemente ha sido reconocido como sujeto de especial protección constitucional. Este reconocimiento implica la adecuación de toda la normativa ambiental y de otro tipo a este nuevo estatus de mayor jerarquía.</p> <p>Se ha avanzado en varias vías de manera articulada con otras entidades. En primer lugar, están trabajando en la modificación de los acuerdos 058 y 118 que reglamentan los contratos de uso, proponiendo cambiar la idea de "contratos" a un acto administrativo unilateral que otorgue permisos de uso de tierras. Este acto administrativo se inscribirá</p>

<p>en el folio de matrícula inmobiliaria, facilitando el acceso a créditos para la producción agropecuaria de manera sostenible y agroecológica. Además, este acto no tendrá una fecha de vencimiento específica, superando el límite de diez años de los contratos actuales y garantizando una ocupación regularizada y respetuosa del ordenamiento ambiental.</p> <p>Otra tarea importante es la modificación del Decreto 1777, que regula las Zonas de Reserva Campesina. El Ministerio propone que la territorialidad del campesinado sea reconocida en igual jerarquía que la de los grupos étnicos, permitiendo el desarrollo de estas zonas sin necesidad de sustracción y reconociendo el ordenamiento social, ambiental y económico del campesinado en estas áreas. Esta modificación no implica automáticamente la titulación y adjudicación de tierras, sino el reconocimiento del ordenamiento territorial campesino.</p> <p>Además, el Ministerio trabaja en un proyecto de ley que reviva la propuesta de titulación verde, permitiendo la titulación de tierras sin necesidad de sustracción, pero bajo condiciones de manejo sostenible y agroecológico. En colaboración con el Ministerio de Ambiente, están reglamentando las Concesiones Forestales Campesinas, diferenciándolas de las concesiones forestales tradicionales y asegurando un enfoque campesino en el manejo de estas tierras. También ha propuesto una mesa técnica con el Ministerio de Ambiente para abordar casos específicos que requieren decisiones sobre sustracción de tierras, como en el municipio de El Bagre, donde hay trámites pendientes desde hace más de diez años. Además, hay compromisos del Estado en actos administrativos para ampliar Zonas de Reserva Campesina que deben ser cumplidos para evitar posibles demandas administrativas. Está avanzando en el concepto técnico solicitado por el representante Juan Pablo, que se entregará en un plazo máximo de ocho días. Este concepto incluirá un análisis detallado de cada artículo del proyecto de ley, asegurando que todas las medidas propuestas sean adecuadas y efectivas para la formalización y adjudicación de tierras en las Zonas de Reserva Forestal, cumpliendo con los objetivos de la Reforma Rural Integral y garantizando los derechos del campesinado.</p> <p>La Agencia Nacional de Tierras informó que, aunque aún no han emitido un concepto formal, es relevante aportar datos sobre los contratos de uso en Zonas de Reserva Forestal y los trámites pendientes de sustracción de tierras. Actualmente, la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, bajo la Dirección de Acceso a Tierras, administra 200 contratos de uso de predios baldíos en la Ley 2ª, todos ubicados en el departamento de Córdoba. Además, existen tres solicitudes de sustracción ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Dos de estas solicitudes fueron radicadas por el extinto INCODER y una por la Agencia Nacional de Tierras en 2018, abarcando 42,909 hectáreas en total. Las áreas en cuestión incluyen el municipio de El Bagre (25,000 hectáreas), el Cerro del Perijá en el departamento del César y el sur de Bolívar en municipios como Morales, Cantagallo, Santa Rosa del Sur y San Pablo. La Agencia Nacional de Tierras participará en la mesa técnica con el Ministerio de Ambiente para coordinar y emitir el concepto sectorial sobre el proyecto de ley en los próximos</p>	<p>días, enfatizando la necesidad de un enfoque coordinado y eficiente para abordar las cuestiones de sustracción y uso de tierras en las reservas forestales.</p> <p>La Superintendencia de Notariado y Registro, representada por el doctor Roosevelt Rodríguez, subraya su amplia gama de responsabilidades en la aplicación de la ley, especialmente en lo que respecta a la inspección, vigilancia y control de las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, Notarías, Curadurías y los Gestores Catastrales, incluida la gestión catastral realizada por la Agencia Nacional de Tierras y el IGAC. La Superintendencia Delegada para la Protección, Formalización y Restitución de Tierras también desempeña un papel crucial en la supervisión de los procesos de registro de tierras rurales, apoyando a las comunidades en el acceso a la propiedad.</p> <p>En 2020, se creó el grupo de apoyo a la gestión de política de tierras dentro de la Superintendencia, que ha trabajado activamente en la resolución 4939 de 2020, estableciendo seis ejes temáticos, entre ellos el Sistema Nacional Ambiental y los grupos étnicos con un enfoque diferencial para cada sujeto de especial protección. La Superintendencia ha colaborado con la Agencia Nacional de Tierras y el Ministerio de Ambiente en el seguimiento de zonas de especial protección forestal, asegurando que los registradores practiquen los principios de seguridad jurídica y legalidad.</p> <p>Para implementar el proyecto de ley, es esencial la apertura de folios de matrícula inmobiliaria mediante la emisión de actos administrativos por parte de la Agencia Nacional de Tierras. Estos actos deben identificar jurídicamente los bienes inmuebles, inscribir la reserva, delimitación, declaración o sustracción de áreas protegidas y adjudicar, titular, conceder y otorgar el uso de tierras en reservas forestales. La Superintendencia destacó la necesidad de un marco jurídico claro que defina los efectos de estos actos, incluyendo su duración y condiciones de cancelación.</p> <p>La Superintendencia también subrayó la importancia de la cooperación interinstitucional y la creación de mesas de trabajo para resolver puntos críticos del proyecto de ley, asegurando la zonificación, priorización ambiental y ubicación ordenada de las áreas protegidas. Además, es fundamental el saneamiento predial, observando los procesos de declaración de pertenencia y restitución de tierras, lo cual es vital dado que los baldíos se dan en el contexto de la transferencia de propiedad del Estado a los particulares o el uso de la tierra. La Superintendencia reafirmó su compromiso con la estrategia de la Reforma Rural Integral y la necesidad de un marco jurídico que señale los efectos de los actos en torno al uso de tierras en Zonas de Reserva Forestal, apoyando a las entidades gubernamentales en la implementación efectiva del proyecto de ley.</p> <p>La Defensoría del Pueblo, Asuntos Agrarios enfatizó la importancia de este espacio de escucha, destacando que fortalecerá el proyecto presentado por la Comisión Quinta, ha visibilizado la situación de derechos humanos en las Zonas de Especial Protección Ambiental, incluyendo las reservas forestales. Publicaron un informe sobre la situación de derechos humanos en estas zonas y recomendaron que la audiencia tenga acceso a este informe para comprender mejor la vulnerabilidad de estas comunidades. Se indica la necesidad de una articulación institucional efectiva,</p>
<p>considerando la disparidad en las cifras manejadas por el Estado y las organizaciones campesinas, y propuso realizar una caracterización precisa de la población en estas zonas mediante un censo detallado. Además, destacó la importancia de centrar el proyecto de ley en la adjudicación de tierras en lugar de la sustracción. La Defensoría también enfatizó la necesidad de alinear el proyecto de ley con el reconocimiento constitucional de la protección especial del campesinado, lo que implica adoptar políticas públicas que reconozcan esta condición.</p> <p>La Defensoría también señaló que las comunidades campesinas han resistido la denominación de "contratos de uso" y que cambiar el nombre a "permisos" podría no ser suficiente. Es fundamental considerar la idiosincrasia de la población y asegurar que los títulos de propiedad sean reconocidos legalmente. La Defensoría recomendó que las mesas de trabajo interinstitucionales se desarrollen a la mayor brevedad posible para resolver estos problemas y aseguró su compromiso en contribuir con observaciones detalladas para enriquecer la discusión del proyecto. Además, considera la implementación de la Jurisdicción Agraria y las competencias relacionadas, asegurando que las resoluciones se alineen con los principios de justicia y protección de los derechos del campesinado. La Defensoría se comprometió a apoyar a las organizaciones campesinas en la superación de las dificultades de derechos humanos que enfrentan en las Zonas de Especial Protección Ambiental, trabajando para que el proyecto de ley se implemente de manera efectiva y beneficiosa para todas las partes involucradas.</p> <p>4.2 Conceptos sobre el articulado radicado inicialmente</p> <p>El 28 de agosto de 2023 se remitió solicitud de conceptos a las siguientes entidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales • Agencia Nacional de Tierras • Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas -SINCHI • Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural • Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible • Ministerio de Hacienda y Crédito Público • Observatorio de Tierras de la Universidad Nacional, Rosario y Javeriana • Observatorio de Conflictos Ambientales de la Universidad Nacional de Colombia • Superintendencia de Notariado y Registro • Unidad de Restitución de Tierras <p>Sobre el artículo inicial radicado para el informe de ponencia en primer debate en Comisión Quinta de la Cámara de Representantes se allegaron los siguientes conceptos, de los cuales se enuncian las principales observaciones:</p> <p>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS</p> <p>El Ministerio de Ambiente emitió el concepto de "inconveniente condicionado" sobre el articulado inicial del proyecto de ley, el cual fue ajustado a "conveniente condicionado" tras revisar los cambios al articulado que fueron aprobados en primer debate en la</p>	<p>Comisión Quinta de la Cámara de Representantes. El concepto se aborda en la siguiente sección.</p> <p>Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas - SINCHI</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se señala que las Reservas Forestales que aún quedan deben mantenerse, y en lo posible, ampliarse, en las cuales se pueden desarrollar actividades relacionadas con la economía forestal, reconociendo la ocupación a los campesinos que tienen arraigo por la tierra, no a quienes viven del mercado ilegal de tierras o que tienen expectativas que se promulgan leyes que les sustraen las áreas donde han deforestado, generalmente asociadas a despojos, compras forzadas o desplazamientos. • Se sugiere que el Ministerio de Agricultura trabaje conjuntamente con el Ministerio de Ambiente para garantizar a los campesinos la seguridad jurídica de la ocupación sin entregar la propiedad de la nación, prestándoles el acompañamiento para el desarrollo de sus proyectos agroambientales que incluye la economía forestal y sistemas productivos sostenibles. • Se señala que lo adelantado por la ANT son "acuerdo de uso", (en lugar de "contratos de uso") y se sugiere modificar los términos de adjudicación, titulación, concesión u otorgamiento de uso, por "Reconocimiento a la Ocupación". • Se sugiere el acogimiento al Decreto Ley 902 de 2017 • Se indica que el Reconocimiento a la Ocupación es hereditario. El predio puede venderse pasados 15 años de la protocolización ante la Oficina de Registros de Instrumentos Públicos del Acto Jurídico-Administrativo, siempre y cuando quien compre se comprometa a cumplir con los términos de éste y la Agencia Nacional de Tierras lo apruebe. • Se propone que el área a tener en cuenta para el Reconocimiento a la Ocupación no sea la Unidad Agrícola Familiar (UAF) sino la Unidad Forestal Familiar (UFF), que será determinada por la Autoridad Ambiental para cada una de las Reservas Forestales. • Se indica que debe tenerse en cuenta la sentencia de la Corte Constitucional relacionada con el caso de la Amazonia como "Sujeto de Derechos". • Se indica que las figuras entre más laxas más favorecen las transformaciones de los bosques, apuntando que las reservas forestales de Ley 2 de 1959 tipo C se observa casi en su totalidad transformada y es la figura más laxa de la zonificación existente, agregando que el área de la Reserva Forestal de la Amazonia de ley 2 de 1959 cuenta con 6.055.416 de hectáreas y un 25% ya está transformado. <p>Unidad de Restitución de Tierras</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se manifiesta que para la Unidad de Restitución de Tierras, desde el punto de vista del objeto de la norma, permitiría el reconocimiento del derecho a la restitución para las víctimas de conflicto que hayan ocupado baldíos en Zonas de Reserva Forestal (ZRF). • Se señala que el título verde debería establecer un ingreso suficiente y determinado al beneficiario y no sólo una responsabilidad de administración acorde a la limitante ambiental.

<ul style="list-style-type: none"> • Se reitera que, respecto al reconocimiento del dominio, se presenta el obstáculo descrito en el artículo 209 del decreto ley 2811 de 1974 frente a la inadjudicabilidad de áreas de reserva forestal. Además, se deben diferenciar las reservas forestales protectoras productoras y las áreas de reserva forestal de Ley 2da de 1959, pues son categorías distintas. • Se indica que, desde el punto de vista ambiental, existen razones para la diferenciación y para la modalidad de relación jurídica entre las personas y los bienes. Desde el punto de vista de la restitución de tierras, el otorgamiento de uso puede ser una forma de restituir en los términos del artículo 22 del Plan Nacional de Desarrollo. • Se precisa que, teniendo presente la edición del literal C del artículo 97 de la ley 1448 de 2011, la Agencia Nacional de Tierras no siempre podrá adjudicar debido a la ausencia de sustracción por esa razón y otras de carácter ambiental contenidas en el artículo 22 de la ley 2294 de 2023. • Se señala que las limitantes ambientales en el área condicionan a que la actividad a desarrollar allí sea ambientalmente determinada para la conservación lo que reduce y restringe los ingresos del campesinado y solicitante de restitución de tierras. La reparación en este caso se encontraría limitada, lo que exige una visión económica realista de lo que se pretende para que sea beneficiosa al beneficiario en restitución. • Se indica que el proyecto de ley inicial establece los plazos y la posibilidad de prórroga para las concesiones y contratos de uso. Frente a las primeras, habilita la posibilidad de estudiar la eventual sustracción y titulación verde una vez acaecido el plazo. Se considera que puede ser útil analizar la aplicación de esa misma posibilidad, para los contratos de uso en tanto contribuiría a la seguridad jurídica y a la formalización de los predios restituidos a favor de las víctimas del conflicto armado, lo que también haría más apropiada la figura en el contexto de la restitución de tierras. • Se señala que las condiciones de explotación económica de terrenos baldíos a través de esquemas o contratos de explotación no son un instrumento de manejo ambiental sino una modalidad de administración de predios baldíos de la nación. • Se indica que, de acuerdo con la ley 160 de 1994, la propiedad de los terrenos baldíos adjudicables puede adquirirse mediante título traslativo de dominio, otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y deberá acreditarse una ocupación explotación previa no inferior a 5 años para tener derecho a la adjudicación. En relación con lo anterior, el decreto 902 de 2017 que adopta medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral en materia de acceso y formalización de tierras, contempló también en su integralidad, las disposiciones de la ley 160 de 1994 para efectos de la adjudicación. • Se anota que, en materia restitución de tierras a Víctimas de Conflicto Armado Interno, la ley 1448 de 2011 indica quiénes tienen derecho a la restitución de tierras, sin incluir algunos requisitos temporales, más allá de mencionar que serán las personas propietarias o poseedoras de predios o explotadores de baldíos que hayan sido o sean víctimas de despojo o abandono forzado de sus tierras a causa del conflicto armado, desde el 1 de enero de 1991 hasta el 10 de junio de 2021, en proceso de restitución. En consecuencia, exigir una ocupación 	<p>de 10 o 15 años para poder acceder a la titulación de los baldíos en las ZRF excede por el doble o el triple lo dispuesto en la norma, desconociendo a su vez los propósitos del proyecto de ley que busca la superación de las brechas y barreras que impiden a sujetos de especial protección constitucional acceder de forma oportuna a tierra productiva.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se sugiere no hablar de posesión sino de ocupación, a menos que el artículo pretenda referirse también a posesiones de predios privados ubicados al interior de zonas de reserva forestal. • Se manifiesta que, en lo que corresponde a la Unidad específicamente, se evidencia que el proyecto tiene una repercusión en las actividades propias de la restitución de tierras y en la procedencia del reconocimiento del derecho a la restitución en cabeza de víctimas que ocupan predios en ZRF, encontrando viable el proyecto de ley con sus respectivas observaciones. <p>Dejusticia - Centro de estudios de derecho, justicia y sociedad</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se recomienda revisar el artículo 209 del Decreto 2811 de 1974, pues antes de esa fecha era permitida la adjudicación al interior de zonas de reserva forestales era libre. • Se debe ordenar el uso y aprovechamiento de las reservas forestales. • Se recomienda precisar el ámbito de aplicación de la ley, generando una propuesta de áreas excluidas como los resguardos indígenas legalmente constituidos. • Se deben considerar estrategias de preservación: las concesiones o títulos verdes deben limitar al campesino a no tocar ciertas áreas. • Se señala que el uso sostenible debe tener en cuenta el uso y la forma de producción campesinos, los sistemas agroecológicos y la restauración ecológica. • Se sugiere contemplar un artículo que permita la constitución de zonas de reservas campesinas y territorios agroalimentarios y para ello revisar la sentencia SU-288 de 2022, ya que la Corte Constitucional reiteró la línea jurisprudencial de que los baldíos son para la Reforma Agraria. • Se indica que adelantar la reforma agraria es indispensable para frenar la deforestación. <p>Observatorio de Tierras (Universidad Javeriana, del Rosario y UNAL)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se sugiere considerar la titulación sin necesidad de sustraer las ZRF pues los ocupantes demandan el acceso a la propiedad, más allá de un derecho de uso que no les brinda seguridad jurídica. • Se sugiere que en zonas de mayor tipificación (estado de conservación) de la reserva forestal se propenda a incorporar derechos de uso y en zonas de menor protección a la adjudicación. • Se considera tener en cuenta ley 160 de 1994 para la reglamentación de las ZRF. • Se indica que la formalización debe estar vinculada a proyectos económicos que sean compatibles con estas zonas, proyectos de transformación como la dotación de bienes públicos y proyectos productivos comunitarios o asociativos.
<ul style="list-style-type: none"> • Se señala que es importante proponer principios legales para tener una base más sólida dentro de la Ley. <p>Observatorio de Conflictos Ambientales (OCA) del Instituto de Estudios Ambientales (IDEA) de la Universidad Nacional de Colombia</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se sugiere excluir las zonas tipo A de la reserva forestal como objeto de adjudicación, concesión y sustracción. • Se recomienda involucrar a los Institutos de investigación del SINA para evaluar las restricciones de uso en las ZRF. • Se propone que la definición de actividades a desarrollar en las áreas adjudicadas considere "un proceso de participación y construcción colectiva entre las autoridades ambientales y la comunidad". • Se propone que el seguimiento, la adjudicación y demás acciones contempladas en la ley deberían hacerse desde un cuerpo interinstitucional conformado por la ANT, el MADS, las CAR y el MADR, de modo que se aseguren los recursos para su implementación. • Se señala la inconveniencia de considerar en el proyecto el mecanismo de sustracción de tierras de las ZRF. • Se recomienda aclarar los conceptos referidos a la conservación, sostenibilidad, gestión y ordenamiento ambiental. <p>4.3 Conceptos sobre el articulado aprobado en primer debate en Comisión Quinta de la Cámara de Representantes</p> <p>Cabe aclarar que el articulado inicial del proyecto de ley 096 de 2023 sufrió modificaciones sustanciales por la subcomisión designada por la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes cuyo informe fue radicado el 17 de abril de 2024. El nuevo articulado fue aprobado en primer debate el 28 de mayo de 2024 y sobre éste se allegó el concepto del Ministerio de Agricultura así como una versión ajustada del concepto inicial del Ministerio de Ambiente, los cuales han sido tenidos en cuenta para la construcción del informe de ponencia para segundo debate en plenaria de la Cámara de Representantes. A continuación, se enuncian las principales observaciones de los conceptos allegados:</p> <p>Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible – MADS</p> <p>El Ministerio emitió un concepto conveniente condicionado (ajustando su concepto previo de "inconveniente condicionado") "debido a su importancia y la búsqueda de encontrar soluciones para los territorios", resaltando tres condiciones en particular:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Establecer como requisito a la adjudicación una ocupación previa de 5 años a la firma del Acuerdo de Paz (24-NOV-2016) ("fecha de cierre"); 2) La adjudicación del título verde será la culminación de un proceso que inicia con un trámite de regularización de la propiedad de 5 años (ya definido por la ANT), durante el cual se adelantará la caracterización de la población y de la mano del Estado, las actividades agrícolas presentes se adecuarán para incorporar el 	<p>componente forestal de acuerdo con el régimen de usos de las ZRF de Ley 2 de 1959.</p> <p>3) La adjudicación de títulos verdes se priorizará en las ZRF donde existan o se conformen figuras colectivas como las Zonas de Reserva Campesina u otras formas de territorialidades campesinas, explorando en los casos de ocupación dispersa alternativas de reasentamiento.</p> <p>Así mismo, el Ministerio afirma que se requiere más información y un diagnóstico más robusto sobre:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los ocupantes campesinos y víctimas del conflicto armado en las ZRF, su caracterización y censo poblacional, su localización, sus dinámicas históricas y actuales, entre otros, para sustentar la necesidad de titulación en las ZRF. • Los impactos sobre el ordenamiento ambiental territorial, así como en la generación o contención de la deforestación, y en la economía forestal, producto de la titulación en las ZRF • "un análisis geográfico que muestre la cobertura actual de servicios públicos, educativos y la relación con acceso vial ordenado -incluido posibilidades de transporte fluvial- que faciliten la producción legal y sostenible en estas zonas". • Un análisis prospectivo que incluya escenarios de aplicación de una reforma rural agraria a partir de la titulación de baldíos en las ZRF, considerando las figuras colectivas como las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) sin sustracción (Acuerdo 337 de 2023 de la ANT). • El análisis de la capacidad de uso del suelo y su vocación, de las áreas excluidas debido a su importancia ambiental, y de las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones del título verde. • El análisis sobre el concepto economía campesina tradicional en relación con la condición de economía forestal en zonas con vocación forestal <p>De acuerdo con el Ministerio, de los 48 millones de hectáreas de las ZRF de Ley 2 de 1959, 37,2 millones de hectáreas (77,5%) se encuentran en alguna categoría de protección de área protegida o corresponden a territorios étnicos ("áreas con previa decisión de ordenamiento"). Las áreas restantes corresponden a 10,8 millones de hectáreas (22,5%) donde se encuentran las zonas tipo A, B o C y que estarían orientadas al desarrollo de la economía forestal. Es en esos 10,8 millones de hectáreas "donde se han desarrollado históricamente, conflictos socioambientales, tensiones con un campesinado vulnerado, alta pérdida de bosques naturales, acaparamiento de tierras, cambio en el uso del suelo, expansión de la frontera agrícola y por supuesto, es allí donde se está dando la discusión de la Reforma Rural Integral de que trata el Acuerdo Final de Paz."</p> <p>El Ministerio considera que el Plan de Zonificación Ambiental de la Frontera Agrícola (PZA) (Punto 1.1.10. del Acuerdo de Paz), adoptado por la Resolución 1608 de 2021, es el instrumento de planificación que permitirá orientar las decisiones de la autoridad ambiental sobre los usos del suelo en las ZRF. De acuerdo con el PZA, el 25% de esos 10,8 millones de hectáreas corresponde con las áreas que "han sido deforestadas y degradadas por procesos históricos de ocupación que se han consolidado con poca armonía con los recursos naturales" y "solicita considerar únicamente a estas áreas como objeto del presente proyecto de ley".</p>

<p>Entre los cambios sugeridos al articulado se destacan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Modificar en todo el articulado la expresión "zonas de reserva forestal" por la de "áreas de reserva forestal establecidas en la Ley 2 de 1959", debido a lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.17.3 del Decreto 1076 de 2015 (Decreto 877 de 1976, Art. 3) en el cual, se denominan las "zonas de reserva forestal de Ley 2 de 1959" como "áreas de reserva forestal". En ese sentido, el Ministerio también se considera que debe ser modificado el artículo 209 del Decreto Ley 2811 de 1974 que prohíbe la adjudicación de baldíos en las áreas de reserva forestal, para lo cual se propone un artículo nuevo que elimina la transitoriedad en la aplicación de la ley (5 años), pues se considera que no es conveniente limitar el acceso a los beneficiarios del proyecto. • Artículo 1: Que "los sujetos de aplicación de este proyecto de Ley deberían corresponder a población campesina que demuestre una ocupación continua y directa anterior al 24 de noviembre de 2016, fecha de la firma del Acuerdo Final de Paz"; que se exija una regularización de la ocupación de por lo menos cinco (5) años, período en el que se establecería el manejo forestal sostenible y la recuperación de los bosques a titular; que los sujetos de adjudicación se encuentren bajo una figura colectiva; que se elimine la figura de "tenedor" pues "de acuerdo con el artículo 775 del Código Civil Colombiano, se llama mera tenencia la que se ejerce sobre una cosa, no como dueño, sino en lugar o a nombre del dueño". • Artículo 2: Que el ámbito de aplicación de la presente Ley se circunscriba a las áreas de reserva forestal establecidas mediante la Ley 2 de 1959 que no cuentan con una previa decisión de ordenamiento. • Artículo 3: Que se excluya el principio de soberanía alimentaria dado que no está alineado con los objetivos de las ZRF de Ley 2 de 1959. • Artículo 4: Que se cambie el nombre del "Consejo Nacional de Economía Forestal y Agraria Campesina" por el de "Consejo Nacional de Alternativas de Acceso y Uso en Áreas de reserva forestal establecidas por la Ley 2 de 1959", al considerar que éste se encuentra más ajustado a sus funciones; que el Consejo sea integrado, además de los Ministerio de Ambiente y Agricultura, por la ANT, el IDEAM y el IGAC dado que son los entes encargados de generar y articular la información requerida para el cumplimiento de lo previsto en el proyecto de ley. • Artículo 5: Que se ordene "la creación de un sistema de información geográfica y alfanumérica en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras ANT, para realizar el monitoreo y seguimiento a las adjudicaciones realizadas". <p>Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural - MADR</p> <ul style="list-style-type: none"> • El Ministerio emitió un concepto favorable al proyecto "por cuanto en su contenido se establecen acciones para mejorar las condiciones de vida del campesinado en el país, teniendo en cuenta el fortalecimiento productivo para las familias campesinas y la sustitución de cultivos de uso ilícito, sin extralimitarse frente al cuidado y al respeto de las Zonas de Reserva Forestal y el Medio Ambiente, en general". 	<ul style="list-style-type: none"> • Se indica que en las Zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959 (ZRF) habitan cerca de 712.574 personas según datos de la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria (UPRA) de 2023, de las cuales un gran número de ellas son campesinas y campesinos. • Que las ZRF son una figura de ordenamiento ambiental enfocadas al desarrollo de la economía forestal y representan una apuesta de los Ministerios de Ambiente y de Agricultura para contener la deforestación. • Que la zonificación de las reservas (categorías A, B y C) no ha impedido que sean afectadas por ganadería extensiva, cultivos de uso ilícito, minería ilegal y un mercado ilegal de tierras asociado a dinámicas de acaparamiento de tierras, lo cual ha dificultado un manejo y control adecuado de estas áreas por parte del Estado. • Que de acuerdo con el contexto anterior, el Ministerio considera que el proyecto de ley aporta elementos que buscan superar la problemática expuesta, como: <ul style="list-style-type: none"> ○ La titulación verde que es un instrumento de manejo y control de la deforestación en las ZRF, de seguimiento de acuerdos de conservación y del cumplimiento de la función ecológica de la propiedad, y de regularización del mercado de tierras. ○ El apoyo y articulación con los compromisos del Acuerdo de Paz, especialmente el punto 1.1.1. sobre el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral y el punto 1.1.10. sobre el cierre de la frontera agrícola por medio de la Zonificación Ambiental Participativa. ○ El apoyo a la implementación del Programa Nacional de sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y la Política de Drogas en Áreas de Especial Importancia Ambiental, para la promoción de acciones de manejo forestal sostenible. ○ La armonización de los derechos del campesinado (artículo 64 de la CP) con la protección ambiental por medio de la titulación verde. ○ El mantenimiento de las ZRF pues la titulación se haría sin sustracción y cumpliendo con su régimen de usos. ○ El impulso a la acción articulada entre los sectores ambiente y agricultura <p>De otro lado el Ministerio propone los siguientes ajustes al proyecto:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 12: establecer como requisito a la titulación verde, la ocupación previa al 16 de abril de 2018, en armonía con el término establecido en el Acuerdo 315 de 2023 de la ANT, instrumento que establece dicha fecha para acceder a la regularización y adjudicación de baldíos. Y se propone una nueva función para el Consejo Nacional de Economía Forestal y Agraria Campesina para determinar lineamientos sobre los proyectos a implementar en los títulos verdes. <p>5. ANÁLISIS DEL IMPACTO FISCAL DE LA NORMA</p> <p>De conformidad al artículo 7 de la Ley 819 de 2003 "Análisis del impacto fiscal de las normas" las iniciativas normativas que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios deben hacer explícito dicho gasto y la compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. No obstante, la Corte Constitucional ha precisado en su jurisprudencia –a manera</p>
<p>de ejemplo se aprecia la Sentencia C-502 de 2007- que el Análisis del Impacto Fiscal de las Normas se trata de un criterio de racionalización de la actividad legislativa lo cual no puede suponer un veto sobre la misma.</p> <p>De igual manera, debemos señalar que los gastos que se generen de la presente iniciativa legislativa se deben entender como incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión al cual haya lugar.</p> <p>Así las cosas, posterior a la promulgación del presente proyecto de Ley, el Gobierno Nacional deberá promover y realizar acciones tendientes a su ejercicio y cumplimiento, lo anterior con observancia de la regla y el marco fiscales de mediano plazo, como lo plasmó la Corte Constitucional, en la Sentencia C- 490 del año 2011, en la cual señala a renglón seguido:</p> <p>"El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello entanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica paradedeterminar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una cargairrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático".</p> <p>De conformidad con lo anterior, y como lo ha resaltado la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal de las iniciativas parlamentarias que se presenten no puede ser una barrera para establecer disposiciones normativas que requieran gastos fiscales. Mencionando además que, si bien compete a los congresistas y a ambas cámaras del Congreso de la República la inexorable responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede ocasionarle al erario, es claro que es el Gobierno Nacional a través del Ministerio de Hacienda, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros de la Rama Legislativa la inviabilidad financiera del proyecto de Ley que en su momento se estudie, en este caso el que nos ocupa.</p> <p>Es por ello que, el coordinador ponente de esta iniciativa elevó solicitud al Ministerio de Hacienda y Crédito Público sobre el posible impacto fiscal en el que pueda acarrear el Proyecto de Ley 096 de 2023 el día 28 de septiembre de 2023, sin que, a la fecha, dicha cartera haya dado respuesta a la solicitud.</p>	<p>Por lo anterior, pongo a disposición de la Honorable Cámara de Representantes, la discusión y aprobación del presente Proyecto de Ley.</p> <p>6. MARCO CONSTITUCIONAL Y NORMATIVO</p> <p>MARCO CONSTITUCIONAL</p> <p>Artículo 64 (Acto Legislativo 01 de 2023). Reconoce al campesinado es sujeto de derechos y de especial protección. Dispone que <i>"Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa. (...)"</i></p> <p>Artículo 65. <i>"La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.</i></p> <p><i>De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad".</i></p> <p>Artículo 79. <i>"Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarla. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines".</i></p> <p>MARCO NORMATIVO</p> <p>Ley 2 de 1959. Crea las Zonas de Reserva Forestal del Pacífico, Central, del Río Magdalena, de la Sierra Nevada de Santa Marta, de la Serranía de los Motilones, del Cocuy y de la Amazonía artículo 209 del Decreto 2811 de 1974</p> <p>Decreto ley 2811 de 1974 (Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente). En su artículo 209 establece que: "No podrán ser adjudicados los baldíos de las áreas de reserva forestal (...)".</p> <p>Ley 160 de 1994 "Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones."</p> <p>Decreto 1076 de 2015 (Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible). Por medio del artículo 2.2.1.1.17.3 (Decreto 877 de 1976, Art. 3) indica: "Sobre reserva forestal. Para los efectos del Artículo anterior, el territorio nacional se considera dividido en las áreas de reserva forestal establecidas por las leyes 52 de 1948 y 2a de 1959 y los decretos 2278 de 1953 y 0111 de 1959, exceptuando las zonas sustraídas con posterioridad. Se tendrán también como áreas de reserva forestal las establecidas o que se establezcan con posterioridad a las disposiciones citadas."</p> <p>Debido a lo anterior, las zonas de reserva forestal de ley 2 de 1959 corresponden también a "áreas de reserva forestal" y estaría sujetas a lo dispuesto en el artículo 209 del Decreto ley 2811 de 1974.</p>

Decreto Ley 902 de 2017 "Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras"

Acuerdo 337 de 2023 Agencia Nacional de Tierras – ANT. Permite la consolidación de Zonas de Reserva Campesina (ZRC) en las áreas de reserva forestal de la ley 2 de 1959 sin sustracción.

7. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY

El objeto del proyecto es habilitar, en favor de la población campesina ocupante y/o tenedora, la adjudicación de tierras baldías en Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2 de 1959, así como definir el alcance y el contenido del derecho de dominio sobre la tierra al interior de éstas.

El proyecto consta de 14 artículos organizados en cuatro capítulos:

CAPÍTULO I	DISPOSICIONES GENERALES
ARTÍCULO 1	Objeto
ARTÍCULO 2	Ámbito de aplicación
ARTÍCULO 3	Principios
CAPÍTULO II	SOBRE LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL
ARTÍCULO 4	Consejo Nacional de Economía Forestal y Agraria Campesina
ARTÍCULO 5	Manejo de información
ARTÍCULO 6	Caracterización de la población
CAPÍTULO III	SOBRE EL PROCESO DE ADJUDICACIÓN FORESTAL DE BALDÍOS EN ZONAS DE RESERVA FORESTAL DE LEY 2 DE 1959
ARTÍCULO 7	Sujetos de adjudicación en zonas de reserva forestal de ley 2 de 1959.
ARTÍCULO 8	Requisitos para la adjudicación de baldíos en zonas de reserva forestales de ley 2 de 1959.
ARTÍCULO 9	Unidad Campesina Ambiental Familiar Y Agraria UCAFA
ARTÍCULO 10	Procedimiento de adjudicación
CAPÍTULO IV	SOBRE EL DERECHO DE DOMINIO DENTRO DE ZONAS DE RESERVA FORESTAL DE LEY 2 DE 1959
ARTÍCULO 11	Uso, goce, adquisición y disposición
ARTÍCULO 12	Reversión del título
ARTÍCULO 13	Transitorio
ARTÍCULO 14	Vigencia

8. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

acceso y distribución equitativa de la tierra rural, y a la conciliación de derechos humanos y ambientales.

Para ello, se hará referencia a la Constitución Ecológica; los rasgos principales de la figura de áreas de reserva forestal de Ley 2 de 1959 y su caracterización; a la población focalizada con la materialización del proyecto; a la agricultura campesina y el régimen de uso de la reserva forestal; y se concluirá con unas consideraciones finales.

8.1 La Constitución Ecológica

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

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

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

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

- a. De cara al derecho a la propiedad privada, y al tiempo que el Constituyente de 1991 reconoció la propiedad privada, le asignó una función social a la que le es inherente una función ecológica, todo lo cual se engrana con los postulados del Estado Social de Derecho. El Consejo de Estado lo explicó en los siguientes términos:

"Las expresiones concretas de la función social y ecológica de la propiedad son las llamadas 'afectaciones al interés general'. Por afectación se quiere significar la destinación de determinada propiedad a un fin de interés general que el ordenamiento jurídico ha considerado como relevante y, por tanto, prescribe que el ejercicio del derecho de propiedad se realice atendiendo las finalidades que este derecho está llamado a cumplir. En este sentido,

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

Introducción

Una de las raíces históricas del conflicto armado es la desigualdad en la distribución de la tierra² y la existencia de necesidades básicas insatisfechas en el sector rural, situación que se agravó por cuenta de los despojos y desplazamientos forzados acaecidos durante las confrontaciones en las zonas rurales del país, a partir del periodo de la Violencia de mitad del siglo XX. Miles de familias campesinas y trabajadores agrarios que ya padecían una difícil condición socioeconómica, se vieron obligados a colonizar las regiones de frontera en procura de su supervivencia, territorios periféricos sin presencia estatal, a menudo agrestes, con baja fertilidad y con presencia de vectores, aisladas de los grandes núcleos y mercados urbanos, como el piedemonte amazónico, los llanos orientales, el Magdalena Medio, las zonas de cordillera y la alta montaña andina, entre otras.

Simultáneamente con los procesos de colonización y ocupación de las regiones de frontera fueron creadas las reservas forestales de Ley 2 de 1959, áreas donde el fenómeno de ocupación campesina ha continuado hasta el presente y en las que han convergido nuevos actores y procesos de ocupación ligados al desarrollo de actividades extractivas y al auge de las economías ilícitas relacionadas con el conflicto armado como la economía cocalera, la minería ilegal y el mercado especulativo de tierras.

La ocupación histórica campesina en las áreas de reserva forestal de Ley 2 de 1959 ha generado una tensión de rango constitucional entre el derecho a la propiedad con el consecuente acceso a la tierra, y el deber de proteger los bienes de la nación, entre los que figuran las reservas forestales. A la luz del reconocimiento del campesinado como sujeto de especial protección constitucional (artículo 64 de la CP) y como víctima del conflicto armado, se hace necesario una nueva valoración de sus demandas al Estado por la materialización del derecho a la propiedad y al territorio.

En esa línea, el presente proyecto propone un articulado que pondera los citados intereses superiores al habilitar la adjudicación de baldíos en áreas de reserva forestal de Ley 2 de 1959 que no cuenten con previa decisión de ordenamiento, bajo una "titulación verde" que consiste en un derecho real de dominio sobre el bien y que impone la obligación de ajustar los usos existentes con el régimen establecido para dichas áreas. Así mismo, el título verde demanda del Estado, en cabeza de los Ministerios de Ambiente y Agricultura y de sus entidades adscritas, la vigilancia en el cumplimiento de las obligaciones contraídas, el oportuno acompañamiento para la reconversión de las actividades existentes, la implementación de proyectos productivos y un ordenamiento ambiental territorial coordinado para estabilizar o cerrar la frontera agrícola, contribuyendo así con el

² La Corte Constitucional afirmó en el Comunicado de prensa 26 del 18 de agosto de 2022, Sentencia SU-288 de 2022, a propósito del régimen especial de bienes baldíos, que para el año 2017 el nivel de desigualdad en la distribución de la propiedad "es muy alto", para lo cual cita el análisis hecho por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) contenido en Distribución de la propiedad rural, Colombia 2017.

toda propiedad pública o privada podrá verse destinada al interés general, convirtiéndose así en un vehículo destinado al cumplimiento de dicho fin³.

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

En lo que tiene que ver con el campesinado, el derecho al trabajo y a la seguridad alimentaria guardan un estrecho vínculo, pues ambos dependen de la explotación territorio que habitan. En ese sentido, la Corte Constitucional ha explicado que la normatividad "concede una especial protección a las comunidades que dependen de sus formas de producción tradicionales, no sólo para garantizar su sustento, sino también para la realización de sus proyectos de vida como sujetos autónomos. Por lo tanto, la protección del trabajo también implica el amparo de las libertades relacionadas con la escogencia de profesión u oficio y el desarrollo de la personalidad, en tanto los campesinos son personas que se han dedicado al trabajo de la tierra "en su libre determinación y por su identidad cultural"⁴.

- c. De cara al Acuerdo Final y a las normas que determinan su implementación, y en particular, el punto 1 sobre la Reforma Rural Integral, la distribución inequitativa de la tierra se reconoce como una de las causas históricas del conflicto armado interno y su superación contribuye a la no repetición, así como a afianzar las bases para una reforma agraria estructural que busque medidas de reparación material a la población rural más afectada. Entre los distintos principios planteados, como lo son la transformación estructural, el desarrollo integral del campo, la igualdad y enfoque de género, la priorización, la integralidad, la regularización de la propiedad, el desarrollo sostenible y la democratización del acceso y uso adecuado de la tierra, se encuentran los ejes fundamentales del presente proyecto.

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

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicación número: 25000-23-26-000-1993- 04137-01(21906). C.P. Mauricio Fajardo Gómez.

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-077 de 2017 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva), reiterada en Sentencia C-300 de 2021 (M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najari).

Visto lo anterior, se resalta la preocupación del Constituyente por proteger los entornos ecológicos, sin perjuicio del ejercicio de las demás garantías superiores con las que eventualmente se presentarán tensiones interpretativas y de aplicación. Esto, por cuanto *"el desarrollo social y la protección del medio ambiente imponen un tratamiento unívoco e indisoluble que permita progresivamente mejorar las condiciones de vida de las personas y el bienestar social, pero sin afectar ni disminuir irracional o desproporcionadamente la diversidad natural y biológica de nuestro ecosistema"*⁵.

Es en esta tensión de principios y garantías constitucionales, desde una perspectiva de protección a los derechos humanos, donde surge la necesidad de modificar y actualizar la normativa que permitiría adjudicar tierras baldías en áreas de reserva forestal de ley 2 de 1959, con lo cual se protegería de manera paralela tanto el medio ambiente como los derechos a la propiedad privada, a la seguridad alimentaria, al trabajo, a la repartición equitativa de la tierra, entre otros.

En ese sentido, el proyecto propuesto no busca el goce particular de un derecho, sino que tiene una implicación directa en la vida digna y subsistencia de las comunidades que habitan las áreas de reserva forestal de ley 2 de 1959 pues, como bien lo ha entendido la Corte Constitucional, *"[e]l campo, entonces, no es solo una sumatoria de predios rurales sobre los que se ejercen derechos reales; es ante todo el territorio en el que se desarrollan las diferentes formas de vida campesina, cuya protección interesa al Estado en tanto manifestación de la pluralidad y la diversidad cultural de la Nación colombiana"*⁶.

8.2 Sobre las áreas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959

En 1959 se promulgó la Ley 2 con los objetivos de desarrollar la economía forestal y la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, estableciendo siete (7) grandes "Zonas de Reserva Forestal".

Por su parte, el Código de Recursos Naturales Renovables (Decreto 2811 de 1974) estableció un tipo diferente de categoría de "áreas de reserva forestal", las protectoras, productoras, y protectoras - productoras⁷, estableciendo también en su artículo 209 la inadjudicabilidad de los baldíos en su interior.

Posteriormente, por medio del artículo 3 del Decreto 877 de 1976, compilado en el artículo 2.2.1.1.17.3 del Decreto 1076 de 2015, las "Zonas de Reserva Forestal" de Ley 2 de 1959 se incluyeron en la denominación de "Áreas de Reserva Forestal", motivo por el cual y, de acuerdo con el **concepto del Ministerio de Ambiente de junio de 2024**, el proyecto de ley debe modificar el artículo 209 del Decreto 2811 de 1974 para habilitar la adjudicación de baldíos en su interior, y debe acoger la denominación de "áreas" en lugar de "zonas".

De acuerdo con el concepto citado, las áreas de reserva forestal abarcan aproximadamente 63 millones de hectáreas, de los cuales se han sustraído cerca

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-189 de 2006 (M.P. Rodrigo Escobar Gil).

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-300 de 2021 (M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najar).

⁷ Al respecto, el artículo 204 de la Ley 1450 de 2011 decretó que las áreas de reserva forestal podrán ser protectoras o productoras, que las áreas de reserva forestal protectoras nacionales son áreas protegidas y hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

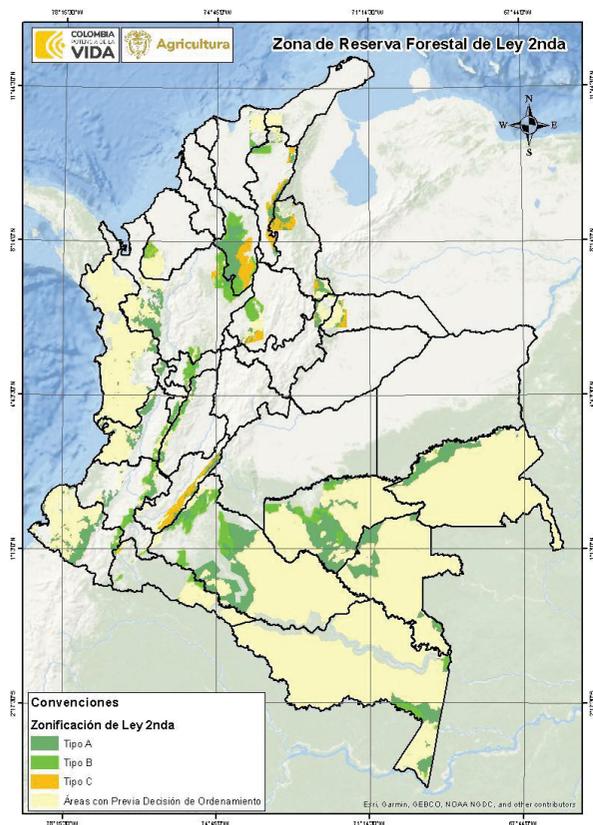
de 15 millones de hectáreas (23,8%), "por razones de utilidad pública o interés social, para el desarrollo de actividades económicas que implicaban la remoción de bosques, el cambio en el uso de los suelos o para otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques", y "principalmente para para la titulación de baldíos entre los años 1962 al 2021".

Por medio del artículo 204 de la Ley 1450 de 2011, la administración de las áreas de reserva forestal de Ley 2 de 1959, específicamente la realideración, sustracción, zonificación, ordenamiento, recategorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos, fue delegada al Ministerio de Ambiente, el cual expidió entre los años 2013 y 2014 ocho (8) resoluciones por medio de las cuales adopta la zonificación de dichas áreas, estableciendo tres tipos de zonas (A, B y C) en razón de su nivel de conservación, importancia ecosistémica y vocación de uso.

Así mismo, en cumplimiento al punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz, El Ministerio de Ambiente formuló un Plan de Zonificación Ambiental Participativo de la Frontera Agrícola adoptado mediante la Resolución 1608 de 2021, un instrumento de planificación cuyos resultados permite orientar las decisiones de la autoridad ambiental sobre los usos del suelo en las áreas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959.

Para el año 2023, las áreas de reserva forestal de Ley 2 de 1959 abarcan aproximadamente 48 millones de hectáreas, de las cuales 37,2 millones de hectáreas (77,5%) corresponden a "áreas con previa decisión de ordenamiento", es decir, a áreas con alguna categoría de protección de área protegida y a territorios étnicos. De acuerdo con el Ministerio de Ambiente, la parte restante corresponde a **10,8 millones de hectáreas** (22,5%) donde se localizan las zonas tipo A, B o C y es en ellas *"donde se han desarrollado históricamente, conflictos socioambientales, tensiones con un campesinado vulnerado, alta pérdida de bosques naturales, acaparamiento de tierras, cambio en el uso del suelo, expansión de la frontera agrícola y por supuesto, es allí donde se está dando la discusión de la Reforma Rural Integral de que trata el Acuerdo Final de Paz"*. A juicio del Ministerio, es en esos 10,8 millones de hectáreas donde la titulación verde que propone el proyecto de ley puede tener lugar, siempre y cuando se incorpore el componente forestal como elemento integrador con la figura de área de reserva forestal y se cumpla con el régimen de usos establecido.

Figura 1. Áreas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959



Fuente: Ministerio de Agricultura (JUN-2024). Nótese que sólo las áreas tipo A, B y C se considerarían para la titulación verde que propone el Proyecto de Ley.

Caracterización de las áreas de reserva forestal de Ley 2 de 1959

En la siguiente tabla se presenta las áreas de reserva forestal de Ley 2 de 1959 existentes en Colombia y el número de hectáreas para cada reserva forestal, especificando según el tipo de zona, de acuerdo con las resoluciones del MADS de 2013 y 2014:

Tabla 1. Cantidad y distribución de hectáreas de la Reserva Forestal por zona y tipo

ZONA DE RESERVA FORESTAL	HECTÁREAS			TOTAL HECTÁREAS / PORCENTAJE SUELO RURAL (Zonas A-B-C)
	Zona TipoA	Zona Tipo B	Zona Tipo C	
1 COCUY	189.528,95	21.392,24	79.985,37	290.906,56 100 %
2 AMAZONÍA (Res. 1925/2013)	5.120.772,91	887.839,49	303.422,39	6.312.034,79 100 %
3 CENTRAL	559.656,84	473.316,85	7.732,48	1.040.706,17 95,59 %
4 PACÍFICO	1.702.667,46	49.974,72	35.133,01	1.787.775,19 100 %
5 AMAZONÍA (Res. 1277/2014)	1.644.121,72	362.487,44	0	2.006.609,17 39,53 %
6 RÍO MAGDALENA	666.958,87	731.228,62	560.051,01	1.958.238,51 100 %
7 SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA	100.562,31	71.587,00	0	172.149,31 47,6 %
8 SERRANÍA DE LOS MOTILONES	247.632,64	0	215.911,58	463.544,22 100 %
TOTAL HECTÁREAS	10.231.901,70 72,92%	2.597.826,36 18,51%	1.202.235,84 8,57%	14.031.963,91

Fuente: Elaboración HR Juan Carlos Vargas Soler, a partir de resoluciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible - MADS⁸

Para mejor comprensión, desagregación y territorialización de las áreas de la

⁸ Resolución 1925 de 2013, Resolución 1277 de 2014

reserva forestal de Ley 2 de 1959, enseguida se presenta una tabla con la extensión por departamentos:

Tabla 2. Número de hectáreas de Reserva Forestal por Departamento

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

Fuente: Elaboración HR Juan Carlos - MADS

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

áreas de los departamentos de Caquetá, Guaviare, Huila, Amazonas, Cauca, Guainía, Putumayo y Vaupés.

Por su extensión, le siguen las zonas de Río Magdalena y Pacífico, con un porcentaje de 13,95% y 12,74% del total, respectivamente, con una importante representatividad de las hectáreas de zonas de reserva forestal existentes en los departamentos de Bolívar, Cesar, Nariño y Chocó. Y de manera decreciente continúan la Reserva Central, la Serranía de Los Motilones y el Cocuy, con un porcentaje de 7,41%, 3,30% y 2,07%. Por último, se encuentra la Sierra Nevada de Santa Marta, con una cobertura de apenas el 1,22% del total a nivel nacional.

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

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

Las Zonas Tipo C, en las que tradicionalmente se han adelantado actividades productivas agroforestales y silvopastoriles, entre otras, tienen una extensión del 8,57% de la zonificación, motivo por el cual la regulación del uso en estas áreas es muy importante de cara a evitar una mayor afectación de los ecosistemas presentes y/o disminución de la cobertura boscosa.

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

8.3 Población focalizada como beneficiaria del proyecto Legislativo

De acuerdo con estimaciones de la Unidad de Planeación Agropecuaria UPRA del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, basadas en el Censo Nacional Campesino de 2022, en las zonas tipo A, B y C de la Reserva Forestal de Ley 2 de 1959 (ámbito de aplicación propuesto) habitan cerca de 712.574 personas, y una parte de ellas podría ser sujeto de adjudicación de acuerdo con los términos establecido por el presente proyecto de ley.

De otro lado, y para ofrecer un contexto general sobre la caracterización demográfica en las áreas de reserva forestal de ley 2 de 1959, incluyendo las áreas con previa decisión de ordenamiento como los territorios colectivos de comunidades étnicas y áreas protegidas (que no son parte del ámbito de aplicación del proyecto), se presentan las siguientes proyecciones estadísticas⁹ poblacionales:

⁹ Proyección realizada con base en los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018, del Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE. Disponible en <https://tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018>

Tabla 3. Población en Reservas Forestales (Vigencia 2022)

ZONA RESERVA FORESTAL	RESOLUCIÓN QUE REGULA	DEPARTAMENTO	NÚMERO DE HABITANTES
1 COCUY	Resolución No. 1275 de 06-Agosto-2014	Arauca	194.098
		Casanare	
		Boyacá	
		Norte de Santander	
		Santander	
2 AMAZONÍ ARes. 1925	Resolución No. 1925 de 30-Diciembre-2013	Caquetá	960.241
		Guaviare	
		Huila	
3 CENTRAL	Resolución No. 1922 de 27-Diciembre-2013	Antioquia	3.720.471
		Caldas	
		Cauca	
		Huila	
		Putumayo	
		Quindío	
		Risaralda	
		Tolima	
		Valle del Cauca	
		Nariño	
4 PACÍFICO	Resolución No. 1926 del 30-Diciembre-2014	Antioquia	1.915.051
		Cauca	
		Chocó	
		Córdoba	
		Nariño	
		Risaralda	
		Valle del Cauca	
5 AMAZONÍ ARes. 1277	Resolución No. 1277 del 6-Agosto-2014	Amazonas	223.186
		Cauca	
		Guainía	
		Putumayo	
		Vaupés	
6 RÍO MAGDALENA	Resolución No. 1924 de 30-Diciembre-2013	Antioquia	905.441
		Bolívar	
		Cesar	
		Cundinamarca	
		Santander	
7 SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA	Resolución No. 1276 de 06-Agosto-2013	Norte de Santander	1.286.037
		Cesar	
		La Guajira	
		Magdalena	
8 SERRANÍA DE LOS	Resolución No. 1923	Cesar	454.694
		Norte de	

MOTILONES	de 27 Dic 2013	Santander	
TOTAL			9.659.219

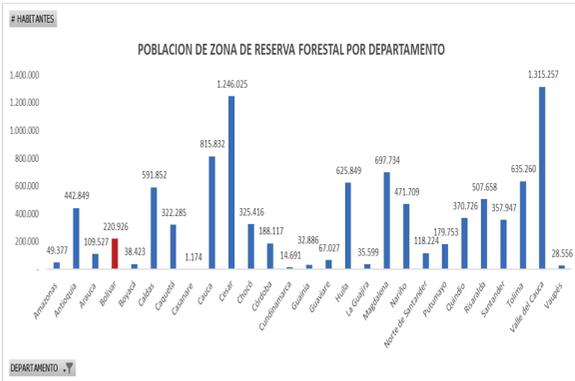
Fuente: Elaboración HR Juan Carlos Vargas a partir de proyección poblacional (DANE)

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

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

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

Figura 2. Población de Zonas de Reserva Forestal por departamento



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

Una porción importante de las áreas de reserva forestal de Ley 2 de 1959 y territorios aledaños están habitados por sujetos de especial protección constitucional, tales como campesinos, víctimas, población afro e indígenas, mujeres cabeza de hogar y niños y adolescentes. En aquellas zonas que coinciden con zonas de alta montaña y hábitats paramunos, las personas realizan actividades agropecuarias dada su identidad campesina y necesidad de subsistencia, lo que resulta en una vulnerabilidad socio económica.

Además, es reconocido que el conflicto armado interno ha generado un gran número de víctimas de desplazamiento forzado en las áreas rurales que se vieron obligados a abandonar sus predios o fueron despojados de los mismos, viéndose en la necesidad de ocupar pequeños terrenos baldíos que han explotaron económicamente para garantizar la subsistencia del grupo familiar.

8.4 Economía Campesina y el régimen de usos de la reserva forestal

El régimen de usos de las áreas de reserva forestal de Ley 2 de 1959 corresponde al desarrollo de la economía forestal, y la protección del agua, los suelos y la vida silvestre. Sin embargo, el presente proyecto considera que el reconocimiento de la ocupación histórica campesina en las áreas de reserva forestal no debe extenderse únicamente al derecho sobre la propiedad de la tierra, sino al sujeto campesino en su integralidad, de

acuerdo con el artículo 64 de la Constitución Política de Colombia, pues el campesinado se define por "un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria", que son parte constitutiva de sus formas propias de territorialidad, así como de sus dimensiones cultural, política, social, ambiental y organizativa.

En ese sentido, el proyecto de ley considera que la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria debe tener cabida en el título verde, ajustada al marco de la economía forestal y de acuerdo con el régimen de usos de las áreas de reserva forestal de Ley 2 de 1959, pues es muy importante que la población campesina pueda continuar con sus cultivos de pancoger para su subsistencia, pueda ejercer la soberanía alimentaria y desarrollar las formas propias y dimensiones que son reconocidas en la Constitución.

Lo anterior implica que muchas actividades que se practican hoy, deberán reconvertirse incorporando el componente forestal, según el régimen de usos de la reserva forestal. Por ejemplo, los cultivos susceptibles de realizarse bajo un sistema agroforestal deberán transitar hacia dichas modalidades, como es el caso del café con sombrero que puede cultivarse en compañía de árboles y arbustos. Otro ejemplo, son los sistemas silvopastoriles que permiten la ganadería sin la necesidad de eliminar toda la cobertura boscosa y el sotobosque.

Al respecto, el proyecto de ley considera la siguiente definición de *Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria* con base en el artículo 3 de la Resolución 467 de 2017 del MADR "Por la cual se adoptan lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria y se dictan otras disposiciones":

Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria. Sistema de producción y organización gestionado y operado por campesinos, campesinas, familias y comunidades campesinas que conviven en los territorios rurales del país. En este sistema se desarrollan principalmente actividades de producción, transformación, distribución y comercialización de bienes y servicios agrícolas, pecuarios, pesqueros, acuícolas y silvícolas; que suelen complementarse con actividades no agropecuarias. Esta diversificación de actividades y medios de vida se realiza predominantemente a través de la gestión y el trabajo familiar, asociativo o comunitario, aunque también puede emplearse mano de obra contratada. El territorio y los actores que gestionan este sistema están estrechamente vinculados y coevolucionan combinando funciones económicas, sociales, ecológicas, políticas y culturales.

8.5 Consideraciones finales

Adicionalmente, muchos campesinos y trabajadores agrarios han resultado afectados por las confrontaciones y el fenómeno del acaparamiento de tierras, profundizando su situación de vulnerabilidad que se ve reforzada por la invisibilización que han sufrido ante el Estado.

Dichas circunstancias, sumadas a la concentración de la tierra y la informalidad en su tenencia, las incursiones violentas, la ausencia institucional, entre otras,

terminan por afectar el acceso a la tierra y requerir pronta atención del Estado, en la medida que esas personas tienen interés en legalizar y regularizar su propiedad y los usos que desarrollan sobre la misma, y con ello acceder a otras ayudas y oferta institucional. Ello significaría un gran aporte al cumplimiento de las obligaciones emanadas del Acuerdo Final y, de manera general, una contribución significativa hacia el bienestar de la población campesina ocupante, así como hacia una igualdad real y efectiva.

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

No obstante, no basta con pertenecer a la categoría *campesinado*, pues ya la Corte Constitucional precisó que los campesinos son sujetos de especial protección constitucional cuando (i) se encuentren en circunstancias de marginalización y vulnerabilidad o (ii) formen parte de grupos de sujetos de especial protección constitucional¹⁰.

En cuanto a las víctimas, la Corte Constitucional indicó que "por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, las personas - en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad - que se ven obligadas 'a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional' para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad, que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades: 'Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado'¹¹.

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

Todo esto cobra mayor peso a la luz del principio de la igualdad (artículo 13 constitucional) y el derecho fundamental de acceso progresivo a la propiedad de la tierra -bien en forma individual, bien en forma asociativa- (artículo 64 constitucional), teniendo como faro la dignidad humana, motivo por el cual el tratamiento diferenciado resulta necesario y prioritario para que estos grupos poblacionales puedan desarrollar plenamente el trabajo entendido como valor, principio y derecho fundamental y así desarrollar plenamente su proyecto de vida.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia SU-213 de 2021.

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004

Así, es necesario reiterar que los beneficiarios de la decisión de adjudicación son los campesinos sujetos de especial protección constitucional, quienes se encuentran en circunstancias de marginalización y vulnerabilidad o formen parte del grupo de sujetos de especial protección constitucional, incluyendo a quienes tengan la calidad de víctima del conflicto armado.

Esto iría de la mano con el principio de igualdad y género, que aparte de población rural afectada por la guerra, prioriza a "las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada. También podrán ser beneficiarias asociaciones de trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente," (1.1.3), quienes serán beneficiadas con un plan de adjudicación gratuita que busca al mismo tiempo, entre otras medidas, emprender programas de sustitución de cultivos ilícitos, el fomento de producción agrícola y la protección de los entornos forestales.

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

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

Sobre este aspecto la Corte Constitucional ha entendido los bienes baldíos como un tipo especial de bienes llamado *bienes fiscales adjudicables*, esto es, aquellos bienes públicos que no están a disposición de la población en general y por lo tanto no son de uso público.

Por el contrario, son bienes que no cualquier persona tiene derecho a usar, sino que tienen vocación de uso exclusivo por parte de entidades del Estado, bien para la prestación de servicios públicos, bien para ser adjudicados¹². Bajo esta lógica, es dable afirmar que, si el Estado es el propietario de los bienes baldíos, ello supone que tiene un título originario que le permite transferir esa propiedad a los particulares.

Esa adjudicación a la que se hace referencia significa que la destinación que el Estado decida darle a esos bienes baldíos debe encaminarse a "garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de determinados sujetos de especial protección constitucional como lo son los trabajadores agrarios sin tierra y de escasos recursos, las comunidades negras y las comunidades indígenas, así como las empresas comunitarias y las cooperativas. (...) Por otra parte, conforme a su naturaleza de bienes fiscales, y según lo establece la Ley 160 de 1994, los

¹² Corte Constitucional, Sentencia SU-235 de 2016.

*baldíos también tienen vocación de afectarse a la prestación de servicios públicos, en los términos y bajo las condiciones establecidas en la ley*¹³.

En esa línea, garantizar que los bienes baldíos de la nación tengan la naturaleza de *imprescriptibles* se armoniza con el acceso a la tierra de los trabajadores agrarios, la función social y ecológica de la propiedad, la promoción y consolidación de la paz a través de la justicia social y el bienestar de la población rural, la protección de los derechos a la vivienda, el trabajo, el ingreso digno, la producción de alimentos, la autodeterminación y seguridad alimentaria y la calidad de vida de los campesinos, el cuidado del medio ambiente y el derecho a la restitución de tierras de las víctimas del conflicto armado¹⁴, todos principios constitucionales.

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

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

Según tales lineamientos dentro del contexto de posacuerdo, el proyecto legislativo propone medidas que buscan, además de reconocer los derechos de los ocupantes campesinos, contribuir a detener la deforestación y al cuidado de las áreas de la reserva forestal establecidas por la Ley 2 de 1959.

De igual forma, los proyectos de economía campesina y verde con titulación sin sustracción al interior de la reserva forestal procuran el agenciamiento económico, ambiental, político y social de actores que han sido históricamente excluidos, pues además de asegurar el derecho a la propiedad, asumen un rol decisivo en la conservación de la biodiversidad, así como en la producción agrícola y sostenible del país.

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

Retomando, y si bien estos grupos de personas focalizadas están dispersos en todo el

¹³ Corte Constitucional, Sentencia SU-235 de 2016.

¹⁴ Corte Constitucional, Comunicado de prensa 26 del 18 de agosto de 2022, Sentencia SU-288 de 2022.

territorio nacional, diferentes informes y los registros ante la Unidad para las Víctimas, dan cuenta de que hay un sinnúmero de territorios que merecen ser priorizados para recibir atención del Estado. Es por esto que fijar la atención en la ocupación y usos de áreas de la reserva forestal establecidas por la Ley 2 de 1959, con la limitación geográfica que ello implica, se convierte en una de las distintas vías para contribuir a la redistribución, acceso y uso de la tierra.

Conforme a lo expuesto líneas atrás, el proyecto se revela oportuno y necesario, buscando contribuir a saldar la deuda histórica con los campesinos y víctimas del conflicto, por medio de la conciliación entre desarrollo sostenible, justicia social y cuidado ambiental, al tiempo que se impulsa una reforma agraria de manera ordenada, sin dejar de lado el rol de las comunidades campesinas en la conservación y protección ambiental.

9. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE COMISIÓN QUINTA CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA CÁMARA DE REPRESENTANTES	OBSERVACIONES
PROYECTO DE LEY 096 DE 2023 “POR MEDIO DEL CUAL SE HABILITA LA ADJUDICACIÓN DE TIERRAS EN RESERVAS FORESTALES DE LA LEY 2ª DE 1959 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”	PROYECTO DE LEY 096 DE 2023 “POR MEDIO DEL CUAL SE HABILITA LA ADJUDICACIÓN DE TIERRAS EN RESERVAS FORESTALES DE LA LEY 2ª DE 1959 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”	SIN MODIFICACIONES
CAPÍTULO I - DISPOSICIONES GENERALES	CAPÍTULO I - DISPOSICIONES GENERALES	SIN MODIFICACIONES
ARTÍCULO 1. OBJETO. El objeto de esta ley es habilitar, en favor de la población campesina ocupante y/o tenedora, la adjudicación de tierras baldías en Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2 de 1959, así como definir el alcance y el contenido del derecho de dominio sobre la tierra al interior de éstas.	ARTÍCULO 1. OBJETO. El objeto de esta ley es habilitar, en favor de la población campesina ocupante y/o tenedora, la adjudicación de tierras baldías en Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2 de 1959, así como definir el alcance y el contenido del derecho de dominio sobre la tierra al interior de éstas.	SIN MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE COMISIÓN QUINTA CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA CÁMARA DE REPRESENTANTES	OBSERVACIONES
ARTÍCULO 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN. La presente ley aplica en todo el territorio nacional, para la adjudicación de tierras baldías en las zonas de la Reserva Forestal de la Ley 2 de 1959, sin perjuicio de los territorios de comunidades étnicas legalmente constituidos y otras figuras con previa decisión de ordenamiento que puedan trasladarse con zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959. Quedan excluidos del ámbito de aplicación aquellos predios que presenten procesos de deforestación con posterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, de acuerdo con la información que, para tal efecto, suministrará el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono. En los aspectos no regulados en esta ley, se seguirán las reglas establecidas en la normatividad agraria y ambiental vigente.	ARTÍCULO 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN. La presente ley aplica en todo el territorio nacional, para la adjudicación de tierras baldías en las zonas de la Reserva Forestal de la Ley 2 de 1959, sin perjuicio de los territorios de comunidades étnicas legalmente constituidos y otras figuras con previa decisión de ordenamiento que puedan trasladarse con zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959. Quedan excluidos del ámbito de aplicación aquellos predios que presenten procesos de deforestación con posterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, de acuerdo con la información que, para tal efecto, suministrará el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono. En los aspectos no regulados en esta ley, se seguirán las reglas establecidas en la normatividad agraria y ambiental vigente.	SIN MODIFICACIONES
ARTÍCULO 3. PRINCIPIOS: Para la adjudicación de tierras en Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959 se guiará, entre otros, por los siguientes principios: Celeridad: Las entidades públicas involucradas en la aplicación de esta ley, deberán actuar con diligencia en la adjudicación de tierras en	ARTÍCULO 3. PRINCIPIOS: Para la adjudicación de tierras en Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959 se guiará, entre otros, por los siguientes principios: Celeridad: Las entidades públicas involucradas en la aplicación de esta ley, deberán actuar con diligencia en la adjudicación de tierras en	SIN MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE COMISIÓN QUINTA CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA CÁMARA DE REPRESENTANTES	OBSERVACIONES
Zonas de Reserva Forestal de ley 2ª de 1959, con el fin de garantizar el acceso a estas. Integralidad de Derechos: Bajo este principio se busca la armonía entre la protección del ambiente y la garantía de los derechos del campesinado, en virtud de la interdependencia y complementariedad de estos derechos. La adjudicación de baldíos dentro de las Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959, así como los contenidos y limitaciones al derecho de propiedad dentro de ellas, están guiadas por la armonización entre los derechos del campesinado y la protección ambiental de las riquezas forestales del país. En caso de conflictos de interpretación, la implementación de la presente ley deberá priorizar las soluciones que logren garantizar ambos derechos. Soberanía Alimentaria: La presente ley busca articular y priorizar todos los procesos de adopción de decisiones sobre política agroalimentaria y el derecho a una alimentación sana y suficiente, producida con métodos sostenibles y equitativos.	Zonas de Reserva Forestal de ley 2ª de 1959, con el fin de garantizar el acceso a estas. Integralidad de Derechos: Bajo este principio se busca la armonía entre la protección del ambiente y la garantía de los derechos del campesinado, en virtud de la interdependencia y complementariedad de estos derechos. La adjudicación de baldíos dentro de las Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959, así como los contenidos y limitaciones al derecho de propiedad dentro de ellas, están guiadas por la armonización entre los derechos del campesinado y la protección ambiental de las riquezas forestales del país. En caso de conflictos de interpretación, la implementación de la presente ley deberá priorizar las soluciones que logren garantizar ambos derechos. Soberanía Alimentaria: La presente ley busca articular y priorizar todos los procesos de adopción de decisiones sobre política agroalimentaria y el derecho a una alimentación sana y suficiente, producida con métodos sostenibles y equitativos.	
CAPÍTULO II – SOBRE LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL	CAPÍTULO II – SOBRE LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL	SIN MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE COMISIÓN QUINTA CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA CÁMARA DE REPRESENTANTES	OBSERVACIONES
<p>ARTÍCULO 4. CONSEJO NACIONAL DE ECONOMÍA FORESTAL Y AGRARIA CAMPESINA. Créase el Consejo Nacional de Economía Forestal y Agraria Campesina en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, con las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Formular, implementar y hacer seguimiento al Programa Nacional de Adjudicación de baldíos en zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959 para el desarrollo de la Economía Forestal y Agraria Campesina. 2. Hacer seguimiento al cumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente ley sobre el uso, goce y disposición de los títulos verdes adjudicados en zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959. 3. Realizar y presentar informes semestrales, que serán de consulta pública, sobre el estado de la titulación en zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959 para población campesina. <p>Los informes deberán incluir información georreferenciada y actualizada de los predios adjudicados, precisando su estado y los proyectos productivos asociados y/o</p>	<p>ARTÍCULO 4. CONSEJO NACIONAL DE ECONOMÍA FORESTAL Y AGRARIA CAMPESINA. Créase el Consejo Nacional de Economía Forestal y Agraria Campesina en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la presente ley, con las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Formular, implementar y hacer seguimiento al Programa Nacional de Adjudicación de baldíos en zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959 para el desarrollo de la Economía Forestal y Agraria Campesina. 2. Hacer seguimiento al cumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente ley sobre el uso, goce y disposición de los títulos verdes adjudicados en zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959. 3. Realizar y presentar informes semestrales, que serán de consulta pública, sobre el estado de la titulación en zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959 para población campesina. <p>Los informes deberán incluir información georreferenciada y actualizada de los predios adjudicados, precisando su estado y los proyectos productivos asociados y/o</p>	SIN MODIFICACIONES
<p>ARTÍCULO 5. MANEJO DE INFORMACIÓN: Para los efectos de esta ley, el manejo de la información se hará de conformidad con lo dispuesto en los artículos 35, 37 y 53 de la Ley 2294 de 2023.</p>	<p>ARTÍCULO 5. MANEJO DE INFORMACIÓN: Para los efectos de esta ley, el manejo de la información se hará de conformidad con lo dispuesto en los artículos 35, 37 y 53 de la Ley 2294 de 2023.</p>	SIN MODIFICACIONES
<p>ARTÍCULO 6. CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN: El Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE tendrá el término de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de esta ley, para realizar la caracterización de la población que se encuentra asentada en las Zonas de Reserva Forestal definidas en</p>	<p>ARTÍCULO 6. CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN: El Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE tendrá el término de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de esta ley, para realizar la caracterización de la población que se encuentra asentada en las Zonas de Reserva Forestal definidas en</p>	SIN MODIFICACIONES

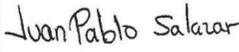
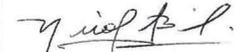
TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE COMISIÓN QUINTA CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA CÁMARA DE REPRESENTANTES	OBSERVACIONES
<p>la ley 2ª de 1959, sin perjuicio de que avance la adjudicación de tierras baldías en estas zonas, por parte de las entidades competentes.</p>	<p>la ley 2ª de 1959, sin perjuicio de que avance la adjudicación de tierras baldías en estas zonas, por parte de las entidades competentes.</p>	
<p>Capítulo III. SOBRE EL PROCESO DE ADJUDICACIÓN FORESTAL DE BALDÍOS EN ZONAS DE RESERVA FORESTAL DE LEY 2 DE 1959</p>	<p>Capítulo III. SOBRE EL PROCESO DE ADJUDICACIÓN FORESTAL DE BALDÍOS EN ZONAS DE RESERVA FORESTAL DE LEY 2 DE 1959</p>	SIN MODIFICACIONES
<p>ARTÍCULO 7. SUJETOS DE ADJUDICACIÓN EN ZONAS DE RESERVA FORESTAL DE LEY 2 DE 1959. Son sujetos de adjudicación en Zonas de Reserva Forestal de ley 2 de 1959, los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Campesinos, campesinas, trabajadores y trabajadoras con vocación agraria, sin tierra o con tierra insuficiente y sus organizaciones, priorizando a la mujer rural, cabeza de familia y víctimas del conflicto armado. 2. Las familias campesinas que hayan suscrito o que suscriban acuerdos de sustitución de cultivos de uso ilícito. 	<p>ARTÍCULO 7. SUJETOS DE ADJUDICACIÓN EN ZONAS DE RESERVA FORESTAL DE LEY 2 DE 1959. Son sujetos de adjudicación en Zonas de Reserva Forestal de ley 2 de 1959, los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Campesinos, campesinas, trabajadores y trabajadoras con vocación agraria, sin tierra o con tierra insuficiente y sus organizaciones, priorizando a la mujer rural, cabeza de familia y víctimas del conflicto armado. 2. Las familias campesinas que hayan suscrito o que suscriban acuerdos de sustitución de cultivos de uso ilícito. 	SIN MODIFICACIONES
<p>ARTÍCULO 8. REQUISITOS PARA LA ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS EN ZONAS DE RESERVA FORESTALES DE LEY 2 DE 1959. Los sujetos de adjudicación en zonas de Reserva Forestal de ley 2 de 1959 deberán cumplir con los siguientes requisitos:</p>	<p>ARTÍCULO 8. REQUISITOS PARA LA ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS EN ZONAS DE RESERVA FORESTALES DE LEY 2 DE 1959. Los sujetos de adjudicación en zonas de Reserva Forestal de ley 2 de 1959 deberán cumplir con los siguientes requisitos:</p>	SIN MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE COMISIÓN QUINTA CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA CÁMARA DE REPRESENTANTES	OBSERVACIONES
<ol style="list-style-type: none"> 1. Ser sujeto de adjudicación de conformidad con lo establecido en el artículo 7º de la presente ley. 2. Demostrar una ocupación previa, pacífica e ininterrumpida, con actos de señor y dueño, no inferior a 5 años en baldíos de la reserva forestal de ley 2 de 1959, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. <p>En caso de presentarse cultivos de uso ilícito en los predios a adjudicar, los beneficiarios deberán suscribir acuerdos de sustitución.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ser sujeto de adjudicación de conformidad con lo establecido en el artículo 7º de la presente ley. 2. Demostrar una ocupación previa, pacífica e ininterrumpida, con actos de señor y dueño, no inferior a 5 años en baldíos de la reserva forestal de ley 2 de 1959, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. <p>En caso de presentarse cultivos de uso ilícito en los predios a adjudicar, los beneficiarios deberán suscribir acuerdos de sustitución.</p>	
<p>ARTÍCULO 9. Unidad Campesina Ambiental Familiar Y Agraria UCAFA. Unidad Campesina Ambiental Familiar Y Agraria UCAFA. La determinación de la extensión de los baldíos objeto del título verde deberá tener en cuenta la figura de Unidad Campesina Ambiental Familiar Y Agraria UCAFA entendida como el área mínima vital que permite a una familia rural vivir de manera digna.</p> <p>Los criterios metodológicos y las extensiones mínimas y máximas serán definidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en un plazo no mayor a seis (6) meses.</p>	<p>ARTÍCULO 9. Unidad Campesina Ambiental Familiar Y Agraria UCAFA. Unidad Campesina Ambiental Familiar Y Agraria UCAFA. La determinación de la extensión de los baldíos objeto del título verde deberá tener en cuenta la figura de Unidad Campesina Ambiental Familiar Y Agraria UCAFA entendida como el área mínima vital que permite a una familia rural vivir de manera digna.</p> <p>Los criterios metodológicos y las extensiones mínimas y máximas serán definidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en un plazo no mayor a seis (6) meses.</p>	SIN MODIFICACIONES

TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE COMISIÓN QUINTA CÁMARA DE REPRESENTANTES	TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE EN PLENARIA CÁMARA DE REPRESENTANTES	OBSERVACIONES
cuando cumpla las restricciones de la que trata el artículo 11 de la presente ley. En caso contrario, la Agencia Nacional de Tierras realizaría la revocatoria del título y la extinción de dominio de conformidad con lo definido en el presente artículo.	cuando cumpla las restricciones de la que trata el artículo 11 de la presente ley. En caso contrario, la Agencia Nacional de Tierras realizaría la revocatoria del título y la extinción de dominio de conformidad con lo definido en el presente artículo.	
<p>ARTÍCULO 13 TRANSITORIO. La Agencia Nacional de Tierras ANT o quien haga sus veces, contará con un periodo de 5 años a partir de la vigencia de esta ley, para adjudicar baldíos de la Nación ubicados en zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959 a la población campesina que cumpla con los requisitos establecidos en la presente ley.</p> <p>Los baldíos adjudicados serán destinados al desarrollo de proyectos productivos de economía forestal y agraria campesina, que contribuyan al cierre y/o estabilización de la frontera agrícola, atendiendo a la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, sin perjuicio de acuerdos voluntarios, incentivos a la conservación, u otros mecanismos orientados a la protección ambiental.</p>	<p>ARTÍCULO 13 TRANSITORIO. La Agencia Nacional de Tierras ANT o quien haga sus veces, contará con un periodo de 5 años a partir de la vigencia de esta ley, para adjudicar baldíos de la Nación ubicados en zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959 a la población campesina que cumpla con los requisitos establecidos en la presente ley.</p> <p>Los baldíos adjudicados serán destinados al desarrollo de proyectos productivos de economía forestal y agraria campesina, que contribuyan al cierre y/o estabilización de la frontera agrícola, atendiendo a la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, sin perjuicio de acuerdos voluntarios, incentivos a la conservación, u otros mecanismos orientados a la protección ambiental.</p>	SIN MODIFICACIONES
<p>ARTÍCULO 14: VIGENCIA: La presente ley, rige a partir de la fecha de su expedición y modifica las leyes que le sean contrarias.</p>	<p>ARTÍCULO 14: VIGENCIA: La presente ley, rige a partir de la fecha de su expedición y modifica las leyes que le sean contrarias.</p>	SIN MODIFICACIONES

De conformidad con los argumentos expuestos en el presente documento y de acuerdo con lo emanado en el artículo 153° de la Ley 5ª de 1992, nos permitimos presentar informe de **PONENCIA POSITIVA** al Proyecto de Ley No 096 de 2023 Cámara "**Por medio de la cual se habilita la adjudicación de tierras en reservas forestales de la ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones**", y solicitamos a los miembros de la Cámara de Representantes dar **segundo debate** al Proyecto de Ley en mención.

De los honorables representantes,

 JUAN PABLO SALAZAR RIVERA Coordinador ponente	 JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN Ponente
 NICOLÁS CUBILLOS Ponente	

10. CONFLICTOS DE INTERÉS

Dando cumplimiento a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 del 19 de noviembre de 2019 "por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992".

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

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

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

c) **Beneficio directo:** aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil."

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

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

Por lo que se hacen las siguientes consideraciones:

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

11. PROPOSICIÓN CON LA QUE TERMINA EL INFORME DE PONENCIA

12. TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE

PROYECTO DE LEY 096 DE 2023 "POR MEDIO DEL CUAL SE HABILITA LA ADJUDICACIÓN DE TIERRAS EN FAVOR DE LA POBLACIÓN CAMPESINA EN LAS ÁREAS DE RESERVAS FORESTALES DE LA LEY 2ª DE 1959 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPÍTULO I - DISPOSICIONES GENERALES

ARTÍCULO 1°. OBJETO. El objeto de esta ley es habilitar, en favor de la población campesina ocupante y/o tenedora, la adjudicación de tierras baldías en Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2 de 1959, así como definir el alcance y el contenido del derecho de dominio sobre la tierra al interior de éstas.

ARTÍCULO 2°. ÁMBITO DE APLICACIÓN. La presente ley aplica en todo el territorio nacional, para la adjudicación de tierras baldías en las zonas de la Reserva Forestal de la Ley 2 de 1959, sin perjuicio de los territorios de comunidades étnicas legalmente constituidos y otras figuras con previa decisión de ordenamiento que puedan traslaparse con zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959.

Quedan excluidos del ámbito de aplicación aquellos predios que presenten procesos de deforestación con posterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, de acuerdo con la información que, para tal efecto, suministrará el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono.

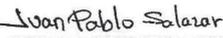
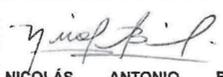
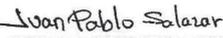
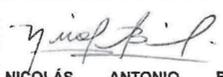
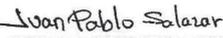
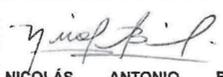
En los aspectos no regulados en esta ley, se seguirán las reglas establecidas en la normatividad agraria y ambiental vigente.

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

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

Integralidad de Derechos. Bajo este principio se busca la armonía entre la protección del ambiente y la garantía de los derechos del campesinado, en virtud de la interdependencia y complementariedad de estos derechos. La adjudicación de baldíos dentro de las Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959, así como los contenidos y limitaciones al derecho de propiedad dentro de ellas, están guiadas por la armonización entre los derechos del campesinado y la protección ambiental de las

<p>riquezas forestales del país. En caso de conflictos de interpretación, la implementación de la presente ley deberá priorizar las soluciones que logren garantizar ambos derechos.</p> <p>Soberanía Alimentaria. La presente ley busca articularse y priorizar todos los procesos de adopción de decisiones sobre política agroalimentaria y el derecho a una alimentación sana y suficiente, producida con métodos sostenibles y equitativos.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO II – SOBRE LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL</p> <p>ARTÍCULO 4°. CONSEJO NACIONAL DE ECONOMÍA FORESTAL Y AGRARIA CAMPESINA. Créase el Consejo Nacional de Economía Forestal y Agraria Campesina en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, con las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Formular, implementar y hacer seguimiento al Programa Nacional de Adjudicación de baldíos en zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959 para el desarrollo de la Economía Forestal y Agraria Campesina. 2. Hacer seguimiento al cumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente ley sobre el uso, goce y disposición de los títulos verdes adjudicados en zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959. 3. Realizar y presentar informes semestrales, que serán de consulta pública, sobre el estado de la titulación en zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959 para población campesina. <p>Los informes deberán incluir información georreferenciada y actualizada de los predios adjudicados, precisando su estado y los proyectos productivos asociados y/o implementados, así como los reportes sobre el comportamiento de la deforestación en el área de influencia de las adjudicaciones a cargo del Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono.</p> <p>El Consejo sesionará ordinariamente cada 3 meses, sin perjuicio de las sesiones extraordinarias a que haya lugar.</p> <p>Harán parte del Consejo el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, los cuales convocarán a sus entidades adscritas y autoridades cuando sea necesario.</p> <p>ARTÍCULO 5°. MANEJO DE INFORMACIÓN. Para los efectos de esta ley, el manejo de la información se hará de conformidad con lo dispuesto en los artículos 35, 37 y 53 de la Ley 2294 de 2023.</p> <p>ARTÍCULO 6°. CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN. El Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE tendrá el término de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de esta ley, para entregar la caracterización de la población</p>	<p>que se encuentra asentada en las Zonas de Reserva Forestal definidas en la ley 2ª de 1959, sin perjuicio de que avance la adjudicación de tierras baldías en estas zonas, por parte de las entidades competentes.</p> <p>Capítulo III. SOBRE EL PROCESO DE ADJUDICACIÓN FORESTAL DE BALDÍOS EN ZONAS DE RESERVA FORESTAL DE LEY 2 DE 1959.</p> <p style="text-align: center;">Capítulo III. SOBRE EL PROCESO DE ADJUDICACIÓN FORESTAL DE BALDÍOS EN ZONAS DE RESERVA FORESTAL DE LEY 2 DE 1959</p> <p>ARTÍCULO 7°. SUJETOS DE ADJUDICACIÓN EN ZONAS DE RESERVA FORESTAL DE LEY 2 DE 1959. Son sujetos de adjudicación en Zonas de Reserva Forestal de ley 2 de 1959, los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Campesinos, campesinas, trabajadores y trabajadoras con vocación agraria, sin tierra o con tierra insuficiente y sus organizaciones, priorizando a la mujer rural, cabeza de familia y víctimas del conflicto armado. 2. Las familias campesinas que hayan suscrito o que suscriban acuerdos de sustitución de cultivos de uso ilícito. <p>ARTÍCULO 8°. REQUISITOS PARA LA ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS EN ZONAS DE RESERVA FORESTALES DE LEY 2 DE 1959. Los sujetos de adjudicación en zonas de Reserva Forestal de ley 2 de 1959 deberán cumplir con los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ser sujeto de adjudicación de conformidad con lo establecido en el artículo 7° de la presente ley. 2. Demostrar una ocupación previa, pacífica e ininterrumpida, con actos de señor y dueño, no inferior a 5 años en baldíos de la reserva forestal de ley 2 de 1959, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. 3. En caso de presentarse cultivos de uso ilícito en los predios a adjudicar, los beneficiarios deberán suscribir acuerdos de sustitución. <p>ARTÍCULO 9°. Unidad Campesina Ambiental Familiar Y Agraria UCAFA. Unidad Campesina Ambiental Familiar Y Agraria UCAFA. La determinación de la extensión de los baldíos objeto del título verde deberá tener en cuenta la figura de Unidad Campesina Ambiental Familiar Y Agraria UCAFA entendida como el área mínima vital que permite a una familia rural vivir de manera digna.</p> <p>Los criterios metodológicos y las extensiones mínimas y máximas serán definidos entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en un plazo no mayor a seis (6) meses, teniendo en cuenta variables ecológicas, sociales y económicas, así como los objetivos de las zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959.</p>
<p>ARTÍCULO 10°. PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN.</p> <p>El procedimiento de adjudicación sobre tierras baldías en zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959 se realizará atendiendo a las normas agrarias vigentes sobre adjudicación de baldíos.</p> <p>La adjudicación de que trata esta ley se denominará “título verde”, a través del cual el Estado otorgará el derecho real de dominio del predio a la población beneficiaria, el cual permitirá el desarrollo de proyectos productivos de economía forestal y agraria campesina que contribuyan al cierre y/o estabilización de la frontera agrícola, atendiendo la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre.</p> <p>Las adjudicaciones de los predios baldíos ubicados en las zonas de reserva forestal de ley 2 de 1959 no excederán, en cada caso, una (1) Unidad Campesina Ambiental Familiar Y Agraria UCAFA.</p> <p style="text-align: center;">CAPÍTULO IV. SOBRE EL DERECHO DE DOMINIO DENTRO DE ZONAS DE RESERVA FORESTAL DE LEY 2 DE 1959.</p> <p>ARTÍCULO 11°. USO, GOCE, ADQUISICIÓN Y DISPOSICIÓN.</p> <p>La adjudicación de que trata la presente ley se denominará título verde y otorgará el derecho real de dominio.</p> <p>El uso y goce del predio ubicado al interior de la Zona de Reserva Forestal establecida por la Ley 2 de 1959 se realizará a través de la implementación de proyectos productivos de economía forestal y agraria campesina que contribuyan al cierre y/o estabilización de la frontera agrícola, atendiendo la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre.</p> <p>En cuanto a la disposición, el titular de la adjudicación no podrá transferir el derecho real de dominio del predio ubicado al interior de la Zona de Reserva Forestal, antes de cumplir quince (15) años en calidad de propietario, y con autorización expresa y escrita para la venta por parte de la Agencia Nacional de Tierras o quien haga sus veces.</p> <p>La venta o cesión de uso de predios adjudicados dentro de las Zonas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959, podrá acordarse únicamente en favor de sujetos que reúnan los requisitos establecidos en los numerales 1 y 3 del artículo 8° de la presente ley.</p> <p>En cualquier caso, la tradición del derecho de dominio del predio no autoriza un uso y goce distinto al establecido por la presente ley.</p> <p>ARTÍCULO 12°. REVERSIÓN DEL TÍTULO. La Agencia Nacional de Tierras de oficio o a petición de parte, revertirá el título, en favor de la Nación las adjudicaciones de baldíos dentro de las Zonas de Reserva Forestal de la ley 2ª de 1959, en los siguientes casos:</p>	<ol style="list-style-type: none"> a. El incumplimiento de las condiciones establecidas, acorde con lo definido en la adjudicación de baldíos y títulos verdes. b. El incumplimiento del compromiso con la conservación de los bosques, los suelos, las aguas y la vida silvestre dentro del predio otorgado y titulado. c. La cesión de derechos y dominio del predio, hecho a terceros sin autorización de la Agencia Nacional de Tierras. d. El destino del predio para usos diferentes a los señalados y habilitados en los títulos verdes. e. El incumplimiento reiterado de las obligaciones derivadas del otorgamiento, la titulación y/o de las normas ambientales, salvo fuerza mayor debidamente comprobada, siempre que el interesado dé aviso dentro de los treinta días (30) siguientes al acaecimiento de la misma. f. No dar cumplimiento al acuerdo de sustitución de cultivos de uso ilícito. g. No hacer uso del predio titulado durante tres (3) años continuos. h. Las demás que apliquen en las normas agrarias, ambientales y las que expresamente se consignen en el acto administrativo por medio del cual se otorga el título verde. <p>PARÁGRAFO 1: La Agencia Nacional de Tierras aplicará el proceso para la reversión del título de acuerdo con la normatividad vigente.</p> <p>PARÁGRAFO 2: Las limitaciones al derecho de dominio sobre baldíos adjudicados dentro de las Zonas de Reserva Forestal de la ley 2ª de 1959, serán subrogadas a los herederos del adjudicatario, siempre y cuando cumpla las restricciones de la que trata el artículo 11° de la presente ley. En caso contrario, la Agencia Nacional de Tierras realizará la revocatoria del título y la extinción de dominio de conformidad con lo definido en el presente artículo.</p> <p>ARTÍCULO 13° TRANSITORIO. La Agencia Nacional de Tierras ANT o quien haga sus veces, contará con un periodo de 5 años a partir de la vigencia de esta ley, para adjudicar baldíos de la Nación ubicados en zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959 a la población campesina que cumpla con los requisitos establecidos en la presente ley.</p> <p>Los baldíos adjudicados serán destinados al desarrollo de proyectos productivos de economía forestal y agraria campesina, que contribuyan al cierre y/o estabilización de la frontera agrícola, atendiendo a la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, sin perjuicio de acuerdos voluntarios, incentivos a la conservación, u otros mecanismos orientados a la protección ambiental.</p> <p>ARTÍCULO 14°. VIGENCIA. La presente ley, rige a partir de la fecha de su expedición y modifica las leyes que le sean contrarias.</p>

<p>De los honorables representantes,</p> <table border="1" data-bbox="185 680 776 932"> <tr> <td data-bbox="185 680 483 803">  JUAN PABLO SALAZAR RIVERA Coordinador ponente </td> <td data-bbox="483 680 776 803">  JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN Ponente </td> </tr> <tr> <td data-bbox="185 803 483 932">  NICOLÁS CUBILLOS Ponente </td> <td data-bbox="483 803 776 932"> ANTONIO BARGUIL Ponente </td> </tr> </table>	 JUAN PABLO SALAZAR RIVERA Coordinador ponente	 JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN Ponente	 NICOLÁS CUBILLOS Ponente	ANTONIO BARGUIL Ponente	<p>TEXTO APROBADO EN PRIMER DEBATE EN SESIÓN ORDINARIA DE LA COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES EL DÍA MARTES 28 DE MAYO 2024</p> <p>PROYECTO DE LEY 096 DE 2023</p> <p>“POR MEDIO DEL CUAL SE HABILITA LA ADJUDICACIÓN DE TIERRAS EN RESERVAS FORESTALES DE LA LEY 2ª DE 1959 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”</p> <p>EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA</p> <p>DECRETA:</p> <p>CAPÍTULO I - DISPOSICIONES GENERAL</p> <p>ARTÍCULO 1. OBJETO. El objeto de esta ley es habilitar, en favor de la población campesina ocupante y/o tenedora, la adjudicación de tierras baldías en Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2 de 1959, así como definir el alcance y el contenido del derecho de dominio sobre la tierra al interior de éstas.</p> <p>ARTÍCULO 2. ÁMBITO DE APLICACIÓN. La presente ley aplica en todo el territorio nacional, para la adjudicación de tierras baldías en las zonas de la Reserva Forestal de la Ley 2 de 1959, sin perjuicio de los territorios de comunidades étnicas legalmente constituidos y otras figuras con previa decisión de ordenamiento que puedan traslaparse con zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959.</p>
 JUAN PABLO SALAZAR RIVERA Coordinador ponente	 JOSÉ OCTAVIO CARDONA LEÓN Ponente				
 NICOLÁS CUBILLOS Ponente	ANTONIO BARGUIL Ponente				
<p>Quedan excluidos del ámbito de aplicación aquellos predios que presenten procesos de deforestación con posterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, de acuerdo con la información que, para tal efecto, suministrará el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono.</p> <p>En los aspectos no regulados en esta ley, se seguirán las reglas establecidas en la normatividad agraria y ambiental vigente.</p> <p>ARTÍCULO 3. PRINCIPIOS: Para la adjudicación de tierras en Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959 se guiará, entre otros, por los siguientes principios:</p> <p>Celeridad: Las entidades públicas involucradas en la aplicación de esta ley, deberán actuar con diligencia en la adjudicación de tierras en Zonas de Reserva Forestal de ley 2ª de 1959, con el fin de garantizar el acceso a estas.</p> <p>Integralidad de Derechos: Bajo este principio se busca la armonía entre la protección del ambiente y la garantía de los derechos del campesinado, en virtud de la interdependencia y complementariedad de estos derechos. La adjudicación de baldíos dentro de las Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959, así como los contenidos y limitaciones al derecho de propiedad dentro de ellas, están guiadas por la armonización entre los derechos del campesinado y la protección ambiental de las riquezas forestales del país. En caso de conflictos de interpretación, la implementación de la presente ley deberá priorizar las soluciones que logren garantizar ambos derechos.</p> <p>Soberanía Alimentaria: La presente ley busca articular y priorizar todos los procesos de adopción de decisiones sobre política agroalimentaria y el derecho a una alimentación sana y suficiente, producida con métodos sostenibles y equitativos.</p> <p>CAPÍTULO II – SOBRE LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL</p> <p>ARTÍCULO 4. CONSEJO NACIONAL DE ECONOMÍA FORESTAL Y AGRARIA CAMPESINA. Créase el Consejo Nacional de Economía Forestal y Agraria</p>	<p>Campesina en un plazo máximo de seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, con las siguientes funciones:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Formular, implementar y hacer seguimiento al Programa Nacional de Adjudicación de baldíos en zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959 para el desarrollo de la Economía Forestal y Agraria Campesina. 2. Hacer seguimiento al cumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente ley sobre el uso, goce y disposición de los títulos verdes adjudicados en zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959. 3. Realizar y presentar informes semestrales, que serán de consulta pública, sobre el estado de la titulación en zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959 para población campesina. <p>Los informes deberán incluir información georreferenciada y actualizada de los predios adjudicados, precisando su estado y los proyectos productivos asociados y/o implementados, así como los reportes sobre el comportamiento de la deforestación en el área de influencia de las adjudicaciones a cargo del Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono.</p> <p>El Consejo sesionará ordinariamente cada 3 meses, sin perjuicio de las sesiones extraordinarias a que haya lugar.</p> <p>Harán parte del Consejo el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, los cuales convocarán a sus entidades adscritas y autoridades cuando sea necesario.</p> <p>ARTÍCULO 5. MANEJO DE INFORMACIÓN: Para los efectos de esta ley, el manejo de la información se hará de conformidad con lo dispuesto en los artículos 35, 37 y 53 de la Ley 2294 de 2023.</p> <p>ARTÍCULO 6. CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN: El Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE tendrá el término de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de esta ley, para realizar la caracterización de la</p>				

<p>población que se encuentra asentada en las Zonas de Reserva Forestal definidas en la ley 2ª de 1959, sin perjuicio de que avance la adjudicación de tierras baldías en estas zonas, por parte de las entidades competentes.</p> <p>Capítulo III. SOBRE EL PROCESO DE ADJUDICACIÓN FORESTAL DE BALDÍOS EN ZONAS DE RESERVA FORESTAL DE LEY 2 DE 1959</p> <p>ARTÍCULO 7. SUJETOS DE ADJUDICACIÓN EN ZONAS DE RESERVA FORESTAL DE LEY 2 DE 1959. Son sujetos de adjudicación en Zonas de Reserva Forestal de ley 2 de 1959, los siguientes:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Campesinos, campesinas, trabajadores y trabajadoras con vocación agraria, sin tierra o con tierra insuficiente y sus organizaciones, priorizando a la mujer rural, cabeza de familia y víctimas del conflicto armado. 2. Las familias campesinas que hayan suscrito o que suscriban acuerdos de sustitución de cultivos de uso ilícito. <p>ARTÍCULO 8. REQUISITOS PARA LA ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS EN ZONAS DE RESERVA FORESTALES DE LEY 2 DE 1959. Los sujetos de adjudicación en zonas de Reserva Forestal de ley 2 de 1959 deberán cumplir con los siguientes requisitos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ser sujeto de adjudicación de conformidad con lo establecido en el artículo 7º de la presente ley. 2. Demostrar una ocupación previa, pacífica e ininterrumpida, con actos de señor y dueño, no inferior a 5 años en baldíos de la reserva forestal de ley 2 de 1959, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley. 	<ol style="list-style-type: none"> 3. En caso de presentarse cultivos de uso ilícito en los predios a adjudicar, los beneficiarios deberán suscribir acuerdos de sustitución. <p>ARTÍCULO 9. Unidad Campesina Ambiental Familiar Y Agraria UCAFA. La determinación de la extensión de los baldíos objeto del título verde deberá tener en cuenta la figura de Unidad Campesina Ambiental Familiar Y Agraria UCAFA entendida como el área mínima vital que permite a una familia rural vivir de manera digna.</p> <p>Los criterios metodológicos y las extensiones mínimas y máximas serán definidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en un plazo no mayor a seis (6) meses, teniendo en cuenta variables ecológicas, sociales y económicas, así como los objetivos de las zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959.</p> <p>ARTÍCULO 10. PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN:</p> <p>El procedimiento de adjudicación sobre tierras baldías en zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959 se realizará atendiendo a las normas agrarias vigentes sobre adjudicación de baldíos.</p> <p>La adjudicación de que trata esta ley se denominará "título verde", a través del cual el Estado otorgará el derecho real de dominio del predio a la población beneficiaria, el cual permitirá el desarrollo de proyectos productivos de economía forestal y agraria campesina que contribuyan al cierre y/o estabilización de la frontera agrícola, atendiendo la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre.</p> <p>Las adjudicaciones de los predios baldíos ubicados en las zonas de reserva forestal de ley 2 de 1959 no excederán, en cada caso, una (1) Unidad Campesina Ambiental Familiar Y Agraria UCAFA.</p> <p>CAPÍTULO IV. SOBRE EL DERECHO DE DOMINIO DENTRO DE ZONAS DE RESERVA FORESTAL DE LEY 2 DE 1959</p>
<p>ARTÍCULO 11. USO, GOCE, ADQUISICIÓN Y DISPOSICIÓN.</p> <p>La adjudicación de que trata la presente ley se denominará título verde y otorgará el derecho real de dominio.</p> <p>El uso y goce del predio ubicado al interior de la Zona de Reserva Forestal establecida por la Ley 2 de 1959 se realizará a través de la implementación de proyectos productivos de economía forestal y agraria campesina que contribuyan al cierre y/o estabilización de la frontera agrícola, atendiendo la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre.</p> <p>En cuanto a la disposición, el titular de la adjudicación no podrá transferir el derecho real de dominio del predio ubicado al interior de la Zona de Reserva Forestal, antes de cumplir quince (15) años en calidad de propietario, y con autorización expresa y escrita para la venta por parte de la Agencia Nacional de Tierras o quien haga sus veces.</p> <p>La venta o cesión de uso de predios adjudicados dentro de las Zonas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959, podrá acordarse únicamente en favor de sujetos que reúnan los requisitos establecidos en los numerales 1 y 3 del artículo 8º de la presente ley.</p> <p>En cualquier caso, la tradición del derecho de dominio del predio no autoriza un uso y goce distinto al establecido por la presente ley.</p> <p>ARTÍCULO 12. REVERSIÓN DEL TÍTULO: La Agencia Nacional de Tierras de oficio o a petición de parte, revertirá el título en favor de la Nación las adjudicaciones de baldíos dentro de las Zonas de Reserva Forestal de la ley 2ª de 1959, en los siguientes casos:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. El incumplimiento de las condiciones establecidas, acorde con lo definido en la adjudicación de baldíos y títulos verdes. b. El incumplimiento del compromiso con la conservación de los bosques, los suelos, las aguas y la vida silvestre dentro del predio otorgado y titulado. 	<ol style="list-style-type: none"> c. La cesión de derechos y dominio del predio, hecho a terceros sin autorización de la Agencia Nacional de Tierras. d. El destino del predio para usos diferentes a los señalados y habilitados en los títulos verdes. e. El incumplimiento reiterado de las obligaciones derivadas del otorgamiento, la titulación y/o de las normas ambientales, salvo fuerza mayor debidamente comprobada, siempre que el interesado dé aviso dentro de los treinta días (30) siguientes al acaecimiento de la misma. f. No dar cumplimiento al acuerdo de sustitución de cultivos de uso ilícito. g. No hacer uso del predio titulado durante tres (3) años continuos. h. Las demás que apliquen en las normas agrarias, ambientales y las que expresamente se consignen en el acto administrativo por medio del cual se otorga el título verde. <p>PARÁGRAFO 1: La Agencia Nacional de Tierras aplicará el proceso para la reversión del título de acuerdo con la normatividad vigente.</p> <p>PARÁGRAFO 2: Las limitaciones al derecho de dominio sobre baldíos adjudicados dentro de las Zonas de Reserva Forestal de la ley 2ª de 1959, serán subrogadas a los herederos del adjudicatario, siempre y cuando cumpla las restricciones de la que trata el artículo 11 de la presente ley. En caso contrario, la Agencia Nacional de Tierras realizaría la revocatoria del título y la extinción de dominio de conformidad con lo definido en el presente artículo.</p> <p>ARTÍCULO 13 TRANSITORIO. La Agencia Nacional de Tierras ANT o quien haga sus veces, contará con un periodo de 5 años a partir de la vigencia de esta ley, para adjudicar baldíos de la Nación ubicados en zonas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959 a la población campesina que cumpla con los requisitos establecidos en la presente ley.</p>

Los baldíos adjudicados serán destinados al desarrollo de proyectos productivos de economía forestal y agraria campesina, que contribuyan al cierre y/o estabilización de la frontera agrícola, atendiendo a la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, sin perjuicio de acuerdos voluntarios, incentivos a la conservación, u otros mecanismos orientados a la protección ambiental.

ARTÍCULO 14: VIGENCIA: La presente ley, rige a partir de la fecha de su expedición y modifica las leyes que le sean contrarias.

La relación completa de la aprobación en primer debate del Proyecto de Ley consta en la Acta 040, correspondiente a la sesión realizada el día 28 de mayo de 2024; el anuncio de la votación del Proyecto de ley se hizo el día 21 de mayo de 2024, Acta No. 039, de acuerdo con el artículo 8 del Acto Legislativo 1 de 2003.



CAMILIO ERNESTO ROMERO GALVÁN.
Secretario Comisión Quinta
Cámara de Representantes