



# GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 341

Bogotá, D. C., viernes, 21 de marzo de 2025

EDICIÓN DE 29 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

## CÁMARA DE REPRESENTANTES

### PROYECTOS DE LEY

#### PROYECTO DE LEY NÚMERO 544 DE 2025

##### CÁMARA

*por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República rinden homenaje a los caficultores colombianos y a la Federación Nacional de Cafeteros por el centenario de su fundación*

Bogotá, D. C, marzo de 2025

Honorable Representante

**JAIME RAUL SALAMANCA TORRES**

Presidente

Cámara de Representantes

Doctor

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**

Secretario General

Cámara de Representantes

Respetados Presidente y Secretario,

Nos permitimos radicar en su Despacho, el **Proyecto de Ley número 255 de 2025**, por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República rinden homenaje a los caficultores colombianos y a la Federación Nacional de Cafeteros por el centenario de su fundación, de acuerdo con lo previsto en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia y los artículos 139 y siguientes de la Ley 5ª de 1992.

FLORA PERDOMO ANDRADE  
Representante a la Cámara por Huila

#### 1. ARTICULADO

##### PROYECTO DE LEY NÚMERO 544 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República rinden homenaje a los caficultores colombianos y a la Federación Nacional de Cafeteros por el centenario de su fundación.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1º.** La Nación y el Congreso de la República se asocian y vinculan para rendir homenaje a los caficultores del país con ocasión del centenario de fundación de la Federación Nacional de Cafeteros, constituida el 27 de junio de 1927.

**Artículo 2º.** El Congreso de Colombia enaltece la labor de la Federación Nacional de Cafeteros por su servicio y contribución al desarrollo social, cultural y económico de los caficultores, y en general de nuestro país, siendo la representación del trabajo y esfuerzo colectivo en pro del bienestar de las miles de familias que cultivan café en Colombia.

Por sus aportes a la economía nacional, a la industria cafetera, el desarrollo de la economía rural de la sociedad colombiana y por su incansable labor para posicionar el café colombiano como un sinónimo de excelencia en los mercados del mundo.

Por su trabajo en la preservación de la identidad, la historia y el legado de la tradición cafetera en Colombia.

En tal sentido, en el transcurso del mes de junio de 2027, la Cámara de Representantes y el Senado

Atentamente,

ANIBAL GUSTAVO HOYOS FRANCO  
Representante a la Cámara por Risaralda  
Partido Liberal

JULIO OSAR TRIANA QUINTERO  
Representante a la Cámara por Huila  
Partido Cambio Radical

JOHN EDGAR PÉREZ ROJAS  
Representante a la Cámara por Quindío  
Partido Cambio Radical

DELCY ESPERANZA RIVERA BUENAVENTURA  
Representante a la Cámara por Tolima  
Partido Conservador

GILMA DÍAZ ARIAS  
Representante a la Cámara por Cauquetá  
Partido Liberal

P. LCPL  
Wilder Escobar

Gilberto Batencourt P

de la República celebrarán de forma independiente una sesión solemne, especial y protocolaria para conmemorar los cien (100) años de fundación de la Federación Nacional de Cafeteros.

Dicha sesión será conducida por la Mesa Directiva de la Cámara de Representantes o del Senado de la República, según corresponda, que definirá fecha y hora en la cual será programada, y contará con la participación de Congresistas de la República y miembros del Gobierno nacional, especialmente de los Ministerios de Interior, Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Desarrollo Rural, Cultura, los Artes y los Saberes y Comercio, Industria y Turismo; así como con la participación del Gerente General de la Federación Nacional de Cafeteros, miembros del Comité Directivo de la Federación Nacional de Cafeteros, miembros del Congreso Nacional de Cafeteros, representantes de todos los comités municipales y departamentales de cafeteros, caficultores federados del país y ciudadanía en general.

**Artículo 3°.** El Congreso de la República otorgará la máxima condecoración a la Federación Nacional de Cafeteros en reconocimiento a su trayectoria y servicio a la Nación y por su contribución en la promoción y fomento de la actividad cafetera, en el marco del aniversario de los cien (100) años de su fundación.

**Artículo 4°.** Declárese el café como bebida nacional, símbolo de patrimonio e identidad cultural de la Nación, en reconocimiento de la importancia cultural, histórica y social que tiene para nuestro país.

**Artículo 5°.** *Autorización de gasto presupuestal.* Autorícese al Gobierno nacional para que, de conformidad con lo establecido en la Constitución Política y la ley, incorpore y asigne en el Presupuesto General de la Nación e impulse a través del sistema nacional de cofinanciación, las partidas presupuestales necesarias para vincularse a la celebración del centenario de fundación de la Federación Nacional de Cafeteros y para realizar y desarrollar todas las actividades que promuevan su conmemoración, tales como: promover la salvaguardia, preservación, protección y promoción de la tradición y cultura cafetera del país; fomentar la investigación, promoción y financiamiento de tecnologías e innovación que incentiven la modernización y competitividad de la producción, exportación y consumo del café colombiano; impulsar el desarrollo socioeconómico de las zonas cafeteras del país; contribuir al financiamiento de proyectos para agua potable y saneamiento básico, vivienda rural, vías terciarias, educación y tecnología de información y comunicaciones en zonas cafetera; incentivar el consumo y comercialización del café y sus derivados a través de estrategias de capacitación a los productores, buenas prácticas agrícolas y de manufactura, asistencia técnica y mercadeo; entre otros.

**Parágrafo.** La autorización de gasto otorgada al Gobierno nacional en virtud de la presente ley,

se podrá incorporar en el Presupuesto General de la Nación, de acuerdo con las normas orgánicas en materia presupuestal, el marco fiscal de mediano plazo y el plan operativo anual de inversiones (POAI); reasignando los recursos hoy existentes en cada órgano ejecutor, sin que ello implique un aumento del presupuesto y de acuerdo con las disponibilidades que se produzcan en cada vigencia fiscal.

**Artículo 6°.** Autorícese al Gobierno nacional para impulsar y apoyar ante otras entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, la obtención de recursos económicos adicionales o complementarios a las que se autorizaren apropiar por medio de esta ley, dirigidas a las acciones, gestiones, proyectos y programas mencionados en el artículo 5° de la misma.

**Artículo 7°.** El Gobierno nacional a través del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, en coordinación con el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, el Fondo Nacional de Turismo (FONTUR) y PROCOLOMBIA, desarrollará una campaña de promoción turística que promueva los municipios con vocación cafetera como destinos turísticos a nivel nacional e internacional.

Para tales, efectos podrán gestionar recursos con el sector privado y de cooperación internacional.

**Artículo 8°.** El Gobierno nacional a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones y la Comisión de Regulación de Comunicaciones, según corresponda, podrá disponer de los recursos necesarios para encargar a RTVC Sistema de Medios Públicos, la producción y difusión de un documental que recoja y exalte la historia, papel y labores realizadas por la Federación Nacional de Cafeteros, desde su fundación hasta la actualidad.

**Artículo 9°.** Autorícese al Banco de la República para emitir o acuñar una especie monetaria con fines conmemorativos por los cien (100) años de la fundación de la Federación Nacional de Cafeteros.

**Artículo 10.** Autorícese al Gobierno nacional para que, a través del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, promueva la realización de una emisión filatélica conmemorativa de los cien (100) años de la fundación de la Federación Nacional de Cafeteros.

**Artículo 11. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación.

Cordialmente,

ANIBAL GUSTAVO HOYOS FRANCO  
Representante a la Cámara por Risaralda  
Partido Liberal

JULIO CESAR TRIANA QUINTERO  
Representante a la Cámara por Huila  
Partido Cambio Radical

JOHN EDGAR PÉREZ ROJAS  
Representante a la Cámara por Quindío  
Partido Cambio Radical

DELCEY ESPERANZA ISAZA BUENAVENTURA  
Representante a la Cámara por Tolima  
Partido Conservador

GILMA DÍAZ ARIAS  
Representante a la Cámara por Cauca  
Partido Liberal

WILDER ESCOBAR

Gilberto Batencourt P

JULIO PEREZ C

**2. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

El presente proyecto de ley busca rendir homenaje a los caficultores del país y a la Federación Nacional de Cafeteros, con ocasión de la conmemoración de sus cien (100) años de fundación, que data del 27 de junio de 1927.

**3. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**a. Reseña histórica**



1

La Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, en adelante FNC, fue fundada en el año 1927 en Medellín. Específicamente el 27 de junio de 1927, cuando los cafeteros colombianos se unieron con el fin de crear una organización que los representara nacional e internacionalmente, y que velara por su bienestar y el mejoramiento de su calidad de vida.

La Federación Nacional de Cafeteros es una entidad privada sin ánimo de lucro, de carácter gremial, democrática y representativa.

En la actualidad, la FNC representa a más de 560.000 familias caficultoras de 22 departamentos y 590 municipios del país; contando con comités departamentales y municipales en todas las zonas rurales donde se produce café.

Su sede principal se encuentra en Bogotá, D. C. y tiene oficinas de representación en Estados Unidos, Holanda, Japón y China, mercados claves para el café colombiano.

La FNC además de representar los intereses de los caficultores del país, entre otras:

1. Ofrece a los cafeteros la garantía de compra permanente de su producción.
2. Promueve el consumo del café colombiano.
3. A través del Centro Nacional de Investigaciones de Café (Cenicafé), genera conocimientos y tecnologías competitivas y sostenibles enfocadas en aumentar la productividad, competitividad y rentabilidad de la caficultura del país.

4. Gestionamos alianzas y proyectos con entidades públicas y privadas de carácter nacional e internacional.

5. Lleva el Registro Nacional de Exportadores de Café.

6. Establece los requisitos para la inscripción de tostadoras, trilladoras y fábricas de café soluble en Colombia.

**b. Símbolos institucionales**

Las insignias que representan a la Federación Nacional de Café son:

**LOGO SÍMBOLO**

|   |   |
|---|---|
| <p>Federación Nacional de Cafeteros de Colombia</p> | <p>Representa las montañas donde se cultiva el café en Colombia, al caficultor que trabaja la tierra para obtener el fruto y a la mula como medio de transporte tradicional en muchas regiones cafeteras.</p> |
|---|---|

**BANDERA**

|  |   |
|--|---|
|  | <p>Representa los colores del café así: el verde de las hojas, el blanco de las flores y el rojo de los frutos.</p> |
|--|---|

2

**ÍCONOS - Profesor Yarumo y Juan Valdez**

|  |  |
|--|--|
|  | <p><b>Profesor Yarumo</b></p> <p>El Profesor Yarumo, creado en 1985, representa a los Extensionistas de la Federación Nacional de Cafeteros y contribuye educativamente, empleando para ello los medios masivos de comunicación; así mismo, brinda a las familias cafeteras información ágil y pedagógica alrededor de la tecnología del café, la agronomía, la calidad del grano y la permanencia de los valores.</p> <p><b>Juan Valdez</b></p> <p>Creado en 1959, es el personaje que representa a los caficultores colombianos en todo el mundo y a las marcas Café de Colombia y Juan Valdez Café. Fue creado en el año.</p> |
|--|--|

1 Imagen tomada de la página <https://fncantioquia.org/infografia-institucional/#:~:text=La%20Federaci%C3%B3n%20Nacional%20de%20Cafeteros,del%20Fondo%20Nacional%20del%20Caf%C3%A9>.

2 Imágenes tomadas de la página <https://fncantioquia.org/infografia-institucional/#:~:text=La%20Federaci%C3%B3n%20Nacional%20de%20Cafeteros,del%20Fondo%20Nacional%20del%20Caf%C3%A9>.

**c. Estructura**



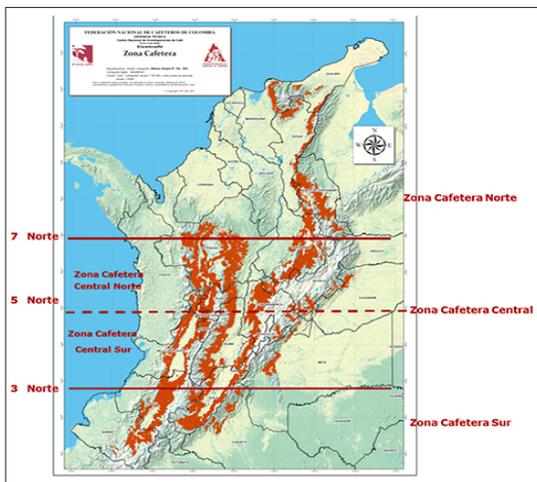
3

La Federación Nacional de Cafeteros se compone por cuerpos colegiados, que representan a los caficultores de cada municipio y departamento.

Cada cuatro (4) años son elegidos los miembros de los Comités Municipales y Departamentales de Cafeteros. Cada uno de ellos, está conformado por doce (12) representantes (6 principales y 6 suplentes). Los representantes principales del Comité Departamental eligen a su vez a un representante adicional ante el Comité Directivo de la Federación Nacional de Cafeteros y ante el Comité Nacional de Cafeteros.

El Comité Directivo está constituido por quince (15) caficultores (1 por cada Comité Departamental) y el Comité Nacional de Cafeteros está integrado por estos quince (15) representantes del Comité Directivo más los ministros de Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Desarrollo Rural, Comercio, Industria y Turismo y el Director Nacional de Planeación.

**d. Cifras de caficultura en Colombia**



4

- 550 mil familias cafeteras
- 590 municipios cafeteros
- 22 departamentos cafeteros

- 15 Comités Departamentales
- 383 Comités Municipales de Cafeteros
- 900 mil hectáreas en café
- 14 millones de sacos de producción anual
- 8 billones de pesos de valor anual de la cosecha
- 95 ,5% pequeños caficultores
- 800 mil empleos directos
- 2 ,7 millones de personas dependen del café en Colombia

**e. Café, bebida tradicional**

En África, específicamente en Etiopía, el café era consumido en infusiones o masticando sus hojas; posteriormente, los árabes lo expandieron por todo el mundo, dándole a conocer en distintas regiones. En el siglo XVII entró a Europa y hacia el siglo XVIII llegó a América; para el siglo XIX, el café se había convertido en un cultivo de mucha importancia.

En Colombia, el café tiene más de 300 años de historia desde que los jesuitas lo trajeron en el siglo XVIII; para el año 1835 fueron exportados los primeros sacos producidos en la zona oriental (Cúcuta). De acuerdo a datos históricos, la producción de café tuvo un aumento relevante en el país gracias al sacerdote jesuita Francisco Romero, quien promovió la misma en Salazar de las Palmas, un pueblo de Norte de Santander, pues cuando la gente se iba a confesar el sacerdote les imponía como penitencia por sus pecados, sembrar café; generando así, el aumento de la producción y la expansión a otros departamentos, como Cundinamarca, Antioquia y Caldas.

Para finales del siglo XIX, la producción de café había pasado de los 60.000 sacos a más de 600.000, convirtiéndose así en el principal producto de exportación del país y una esencial fuente de recursos. El paso del siglo XIX al XX trajo una gran caída de los precios internacionales, lo que favoreció a los pequeños productores de café, que venían creciendo. Para el año de 1927, se crea la Federación Nacional de Cafeteros, con el fin de agremiar a los caficultores y velar por sus derechos.

Para el año de 1959, ocurren dos hechos de gran importancia: nace el personaje de Juan Valdez y se abre la primera oficina de Café de Colombia en Tokio, lo que explica que en la actualidad Japón sea el segundo consumidor de Café de Colombia en el mundo. En 1984 se crea el sello distintivo de Café de Colombia.

**4. MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

**Constitución Política de Colombia**

**Artículo 7°.** “El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana.”

**Artículo 8°.** “Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.”

**Artículo 70.** “El Estado tiene el deber de promover y fomentar el acceso a la cultura de todos

3 Imágenes tomadas de la página <https://fncantioquia.org/infografia-institucional/#:~:text=La%20Federaci%C3%B3n%20Nacional%20de%20Cafeteros,del%20Fondo%20Nacional%20del%20Ca%C3%A9>.

4 Imagen tomada de la página <https://fncantioquia.org/infografia-institucional/#:~:text=La%20Federaci%C3%B3n%20Nacional%20de%20Cafeteros,del%20Fondo%20Nacional%20del%20Ca%C3%A9>.

los colombianos en igualdad de oportunidades, por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional en todas las etapas del proceso de creación de la identidad nacional.

La cultura en sus diversas manifestaciones es fundamento de la nacionalidad. El Estado reconoce la igualdad y dignidad de todas las que conviven en el país. El Estado promoverá la investigación, la ciencia, el desarrollo y la difusión de los valores culturales de la Nación.”

**Artículo 72.** “El patrimonio cultural de la Nación está bajo la protección del Estado. El patrimonio arqueológico y otros bienes culturales que conforman la identidad nacional, pertenecen a la Nación y son inalienables, inembargables e imprescriptibles. La ley establecerá los mecanismos para readquirirlos cuando se encuentren en manos de particulares y reglamentará los derechos especiales que pudieran tener los grupos étnicos asentados en territorios de riqueza arqueológica.”

**Artículo 95.** “La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

Toda persona está obligada a cumplir la Constitución y las leyes.

Son deberes de la persona y del ciudadano:

1. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios;
2. Obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas;
3. Respetar y apoyar a las autoridades democráticas legítimamente constituidas para mantener la independencia y la integridad nacionales.
4. Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica;
5. Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país;
6. Propender al logro y mantenimiento de la paz;
7. Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia;

**8. Proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano;**

9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.”

**Artículo 371.** “El Banco de la República ejercerá las funciones de banca central. Estará organizado como persona jurídica de derecho público, con autonomía administrativa, patrimonial y técnica,

sujeto a un régimen legal propio. Serán funciones básicas del Banco de la República: regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito; y servir como agente fiscal del gobierno. Todas ellas se ejercerán en coordinación con la política económica general. El Banco rendirá al Congreso informe sobre la ejecución de las políticas a su cargo y sobre los demás asuntos que se le soliciten.”

### **Leyes**

**Ley 397 de 1997.** “Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias.”

**Ley 1185 de 2008.** “Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 -Ley General de Cultura- y se dictan otras disposiciones.”

**Ley 163 de 1959.** “Por la cual se dictan medidas sobre defensa y conservación del patrimonio histórico, artístico y monumentos públicos de la Nación.”

**Ley 31 de 1992.** “Por la cual se dictan las normas a las que deberá sujetarse el Banco de la República para el ejercicio de sus funciones, el gobierno para señalar el régimen de cambio internacional, para la expedición de los Estatutos del Banco y para el ejercicio de las funciones de inspección, vigilancia y control del mismo, se determinan las entidades a las cuales pasarán los Fondos de Fomento que administra el Banco y se dictan otras disposiciones.”

**Artículo 7° de la Ley 31 de 1992.** “El Banco de la República ejerce en forma exclusiva e indelegable el atributo estatal de emitir la moneda legal instituida por billetes y moneda metálica.

**Parágrafo.** El Banco de la República podrá disponer la acuñación en el país o en el exterior de moneda metálica de curso legal para fines conmemorativos o numismáticos, previstos en leyes especiales, establecer sus aleaciones y determinar sus características.”

### **Decretos**

**Decreto número 1589 de 1998.** “Por el cual se reglamenta el Sistema Nacional de Cultura –SNCu– y se dictan otras disposiciones.

### **Jurisprudencia**

En múltiples pronunciamientos, la Corte Constitucional se ha manifestado respecto a las leyes de honores; es así como por ejemplo en **Sentencia C 817 de 2011**, señaló lo siguiente:

“La jurisprudencia constitucional ha fijado un grupo de reglas particulares acerca de la naturaleza jurídica de las leyes de honores, las cuales pueden sintetizarse del modo siguiente: (...) 3. El legislador puede adoptar diversas acciones para exaltar o asociar a la Nación a la persona, situación

u organización objeto del decreto de honores, de manera tal que las categorías avaladas por la Corte solo tienen carácter enunciativo. Con todo, es factible identificar tres modalidades recurrentes de leyes de honores, a saber (i) leyes que rinden homenaje a ciudadanos; (ii) leyes que celebran aniversarios de municipios colombianos; y (iii) leyes que se celebran aniversarios de instituciones educativas, de valor cultural, arquitectónico o, en general, otros aniversarios.

(...) funda en el reconocimiento estatal a personas, hechos o instituciones que merecen ser destacadas públicamente, en razón de promover significativamente, valores que interesan a la constitución” las cuales ha diferenciado en “tres modalidades recurrentes de leyes de honores, a saber leyes que rinden homenajes a ciudadanos, leyes que celebren aniversarios de municipios colombiano; y leyes que celebran aniversarios de instituciones educativas de valor cultural, arquitectónico o, en general otros aniversarios.”

Por otra parte, sobre proyectos de ley que decretan gasto público, la Corte Constitucional se ha pronunciado y ha afirmado la iniciativa que tiene el Congreso de la República en materia de gasto público. Así lo manifestó en:

**Sentencia C 343 de 1995:**

“La iniciativa parlamentaria para presentar proyectos de ley que decreten gasto público, no conlleva la modificación o adición del Presupuesto General de la Nación. Simplemente esas leyes servirán de título para que posteriormente, a iniciativa del gobierno, se incluyan en la ley anual de presupuesto las partidas necesarias para atender esos gastos”. Como se advierte en el proyecto de ley, las leyes que decreten gasto público de funcionamiento e inversión no se encuentran constitucionalmente atadas a la iniciativa gubernamental y, por lo tanto, no resulta legítimo restringir la facultad del Congreso y de sus miembros para proponer proyectos de ley sobre las referidas materias, con la obvia salvedad de que la iniciativa de su inclusión en el presupuesto corresponde exclusiva y discrecionalmente al Gobierno nacional”.

**Sentencia C 324 de 1997:**

“La Constitución, y tal y como lo ha señalado esta Corporación, atribuye competencias diferenciadas a los órganos del Estado según los diversos momentos de desarrollo de un gasto público. (...) es necesario distinguir entre una ley que decreta un gasto y la ley anual del presupuesto, en la cual se apropian las partidas que se considera que deben ser ejecutadas dentro del período fiscal respectivo. Así, esta Corte ha señalado que, salvo las restricciones constitucionales expresas, el Congreso puede aprobar leyes que comporten gasto público. Sin embargo, corresponde al gobierno decidir si incluye o no en el respectivo proyecto de presupuesto esos gastos, por lo cual no puede el Congreso, al decretar un gasto, ordenar traslados presupuestales para arbitrar los respectivos recursos.”

El presente proyecto de ley se limita a autorizar al gobierno para que incluya el gasto en los próximos presupuestos. En efecto, la expresión “Autorícese”, no impone un mandato al gobierno, simplemente busca habilitar al Gobierno nacional para efectuar las apropiaciones presupuestales necesarias, en los términos que establece el artículo 347 de la Carta Constitucional:

“**Artículo 347.** El proyecto de ley de apropiaciones deberá contener la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal respectiva. Si los ingresos legalmente autorizados no fueren suficientes para atender los gastos proyectados, el gobierno propondrá, por separado, ante las mismas comisiones que estudian el proyecto de ley del presupuesto, la creación de nuevas rentas o la modificación de las existentes para financiar el monto de gastos contemplados”.

**Sentencia C 729 de 2005:**

“Como ha sido explicado en la jurisprudencia de esta Corporación, la duplicación del gasto en las distintas esferas y la falta de una precisa alinderación de responsabilidades policivas, administrativas y presupuestales, socava el modelo de la autonomía territorial consagrado en la Constitución Política. Sin embargo, la norma citada prevé algunas excepciones (...). Es claro que mediante el sistema cofinanciación la Nación puede concurrir con los departamentos, distritos y municipios en la realización de obras que en principio no le competen. A través de ese mecanismo la Nación orienta la dinámica de la descentralización, al mismo tiempo que se estimula el desarrollo institucional y la eficiencia fiscal y administrativa de las distintas entidades territoriales”, en tanto ellas también aportan recursos para el financiamiento de sus obras, todo lo cual es expresión de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad señalados en el artículo 288 Superior.”

**Sentencia C 948 de 2014:**

“En lo concerniente a la incorporación de medidas que impliquen o puedan generar gastos del erario en leyes de honores, la Corporación tiene plenamente definida una regla de decisión, según la cual el Congreso de la República no puede incorporar en ellas apropiaciones o partidas no previstas en las normas de presupuesto, pero sí puede autorizar gastos, en el ejercicio de su potestad de configuración del derecho, pues, según lo ha precisado esta Corporación, tales gastos podrán ser efectuados o no por el Gobierno nacional, quien determinará si define las partidas y apropiaciones necesarias al momento de ejercer su iniciativa en materia de gasto público.”

**Sentencia C 43 de 1998 y C 948 de 2014:**

“la Corte manifestó que la definición por parte del legislador de las características de una moneda conmemorativa, dentro de las que se destacan su diseño, aleación, denominación o valor nominal; así como, el número de piezas que deberá acuñar el Banco de la República, el valor de su venta al

*público o la fecha precisa en que deberá su emisión, constituye una intromisión en las funciones propias del Banco de la República.”*

**Sentencia C 432 de 1998:**

*“En el presente caso, es cabalmente el adecuado entendimiento de la norma legal, interpretada dentro de su contexto y a partir del telos buscado por el legislador al expedirla, lo que lleva a la Corte a sostener, por las razones que adelante se expresan, su plena sujeción a la Carta Política, ya que, en criterio de esta Corporación, en su genuino alcance el precepto deja plenamente a salvo la autonomía del Banco de emisión.*

*No podría el Congreso, ni siquiera en virtud de una ley de honores, señalar a la autoridad monetaria la fecha en la cual deba efectuarse una emisión monetaria ni tampoco el día exacto en que deba principiar la circulación de billetes, y menos todavía definir cuál habrá de ser su cantidad, ni la denominación del numerario objeto de aquélla.*

*Lo que sí está dentro de las atribuciones legislativas, sin que signifique invasión de las estrictamente monetarias -propias, intransferibles e inalienables del Banco de la República- es señalar los diversos modos tangibles de expresión de un homenaje público. Uno de ellos puede consistir en la extraordinaria inclusión gráfica, con carácter honorífico, de una efigie, un mapa, un nombre, una pintura o una fotografía, entre otros objetos, en la moneda que el Banco de la República emita en ejercicio de sus competencias.*

**5. IMPACTO FISCAL**

El presente proyecto de ley no conlleva un impacto fiscal, debido a que en el articulado no se ordena un gasto público, pues el mismo se limita a autorizar al Gobierno nacional y al Banco de la República para que lleven a cabo todo lo relacionado con la puesta en marcha de lo establecido en él, en el marco de su autonomía y decisión.

Adicionalmente, es importante tener en cuenta que el proyecto de ley está acorde con los distintos pronunciamientos de la Corte Constitucional sobre la materia, específicamente con la Sentencia C 866 de 2010, en la cual manifestó una serie de subreglas sobre el análisis del impacto fiscal de las normas:

*“... es posible deducir las siguientes subreglas sobre el alcance del artículo 7° de la Ley 819 de 2003:*

*i) Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que cumple fines constitucionalmente relevantes como el orden de las finanzas públicas y la estabilidad macroeconómica;*

*ii) El cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003 corresponde al Congreso, pero principalmente al Ministro de Hacienda y Crédito Público, en tanto que ‘es el que cuenta con los datos, los equipos de funcionarios y la experticia en materia económica. Por lo tanto, en el caso de que los Congresistas tramiten un proyecto*

*incorporando estimativos erróneos sobre el impacto fiscal, sobre la manera de atender esos nuevos gastos o sobre la compatibilidad del proyecto con el Marco Fiscal de Mediano Plazo, le corresponde al Ministro de Hacienda intervenir en el proceso legislativo para ilustrar al Congreso acerca de las consecuencias económicas del proyecto;*

*iii) En caso de que el Ministro de Hacienda y Crédito Público no intervenga en el proceso legislativo u omita conceptuar sobre la viabilidad económica del proyecto, no lo vicia de inconstitucionalidad puesto que este requisito no puede entenderse como un poder de veto sobre la actuación del Congreso o una barrera para que el legislador ejerza su función legislativa, lo cual ‘se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático; y*

*iv) El informe presentado por el Ministro de Hacienda y Crédito Público no obliga a las células legislativas a acoger su posición; sin embargo, sí genera una obligación en cabeza del Congreso de valorarlo y analizarlo. Solo así se garantiza una debida colaboración entre las ramas del poder público y se armoniza el principio democrático con la estabilidad macroeconómica”.*

Adicionalmente, es importante tener presente lo manifestado por la Corte Constitucional en Sentencia C 490 de 2011:

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

De modo tal que el impacto fiscal de las leyes, no puede convertirse en una barrera para que el Congreso de la República pueda ejercer su función legislativa, pues de serlo estaría vulnerando el principio de separación de las ramas del poder público al lesionar la autonomía del legislativo. Por lo cual, tal y como lo ha señalado la Corte, el artículo 7° de la Ley 819 de 2003: *“debe interpretarse en el sentido de que su fin es obtener que las leyes que se dicten tengan en cuenta las realidades macroeconómicas,*

*pero sin crear barreras insalvables en el ejercicio de la función legislativa ni crear un poder de veto legislativo en cabeza del Ministro de Hacienda.”*

## 6. CONFLICTO DE INTERÉS

Con base en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, según el cual *“El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo con el artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”*.

A continuación, se pondrán de presente los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa.

**Artículo 1°.** El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

(...)

**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.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el Congresista en el futuro.

c) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de

carácter particular, que regula un sector económico en el cual el Congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

e) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo que tratan sobre los sectores económicos de quienes fueron financiadores de su campaña siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual para el Congresista. El Congresista deberá hacer saber por escrito que el artículo o proyecto beneficia a financiadores de su campaña. Dicha manifestación no requerirá discusión ni votación.

f) Cuando el Congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...).

De lo anterior, y de manera meramente orientativa, se considera que para la discusión y aprobación de este proyecto de ley no existen circunstancias que pudieran dar lugar a un eventual conflicto de interés por parte de los honorables Congresistas, pues es una iniciativa de carácter general, impersonal y abstracta, con lo cual no se materializa una situación concreta que permita enmarcar un beneficio particular, directo ni actual. En suma, se considera que este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a del artículo primero de la Ley 2003 de 2019 sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés.

En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos, pudiendo manifestar cuando considere que está inmerso en impedimento.

## 7. JUSTIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

Es importante conocer y reconocer el valor cultural, social, económico y tradicional que tiene el café en nuestro país, así como el importante papel que cumple la Federación Nacional de Cafeteros (FNC) en su preservación y protección y en velar por el bienestar de los caficultores. Y es en el marco de esto, que el presente proyecto de ley busca rendir homenaje a ambos, en el marco de los cien (100) años de fundación de la FNC.

La Federación Nacional de Cafeteros (FNC) ha sido esencial en el desarrollo y progreso de las zonas cafeteras de Colombia, pues a través suyo se ha logrado la construcción y mejoramiento de infraestructura educativa, infraestructura de salud, acueductos, vías, entre otras obras y proyectos. Así mismo, la FNC brinda a los productores la garantía de compra, asistencia técnica del Servicio de Extensión, investigación y desarrollo, promoción y mercadeo del Café de Colombia, y otros tantos proyectos de inversión social.

Sumado a ello, la FNC permite desarrollar la extensión rural a través de la implementación de procesos educativos y del servicio de extensión, que facilitan a los caficultores la transferencia

de tecnología y promueven su participación en programas técnicos, económicos, ambientales y sociales.

En virtud de lo anterior, solicitamos a la Secretaría General de la Cámara de Representantes dar inicio al trámite legislativo respectivo del presente proyecto de ley **“Por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República rinden homenaje a los caficultores colombianos y a la Federación Nacional de Cafeteros por el centenario de su fundación.”**

Atentamente,

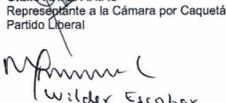
  
**ANIBAL GUSTAVO HOYOS FRANCO**  
 Representante a la Cámara por Risaralda  
 Partido Liberal

  
**JULIO CESAR TRIANA QUINTERO**  
 Representante a la Cámara por Huila  
 Partido Cambio Radical

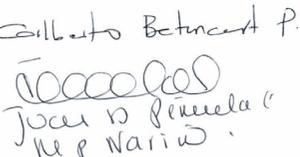
  
**JOHN EDGAR PÉREZ ROJAS**  
 Representante a la Cámara por Quindío  
 Partido Cambio Radical

  
**DELCY ESPERANZA ISAZA BUENAVENTURA**  
 Representante a la Cámara por Tolima  
 Partido Conservador

  
**GILMA DÍAZ ARIAS**  
 Representante a la Cámara por Cauquetá  
 Partido Liberal

  
 Wilder Escobar

  
 Gilberto Betancort P.

  
 Juan Carlos Peneela  
 Partido Liberal



**FLORA PERDOMO ANDRADE**  
Representante a la Cámara por Huila

**CAMARA DE REPRESENTANTES**  
**SECRETARIA GENERAL**

El día 12 de Marzo del año 2025  
 Ha sido presentado en este despacho el  
 Proyecto de Ley Acto Legislativo  
 No. 544 Con su correspondiente  
 Exposición de Motivos, suscrito Por:  
HR Anibal Gustavo Hoyos

**SECRETARIO GENERAL**

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 550 DE 2025**  
**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., 12 de marzo de 2025.

Doctor

**JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA**

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

**Referencia: Proyecto de Ley número 550 de 2025 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.**

Respetado doctor Lacouture.

En nuestra condición de Representantes a la Cámara, y en ejercicio de las facultades consagradas en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 y de conformidad con las modificaciones introducidas en el artículo 13 de la Ley 974 de 2005, radicamos ante la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes, el proyecto de ley **por medio del cual se habilita la adjudicación de tierras baldías en áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.**

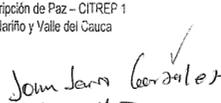
Adjunto original y tres (3) copias del documento.

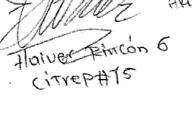
Cordialmente,

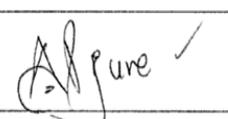
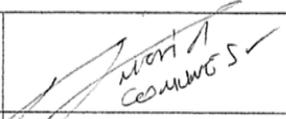
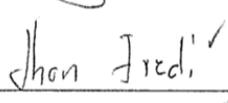
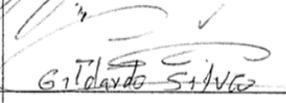
  
**JUAN CARLOS VARGAS SOLER**  
 Representante a la Cámara  
 Circunscripción de Paz - CITREP 1  
 Bolívar y Antioquia

  
**JUAN PABLO SALAZAR RIVERA**  
 Representante a la Cámara  
 Circunscripción de Paz - CITREP 1  
 Cauca, Nariño y Valle del Cauca

  
 Karen Yamir Valle  
 CIRECA - CITREP

  
 John Jairo González  
 Citrep # 3

  
 Hainer Estación  
 Citrep # 5

|  |   |
|--|---|
|  |  |
|  |  |
|  |   |

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 550 DE 2025**  
**CÁMARA**

*por medio del cual se habilita la adjudicación de tierras baldías en áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.*

**Artículo 1º. Objeto.** El objeto de esta ley es habilitar, en favor de la población campesina ocupante y/o tenedora, la adjudicación de tierras baldías en Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, mediante títulos verdes y sin sustracción, con el fin de cerrar y estabilizar la frontera agrícola en cumplimiento del Acuerdo Final

de Paz, así como definir el alcance y el contenido del derecho de dominio sobre la tierra al interior de éstas, incluyendo la economía campesina en el marco del desarrollo de la economía forestal, de la biodiversidad y la conservación ecológica.

**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 2ª 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 2ª 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.*** La adjudicación de tierras en Áreas de Reserva Forestal establecidas por 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 Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, con el fin de garantizar el acceso a estas.

**Conservación Ambiental:** La presente ley respetará la inalienabilidad e imprescriptibilidad de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, el derecho constitucional colectivo al medio ambiente sano, el interés general que esto implica y el deber del Estado de conservar las áreas de especial importancia ecológica.

**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 Áreas de Reserva Forestal establecidas por 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 en el marco de la economía campesina.

**Sostenibilidad ambiental:** Se garantizará que la adjudicación de tierras en las Áreas de Reserva

Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959 se realice de manera compatible con la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales.

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

**Economía Campesina:** 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.

**Título Verde:** Es el acto administrativo de adjudicación a través del cual el Estado otorgará el derecho real de dominio de los predios en áreas de reserva forestal establecida por la Ley 2ª de 1959 sin sustracción a la población campesina.

**Artículo 5°. *Consejo Nacional de Economía Campesina.*** Créese el Consejo Nacional de Economía Campesina que estará conformado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Agencia Nacional de Tierras, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, la Agencia de Desarrollo Rural, la Procuraduría General de la Nación y un delegado designado por la Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos, o quienes hagan sus veces, los cuales tendrán las siguientes funciones:

1. Formular, implementar y hacer seguimiento al Programa Nacional de Adjudicación de Baldíos en Áreas de Reserva Forestal establecida por la Ley 2ª de 1959 para el desarrollo de la Economía 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 Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959.

3. Realizar y presentar informes semestrales, sobre el estado de la titulación en Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959 para población campesina.

Estos informes deberán ser de consulta pública y deberán incluir como mínimo información georreferenciada y actualizada de los predios

adjudicados, precisando el avance de los proyectos productivos asociados o implementados, el comportamiento en materia de deforestación y de siembra de cultivos de uso ilícito y demás información que de muestra de la aplicación de esta ley.

**Parágrafo 1°.** El Consejo Nacional de Economía Campesina tendrá un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para definir su propio reglamento y sesionará ordinariamente cada 3 meses, sin perjuicio de las sesiones extraordinarias a las que haya lugar.

**Artículo 6°.** *Manejo de Información.* Créese un sistema de información geográfica y alfanumérica en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) o quien haga sus veces, para realizar el monitoreo y seguimiento a las adjudicaciones realizadas.

El sistema de información contará con un visor geográfico en el que se desplegarán como mínimo las siguientes capas:

1. Áreas de la Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959 con su régimen de usos.
2. Zonas de Reserva Campesina y otras territorialidades campesinas constituidas o en proceso de constitución.
3. Áreas con procesos de ocupación en la Reserva Forestal establecidas por Ley 2ª de 1959.
4. Solicitudes vigentes de sustracción de áreas de la reserva forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959.
5. Áreas con acuerdos de conservación, contratos de derechos de uso otorgados hasta diciembre de 2023, procedimiento de la regularización de la ocupación, concesiones forestales campesinas, núcleos de desarrollo forestal y de la biodiversidad, pago por servicios ambientales y otros suscritos en las áreas de reserva forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959.
6. Áreas con proyectos de reconversión, restauración ecológica, asistencia técnica, producción sostenible, alianzas productivas y otros suscritos e implementados en las áreas de reserva forestal establecidos por la Ley 2ª de 1959.
7. Catastro multipropósito en las Áreas de Reserva Forestal establecidos por la Ley 2ª de 1959.
8. Predios que hacen parte del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS).
9. Localización de cultivos de uso ilícito (histórico y actual).
10. Localización de **áreas** deforestadas (histórico y actual).
11. Áreas con títulos mineros y con solicitudes de concesión de títulos mineros.
12. Áreas solicitadas en procesos de restitución de tierras (Polígonos georreferenciados).
13. Plan de Zonificación Ambiental objeto del punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz y las

Zonificaciones Ambiental Participativa que se formulen.

**Parágrafo 1°.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reformulará el Plan de Zonificación Ambiental, objeto del punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz, con la participación reforzada de las comunidades campesinas y posteriormente, este Plan se incorporará al Sistema de información geográfica y alfanumérica.

**Parágrafo 2°.** La información geográfica y alfanumérica del sistema será actualizada mínimo de forma trimestral, y será accesible en línea, de consulta pública y de libre descarga.

**Parágrafo 3°.** 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, y/o demás normas que lo modifiquen, reglamenten o subroguen.

**Artículo 7°.** *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 Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, con el fin de conocer sus necesidades específicas, formas territoriales campesinas, formas de producción, formas organizativas. Esta caracterización será utilizada por las entidades de la Rama Ejecutiva que la requieran, para garantizar que las políticas, planes, programas o proyectos de adjudicación de tierras respondan efectivamente a las realidades locales.

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

**Artículo 8°.** *Sujetos de Adjudicación en Áreas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959.* Son sujetos de adjudicación en el marco de la presente ley:

1. Campesinos, campesinas, priorizando a la mujer campesina 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 o de transformación de economías de uso ilícito, y acuerdos de conservación, en concurrencia con las condiciones señaladas en el numeral 1.

**Artículo 9°.** *Requisitos para la Adjudicación de Baldíos en Áreas de Reserva Forestales de Ley 2ª De 1959.* Los sujetos de adjudicación en Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959 deberán cumplir con los siguientes requisitos:

1. Ser sujeto de adjudicación de conformidad con lo establecido en el artículo 8° de la presente ley.
2. Demostrar una ocupación anterior al 24 de noviembre de 2016, fecha de la firma del Acuerdo Final de Paz, en baldíos de la reserva forestal establecida por la Ley 2ª de 1959.

3. No haber sido condenado penalmente por los delitos de deforestación o promoción y financiación de la deforestación.

4. No poseer un patrimonio neto que supere las Unidades de Valor Tributario (UVT) contempladas en el numeral 1 del artículo 4° del Decreto Ley 902 de 2017 o la norma que haga sus veces.

5. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una Unidad Agrícola Familiar (UAF).

6. No ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto que se trate de predios destinados exclusivamente para vivienda rural o urbana, o que la propiedad que ostente no tenga condiciones físicas o jurídicas para la implementación de un proyecto productivo.

**Artículo 10. Procedimiento de Adjudicación:** Para la adjudicación de tierras baldías en Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, se deberá proceder de la siguiente manera.

**1. Priorización Territorial para Adjudicación.** El Gobierno nacional en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) o quien haga sus veces, priorizará y focalizará las Áreas de Reserva Forestal para adjudicar. Dará inicio en aquellas ubicadas en los municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), las Zonas de Reserva Campesina u otro tipo de territorialidades campesinas, los núcleos de desarrollo forestal y de la biodiversidad y las Áreas con Zonificación Ambiental participativa desarrolladas a partir del Plan de Zonificación Ambiental objeto del punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz. Esta priorización se hará, durante los tres (3) meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley.

**2. Suscripción de un Pacto Territorial:** El Gobierno nacional en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o quien haga sus veces, tendrá un plazo no mayor a un (1) año posteriores a la Priorización Territorial para Adjudicación que haga la Agencia Nacional de Tierras (ANT) para suscribir un pacto territorial de adjudicación con las formas organizativas en las que se encuentre afiliada la población campesina interesada en la titulación verde.

Mediante dicho pacto, el Gobierno nacional se comprometerá a impulsar los proyectos productivos de economía campesina y forestal a los que haya lugar, al pago por servicios ambientales, al fortalecimiento de procesos organizativos y en general, a llevar todos los programas y proyectos destinados a fortalecer la economía campesina y forestal en los baldíos a titular.

Estos pactos territoriales serán colectivos, sin perjuicio de la titulación verde que será de carácter individual.

**3. Acuerdos de sustitución o de transformación de economías de uso ilícitos:**

En caso de presentarse cultivos de uso ilícito en los predios a adjudicar, los beneficiarios deberán suscribir acuerdos de sustitución o de transformación de economías de uso ilícitos y acuerdos de conservación.

**4. Regularización de la ocupación:** La Agencia Nacional de Tierras (ANT) verificará, de conformidad con los trámites que para el efecto tenga o desarrolle, que en el predio sujeto de adjudicación se haya realizado una regularización de la ocupación de mínimo un (1) año por parte del sujeto de adjudicación o que pertenezca a una organización campesina que haya desarrollado una concesión forestal campesina de que trata el artículo 55 de la Ley 2294 de 2023 de mínimo un (1) año.

La regularización de la ocupación se puede desarrollar en cualquier momento en el tiempo, en el predio objeto de proceso de titulación verde, siempre y cuando la Agencia Nacional de Tierras (ANT) lo pueda corroborar.

Si los sujetos de adjudicación de tierras en Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959 no han realizado procesos de regularización de la ocupación a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, deberá solicitarla a la Agencia Nacional de Tierras y esta a su vez tendrá un plazo máximo de seis (6) meses para iniciar el proceso de regularización.

**5. Titulación Verde.** Una vez verificado los requisitos de que trata el artículo 9° de la presente ley y cumplido los anteriores pasos, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) o quien haga sus veces, adjudicará los baldíos dentro de las Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, por la extensión de una (1) Unidad Agrícola Familiar UAF, a través de la entrega del título verde a los beneficiarios de la presente ley.

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

**Artículo 11. Uso, Goce, Adquisición y Disposición.** La adjudicación de que trata la presente ley se denominará título verde y otorgará el derecho real de dominio.

El uso y goce del predio ubicado al interior de las Áreas de Reserva Forestal establecida por la Ley 2ª de 1959 se realizará a través de la implementación de proyectos productivos y/o actividades de Economía Campesina en el marco del desarrollo de la economía forestal y de la biodiversidad, que contribuyan al cierre y/o estabilización de la frontera agrícola, atendiendo la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre.

En cuanto a la disposición, el titular de la adjudicación no podrá transferir el derecho real de dominio del predio ubicado al interior de las Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de

1959, 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, en favor de sujetos que reúnan los requisitos establecidos en los numerales 1 y 3 del artículo 8° de la presente ley.

Esta limitación de transferencia del derecho de dominio será inscrita en el Folio de Matrícula Inmobiliaria del inmueble.

En cualquier caso, la tradición del derecho de dominio del predio no autoriza un uso y goce distinto al establecido por la presente ley.

En el marco de sus funciones y competencias, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) realizará el seguimiento a las obligaciones establecidas en el acto administrativo de adjudicación; y las autoridades ambientales regionales velarán por el cumplimiento del régimen de uso de las Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959 definido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de las obligaciones ambientales que se describan en el acto administrativo de adjudicación. Lo anterior, a través del sistema de información creado por la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

**Artículo 12. Requisitos para la Adjudicación de Baldíos en Áreas de Reserva Forestales de Ley 2ª de 1959.** La Agencia Nacional de Tierras de oficio o a petición de parte, reversará el título en favor de la Nación, extinguirá el dominio o revocará el acto de adjudicación de baldíos, según corresponda, dentro de las Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, cuando se verifique por lo menos una de las siguientes causales:

- a. El incumplimiento de las condiciones establecidas en el título verde.
- 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 transferencia del derecho de dominio del predio hecho a terceros sin autorización de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y en un término inferior a 15 años.
- 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. Deforestar parcial o totalmente el predio objeto de titulación verde.
- i. Las demás que apliquen en las normas agrarias, ambientales y las que expresamente se

consignen en el acto administrativo por medio del cual se otorga el título verde.

**Parágrafo 1°.** La Agencia Nacional de Tierras (ANT) aplicará los procedimientos de este artículo de acuerdo con la normatividad vigente.

**Artículo 13. Asistencia Técnica.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sus entidades adscritas y vinculadas, brindarán asistencia técnica, implementarán acuerdos y proyectos productivos que garanticen el sostenimiento de los beneficiarios y apoyarán la reconversión de las actividades productivas de modo que se ajusten progresivamente al régimen de usos de las Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959.

**Artículo 14.** Modifíquese el artículo 209 del Decreto Ley 2811 de 1974, el cual quedará así:

*“Artículo 209. No podrán ser adjudicados los baldíos de las Áreas de Reserva Forestal, a excepción de los ubicados en las Áreas establecidas por la Ley 2ª de 1959. La adjudicación de estas últimas áreas se hará, sin sustracción y mediante la figura de títulos verdes, prevista en la presente ley y demás normas que la reglamenten”.*

**Artículo 15. Difusión.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en articulación con el Ministerio de las Tecnologías y las Comunicaciones, formularán e implementarán una estrategia de divulgación con enfoque territorial de lo dispuesto en la presente ley.

**Artículo 16. Vigencia.** La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las leyes que le sean contrarias.

Atentamente.

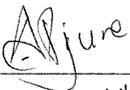
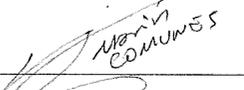
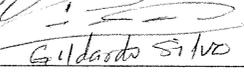
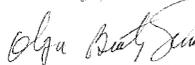
  
 JUAN CARLOS VARGAS SOLER  
 Representante a la Cámara  
 Circunscripción de Paz – CITREP 1  
 Bolívar y Antioquia

  
 JUAN PABLO SALAZAR RIVERA  
 Representante a la Cámara  
 Circunscripción de Paz – CITREP 1  
 Cauca, Nariño y Valle del Cauca

  
 Haiver Pincon G.  
 Citrep # 15

KAREN MARQUEZ  
 FEBUCA - CITREP



|  |   |
|--|---|
|  |  |
|  |  |
|  |   |

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**  
 PROYECTO DE LEY NÚMERO 550 DE 2025  
 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.*

1. INTRODUCCIÓN.
2. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY.
3. DESCRIPCIÓN DEL ARTICULADO.
4. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.
  - 4.1. Consideraciones generales
  - 4.2. Constitución ecológica
  - 4.3. Zonas de reserva forestal
  - 4.4. Población focalizada como beneficiaria del proyecto legislativo
  - 4.5. Economía campesina y el régimen de usos de la reserva forestal
  - 4.6. Conceptos
5. CONFLICTOS DE INTERÉS.
6. IMPACTO FISCAL.

### 1. INTRODUCCIÓN

Una de las causas del conflicto armado es la desigualdad en la distribución de la tierra<sup>1</sup> y la existencia de necesidades básicas insatisfechas en el sector rural, situación que se agravó por cuenta de los despojos y desplazamientos forzados acaecidos en una buena porción de la zona rural del país. De esta manera, los campesinos y trabajadores agrarios que ya padecían una difícil condición socioeconómica, se vieron obligados históricamente a ocupar otros territorios en procura de su subsistencia y de la de su núcleo familiar, territorios que en algunos casos coincidieron con las denominadas reservas forestales que se crearon antes y después de la ocupación en referencia.

Surgió entonces una tensión de rango constitucional entre el derecho a la propiedad -con el consecuente acceso a la tierra-, y el deber de proteger los bienes de la Nación, entre los que figuran las reservas forestales. Dicha tensión requiere una nueva valoración si quienes demandan del Estado la materialización del derecho a la propiedad y al territorio pertenecen a grupos sujetos de especial protección constitucional como lo son las víctimas del conflicto armado interno y el campesinado del país.

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

<sup>1</sup> 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.

### 2. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

La condición de campesino o trabajador agrario se ha enfrentado en las últimas décadas a los obstáculos que impone una realidad compleja y el acceso a la tierra ha sido uno de ellos. El acceso a la tierra implica el acceso a la propiedad en atención a lo estipulado en el artículo 64 de la Constitución Política, debido a esto se radico el Proyecto de Ley número 096 de 2023 Cámara, *por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones*, fue presentado por los Congresistas *Juan Carlos Vargas Soler, Juan Pablo Salazar Rivera, Karen Juliana López Salazar, Diógenes Quintero Amaya, Luis Ramiro Ricardo Buelvas, John Fredy Núñez Ramos, Leonor María Palencia Vega, Jhon Fredi Valencia Caicedo, John Jairo González Agudelo, Orlando Castillo Advincula, James Hermenegildo Mosquera Torres, Gerson Lisímaco Montaña Arizala, William Ferney Aljure Martínez, Jhon Jairo González Agudelo, Haiver Rincón Gutiérrez, y Karen Astrith Manrique Olarte*; todos ellos, pertenecientes a las circunscripciones Especiales de Paz.

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

El 23 de agosto de 2023 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 número CQCP 3.5 / 043 / 2023, 2024. Adicional al término inicial de 15 días se concedió una prórroga adicional para rendir ponencia con radicado número CQCP 3.5 / 084 / 2023, 2024 respectivamente, el día 7 de septiembre de 2023.

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 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, se destacó que es un proyecto de ley que se construyó a partir del diálogo y la colaboración con diversas organizaciones sociales, de productores y mineras en diferentes territorios. El proyecto inicial se nutrió 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 2ª de 1959 y fue estructurado 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.

Mediante la Resolución número 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 honorables Representantes *Julia Miranda Londoño, José Octavio Cardona León, Óscar Leonardo Villamizar Meneses, Jorge Andrés Cancimance López; Julio Roberto Salazar. Y Juan Pablo Salazar Rivera.*

En el marco de la construcción del informe de la Subcomisión realizaron las siguientes sesiones técnicas:

- 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).

El 17 de abril de 2024 se radicó el informe de la Subcomisión sobre el Proyecto de Ley número 096 de 2023 Cámara, el cual fue publicado en la **Gaceta del Congreso** número 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 honorable Representante *Juan Pablo Salazar Rivera* y como ponente al honorable Representante *Julio Roberto Salazar Perdomo.*

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 José Octavio Cardona León y Nicolás Antonio Barguil Cubillos, mediante Oficio número CQCP 3.5 / 343 / 2023-2024 del 28 de mayo de 2024.

En el marco de la construcción del informe de ponencia para Segundo Debate en Cámara de Representantes realizaron las siguientes sesiones técnicas:

- El 5 de junio de 2024 con las Unidades de Trabajo Legislativo, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Ambiente.
- El 6 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 (SINA). 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.

En atención a lo estipulado en los artículos 160, 161, 162 y 163 de la Ley 5ª de 1992, se presentó ENMIENDA al Informe de Ponencia Positiva para Segundo Debate de Cámara de Representantes del

mencionado proyecto.

Finalmente, por apremio a tiempos legislativos se tomó la decisión de retirar el mismo, el día 5 de marzo de 2025.

### 3. DESCRIPCIÓN DEL ARTICULADO

El objeto del proyecto es habilitar, en favor de la población campesina ocupante y/o tenedora, la adjudicación de tierras en Reservas Forestales de la Ley 2ª 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 16 artículos:

|             |  |
|-------------|--|
| Artículo 1º | Objeto   |
| Artículo 2º | Ámbito de aplicación   |
| Artículo 3º | Principios   |
| Artículo 4º | Definiciones   |
| Artículo 5º | Consejo Nacional de Economía Campesina   |
| Artículo 6º | Manejo de información.   |
| Artículo 7º | Caracterización de la población.   |
| Artículo 8º | Sujetos de adjudicación en áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959.                      |
| Artículo 9º | Requisitos para la adjudicación de baldíos en áreas de reserva forestales de Ley 2ª de 1959. |
| Artículo 10 | Procedimiento de adjudicación.   |
| Artículo 11 | Uso, goce, adquisición y disposición.  |
| Artículo 12 | Requisitos para la adjudicación de baldíos en áreas de reserva forestales de Ley 2ª de 1959. |
| Artículo 13 | Asistencia técnica.  |
| Artículo 14 | Modifíquese el artículo 209 del Decreto Ley 2811 de 1974, el cual quedará así:               |
| Artículo 15 | Difusión   |
| Artículo 16 | Vigencia   |

### 4. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

#### 4.1. Consideraciones generales.

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.

En ese sentido, el presente proyecto de ley asume la difícil y urgente tarea de “armonizar las garantías y derechos de las comunidades campesinas con el derecho a un ambiente sano de toda la comunidad colombiana” (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.

Si bien el proyecto propone habilitar la adjudicación y titulación de tierras baldías en áreas de reserva forestal de la Ley 2ª 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.

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 número 337 de 2023 de la ANT), las concesiones forestales campesinas, los contratos de derechos de uso y los núcleos de Desarrollo Forestal, entre otros.

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 2ª de 1959 es un asunto que ha generado debates, 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:

- 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 2ª de 1959.
- Impulsar el uso adecuado de los suelos forestales manteniendo la oferta de servicios ecosistémicos.

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 2ª 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 2ª de 1959, en áreas diferentes a las que cuentan con previa decisión de ordenamiento como las áreas protegidas del SINAP y los territorios étnicos<sup>2</sup>.

#### 4.2. Constitución ecológica

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

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

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

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

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

*“Las expresiones concretas de la función social y ecológica de la propiedad son las llamadas ‘afectaciones al interés general’. Por afectación se quiere significar la destinación de determinada propiedad a un fin de interés general que el ordenamiento jurídico ha considerado como relevante*

2 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://youtube.com/watch?v=fVHnGSBbGXQ>

y, por tanto, prescribe que el ejercicio del derecho de propiedad se realice atendiendo las finalidades que este derecho está llamado a cumplir. En este sentido, toda propiedad pública o privada podrá verse destinada al interés general, convirtiéndose así en un vehículo destinado al cumplimiento de dicho fin”<sup>3</sup>.

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 penden de la explotación del territorio que habitan. En ese sentido, la Corte Constitucional ha explicado que la normatividad “concede una especial protección a las comunidades que dependen de sus formas de producción tradicionales, no sólo para garantizar su sustento, sino también para la realización de sus proyectos de vida como sujetos autónomos. Por lo tanto, la protección del trabajo también implica el amparo de las libertades relacionadas con la escogencia de profesión u oficio y el desarrollo de la personalidad, en tanto los campesinos son personas que se han dedicado al trabajo de la tierra “en su libre determinación y por su identidad cultural”<sup>4</sup>.

c. De cara al Acuerdo Final y las normas que iluminan la implementación, en el que la Reforma Rural Integral ocupa el primer eje, la repartición inequitativa de la tierra se reconoce como uno de los detonantes de la violencia en Colombia y su superación implica la no repetición del conflicto y, en consecuencia, sentó las bases para una reforma agraria estructural que busque medidas de reparación material a la población rural más afectada. Entre los distintos principios planteados, como lo son la transformación estructural, el desarrollo integral del campo, la igualdad y enfoque de género, la priorización, la integralidad, la regularización de la propiedad, el desarrollo sostenible y la democratización del acceso y uso adecuado de la tierra, se encuentran los ejes fundamentales del presente proyecto.

En esa línea, la superación de las condiciones de pobreza y desigualdad que se viven en el campo, así como el ofrecimiento de oportunidades a la población rural, podrán llevarse a cabo por medio del acceso y formalización en la posesión de terrenos baldíos, que implique un plan de acompañamiento tanto en la protección social rural, como en medidas de economía

solidaria con créditos, asistencia técnica y apoyo en la producción sostenible, además de la construcción de la infraestructura necesaria en lo que se refiere a bienes y servicios públicos en zonas rurales.

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

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

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

### 4.3. Sobre las áreas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959.

En 1959 se promulgó la Ley 2ª 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; Pacífico, Central, río Magdalena, Sierra Nevada de Santa Marta, Serranía de los Motilones, Cocuy y Amazonía.

Por su parte, el Código de Recursos Naturales Renovables (Decreto número 2811 de 1974) estableció un tipo diferente de categoría de “áreas de reserva forestal”, las protectoras, productoras, y protectoras - productoras<sup>7</sup>, estableciendo también en su artículo 209 la inadjudicabilidad de los baldíos en su interior.

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 Najjar).

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.

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 Najjar).

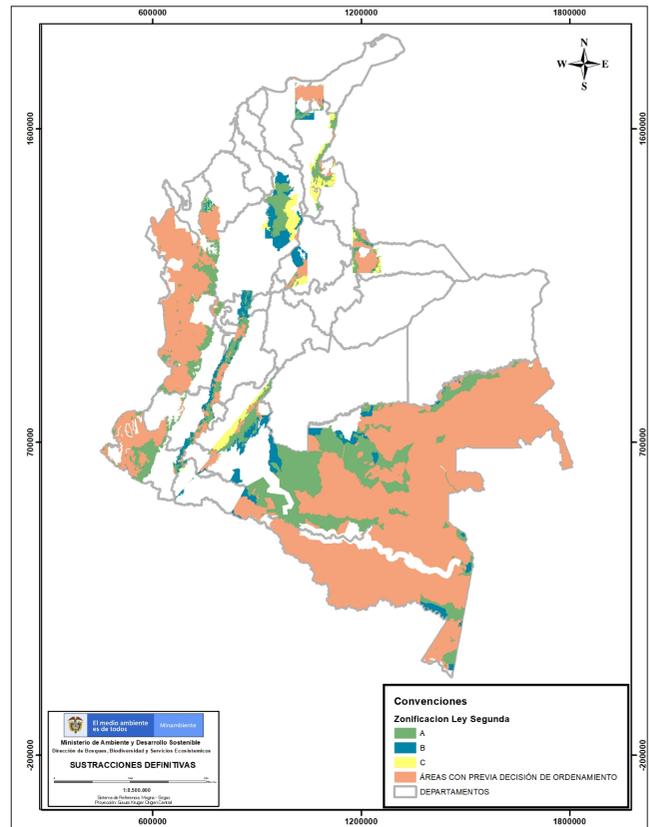
Posteriormente, por medio del artículo 3° del Decreto número 877 de 1976, compilado en el artículo 2.2.1.1.17.3 del Decreto número 1076 de 2015, las “Zonas de Reserva Forestal” de Ley 2ª de 1959 se incluyeron en la denominación de “Áreas de Reserva Forestal”, motivo por el cual y, de acuerdo con el concepto del Ministerio de Ambiente de junio de 2024, el proyecto de ley debe modificar el artículo 209 del Decreto número 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 abarcaban aproximadamente 63 millones de hectáreas, de los cuales se han sustraído cerca 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 2ª de 1959, específicamente la realindereación, 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 número 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 2ª de 1959. Para el año 2023, las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959 abarcaban 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.



Fuente: Ministerio de Ambiente. Las áreas tipo A, B y C se considerarían para la titulación verde que propone el proyecto de ley.

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

**CANTIDAD Y DISTRIBUCIÓN DE HECTÁREAS POR RESERVA FORESTAL**

|   | ZONA DE RESERVA FORESTAL          | HECTÁREAS    |             |             | TOTAL HECTÁREAS / PORCENTAJE SUELO RURAL (Zonas A-B-C) |
|---|-----------------------------------|--------------|-------------|-------------|--|
|   |                                   | Zona Tipo A  | Zona Tipo B | Zona Tipo C |  |
| 1 | COCUY                             | 189.528,95   | 21.392,24   | 79.985,37   | 290.906,56<br>100%                                     |
| 2 | AMAZONÍA – Res. 1925 <sup>8</sup> | 5.120.772,91 | 887.839,49  | 303.422,39  | 6.312.034,79<br>100%                                   |

8 Mediante Resolución número 1925 de 2013, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptó la zonificación de la Reserva Forestal de la Amazonía en los departamentos de Caquetá, Guaviare y Huila.

|                        |                                   |                                       |                                      |                                     |                        |
|------------------------|-----------------------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------------|------------------------|
| 3                      | CENTRAL                           | 559.656,84                            | 473.316,85                           | 7.732,48                            | 1.040.706,17<br>95,59% |
| 4                      | PACÍFICO                          | 1.702.667,46                          | 49.974,72                            | 35.133,01                           | 1.787.775,19<br>100%   |
| 5                      | AMAZONÍA – Res. 1277 <sup>9</sup> | 1.644.121,72                          | 362.487,44                           | 0                                   | 2.006.609,17<br>39,53% |
| 6                      | RÍO MAGDALENA                     | 666.958,87                            | 731.228,62                           | 560.051,01                          | 1.958.238,51<br>100%   |
| 7                      | SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA      | 100.562,31                            | 71.587,00                            | 0                                   | 172.149,31<br>47,6%    |
| 8                      | SERRANÍA DE LOS MOTILONES         | 247.632,64                            | 0                                    | 215.911,58                          | 463.544,22<br>100%     |
| <b>TOTAL HECTÁREAS</b> |                                   | <b>10.231.901,70</b><br><b>72,92%</b> | <b>2.597.826,36</b><br><b>18,51%</b> | <b>1.202.235,84</b><br><b>8,57%</b> | <b>14.031.963,91</b>   |

Fuente: Elaboración propia con información extraída de las resoluciones con las que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptó la zonificación y ordenamiento de las reservas.

<sup>9</sup> Mediante Resolución número 1277 de 2014, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptó la zonificación de la Reserva Forestal de la Amazonía en los departamentos de Amazonas, Cauca, Guainía, Putumayo y Vaupés.

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

#### LOCALIZACIÓN DE HECTÁREAS DE RESERVA FORESTAL POR DEPARTAMENTO

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

| DEPARTAMENTO | TOTAL HECTAREAS (A-B-C) |
|--------------|-------------------------|
| Magdalena    | 52.609,84               |
| La Guajira   | 3.185,14                |
| <b>TOTAL</b> | <b>14.031.963,91</b>    |

Fuente: Elaboración propia con información extraída de las resoluciones con las que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptó la zonificación y ordenamiento de las reservas.

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

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

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

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

De las Zonas Tipo C, en las que tradicionalmente se han adelantado actividades productivas agroforestales y silvopastoriles, entre otras, tiene una extensión de apenas el 8,57% de la zonificación, con lo cual se evidencia que la regulación de su uso es importante de cara a evitar una mayor afectación y/o disminución.

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

**4.4. Población focalizada como beneficiaria del proyecto legislativo.**

Así, a fin de dimensionar el alcance demográfico del presente proyecto de ley, se presentan las proyecciones estadísticas<sup>10</sup> poblacionales de las reservas forestales definidas en la Ley 2ª de 1959 y normatividad reglamentaria:

**POBLACION EN RESERVAS FORESTALES-2022**

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

<sup>10</sup> Para hacer la proyección se tomaron los datos obtenidos por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística en el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018, disponible en <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018>.

|              | ZONA RESERVA FORESTAL        | RESOLUCIÓN QUE REGULA                        | DEPARTAMENTO       | NÚMERO DE HABITANTES |
|--------------|------------------------------|--|--------------------|----------------------|
| 4            | PACÍFICO                     | Resolución número 1926 del 30-diciembre-2014 | Antioquia          | 1.915.051            |
|              |                              |  | Cauca              |                      |
|              |                              |  | Chocó              |                      |
|              |                              |  | Córdoba            |                      |
|              |                              |  | Nariño             |                      |
|              |                              |  | Risaralda          |                      |
| 5            | AMAZONÍA Res. 1277           | Resolución número 1277 del 6-agosto-2014     | Valle del Cauca    | 223.186              |
|              |                              |  | Amazonas           |                      |
|              |                              |  | Cauca              |                      |
|              |                              |  | Guainía            |                      |
| 6            | RÍO MAGDALENA                | Resolución número 1924 de 30-diciembre-2013  | Putumayo           | 905.441              |
|              |                              |  | Vaupés             |                      |
|              |                              |  | Antioquia          |                      |
|              |                              |  | Bolívar            |                      |
|              |                              |  | Cesar              |                      |
| 7            | SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA | Resolución número 1276 de 6-agosto-2013      | Cundinamarca       | 1.286.037            |
|              |                              |  | Santander          |                      |
|              |                              |  | Norte de Santander |                      |
| 8            | SERRANÍA DE LOS MOTILONES    | Resolución número 1923 de 27 diciembre 2013  | Cesar              | 454.694              |
|              |                              |  | La Guajira         |                      |
|              |                              |  | Magdalena          |                      |
| <b>TOTAL</b> |                              |  |                    | <b>9.659.219</b>     |

Fuente: Elaboración propia a partir de proyección poblacional -DANE.

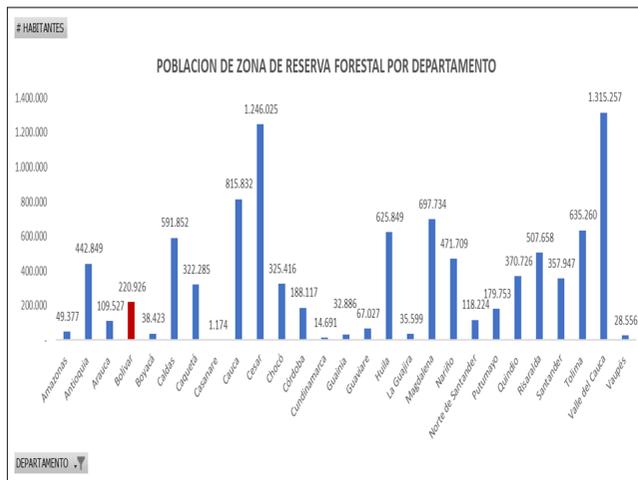
De acuerdo con la tabla e información contenida en ella, en las zonas de reserva forestal habitan alrededor de 9.6 millones de habitantes en Colombia, la mayoría de los cuales tiene dificultades para la adjudicación y titulación predial, así como con la concesión u otorgamiento de uso de suelos, dadas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

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

Como se aprecia en la siguiente gráfica, por departamentos, la mayor cantidad de habitantes en

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

**POBLACIÓN DE ZONAS DE RESERVA FORESTAL POR DEPARTAMENTO**



Fuente: Elaboración propia con proyecciones poblacionales del DANE.

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

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

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

Estas circunstancias, sumadas a la concentración de la tierra y la informalidad en su tenencia, las incursiones violentas, la ausencia institucional y muchas otras más, terminan por afectar el acceso a la tierra y requerir pronta atención del Estado, en la medida que esas personas tienen interés en legalizar y regularizar su propiedad o el uso de la misma, y con ello acceder a otras ayudas y oferta institucional. Esto significaría un gran aporte al cumplimiento de

las obligaciones surgidas con ocasión de la firma del Acuerdo Final y, de manera general, permitiría materializar el bienestar de la población y una igualdad real y efectiva.

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

No obstante, no basta con pertenecer a la categoría *campesinado*, pues ya la Corte Constitucional precisó que los campesinos son sujetos de especial protección constitucional cuando (i) se encuentren en circunstancias de marginalización y vulnerabilidad o (ii) formen parte de grupos de sujetos de especial protección constitucional<sup>11</sup>.

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’<sup>12</sup>.*

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

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

<sup>11</sup> Corte Constitucional, Sentencia SU-213 de 2021.  
<sup>12</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004.

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

Esto iría de la mano con el principio de igualdad y género, que aparte de población rural afectada por la guerra, específica 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 adjudicados<sup>13</sup>. 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 baldíos también tienen vocación de afectarse a la prestación de servicios públicos, en los términos y bajo las condiciones establecidas en la ley”*<sup>14</sup>.

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 armado<sup>15</sup>, todos principios constitucionales.

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

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

Según tales lineamientos dentro del contexto de posconflicto, el proyecto legislativo propone darle un manejo adecuado a aquellas reservas forestales y reservas forestales protectoras productoras que, según la Ley 2ª de 1959, pueden ser objeto de proyectos de desarrollo sostenible en beneficio de aquella población rural diferencial con dificultades, o bien para realizar tales actividades dentro del territorio, o bien con dificultades para el acceso a la misma tierra. Por tal razón, las adjudicaciones, titulaciones, concesiones y otorgamientos de uso solo tendrán validez en la medida en que no contribuyan a la deforestación y contribuyan al cuidado de las reservas forestales.

14 Corte Constitucional, Sentencia SU-235 de 2016.

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

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

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

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

Conforme a lo expuesto líneas atrás, el proyecto es crucial en la medida en que responde a los propósitos fundamentales de la reforma agraria que aún no ha sido llevada a cabo a nivel estructural. Aparte de los problemas directos ocasionados por el despojo de tierras y desplazamiento forzado, la falta de titulación y la inequidad en el acceso a la tierra son dos de los problemas esenciales a los que el presente proyecto busca responder, sin desconocer el desarrollo sostenible y ambiental al que deben ajustarse las normas que contengan un impacto ecológico, ni dejar de lado el rol de las comunidades en la conservación y protección ambiental<sup>16</sup>.

16 Corte Constitucional, Sentencia C-137 de 1996: “Los más autorizados expertos no dudan en sostener que buena parte de la biodiversidad ha sido protegida gracias a la acción de las culturas minoritarias. En efecto, las comunidades indígenas, negras y campesinas han desarrollado prácticas y conocimientos tradicionales a través de los cuales han logrado una utilización racional y sostenible de los recursos naturales. La importancia de estas prácticas autóctonas es de tal grado que se ha afirmado que las necesidades de un 80% de la población del mundo, así como el suministro de alimentos de cerca de la mitad de los habitantes de la Tierra, depende del conocimiento y plantaciones indígenas. Lo anterior ha determinado la necesidad de relacionar la noción de desarrollo sostenible con el reconocimiento y la importancia de la diversidad cultural especialmente en cuanto se refiere a las diversas formas de relación entre el hombre y la naturaleza. De este modo, se concluye que la protección de la biodiversidad depende, en gran medida, de la preservación de las prácticas tradicionales a través de las cuales una determinada cultura se relaciona con los recursos biológicos a los que acceden.”

#### 4.5. Economía campesina y el régimen de usos de la reserva forestal

El régimen de usos de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª 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 2ª 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 3º de la Resolución número 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.*

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 constitucional<sup>17</sup>.

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”*<sup>18</sup>.

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.

Así, es necesario reiterar que los beneficiarios de la decisión de adjudicación son los campesinos sujetos de especial protección constitucional, quienes se encuentren 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*.

17 Corte Constitucional, Sentencia SU-213 de 2021.

18 Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004.

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 adjudicados<sup>19</sup>. 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 baldíos también tienen vocación de afectarse a la prestación de servicios públicos, en los términos y bajo las condiciones establecidas en la ley”*<sup>20</sup>.

En esa línea, garantizar que los bienes baldíos de la Nación tengan la naturaleza de *deimprescriptibles* 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 armado<sup>21</sup>, 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 2ª 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 través de una nueva estructura catastral y multipropósito.

Retomando, y si bien estos grupos de personas focalizadas están dispersos en todo el territorio nacional, diferentes informes y los registros ante la Unidad para las Víctimas, dan cuenta de que hay un sinnúmero de territorios que merecen ser priorizados para recibir atención del Estado. Es por esto que fijar la atención en la ocupación y usos de áreas de la reserva forestal establecidas por la Ley 2ª 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.

#### 4.6. Conceptos sobre el articulado

##### Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)

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:

19 Corte Constitucional, Sentencia SU-235 de 2016.

20 Corte Constitucional, Sentencia SU-235 de 2016.

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

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 componente forestal de acuerdo con el régimen de usos de las ZRF de Ley 2ª de 1959.

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.

Así mismo, el ministerio afirma que se requiere más información y un diagnóstico más robusto sobre:

- 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 número 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.

De acuerdo con el ministerio, de los 48 millones de hectáreas de las ZRF de Ley 2ª 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.”

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”.

#### **Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)**

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”.

- Se indica que en las Zonas de Reserva Forestal de Ley 2ª 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:

- 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.

#### **Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI)**

- 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 promulguen leyes que les sustraen las áreas donde han deforestado, generalmente asociadas a despojos, compras forzadas o desplazamientos.

- 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.

- 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”.

- Sugiere el acogimiento al Decreto Ley 902 de 2017 x 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.

- 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 la Reservas Forestales.

- Indica que debe tenerse en cuenta la sentencia de la Corte Constitucional relacionada con el caso de la Amazonia como “Sujeto de Derechos”.

- Indica que las figuras entre más laxas más favorecen las transformaciones de los bosques, apuntando que las reservas forestales de Ley 2ª 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 2ª de 1959 cuenta con 6.055.416 de hectáreas y un 25% ya está transformado.

#### **5. CONFLICTO DE INTERESES**

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286.

Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”, procedemos a indicar los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa, así:

“**Artículo 1º.** El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

**Artículo 286.** Régimen de conflicto de interés de los Congresistas. Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

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.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que

otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el Congresista en el futuro.

c) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el Congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

f) Cuando el Congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)

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

*“No cualquier interés configura la causal de desinvertidura 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 concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del Congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.*

Por lo que se hacen las siguientes consideraciones:

- Revisadas las disposiciones que contienen la presente iniciativa se concluye que la misma no tiene la potencialidad de generar conflicto de interés a algún Congresista por cuanto no crea beneficios particulares, actuales ni directos, y tampoco lo hace para los parientes o familiares por consanguinidad, afinidad o parentesco civil en los términos del artículo 286 y 287 de la Ley 5ª de 1992.

- No obstante, la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales; es decir, cada Congresista estará obligado a evaluar su situación personal sobre eventuales conflictos de interés que puedan existir el estudio de este proyecto de ley.

## 6. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

De conformidad al artículo 7º de la Ley 819 de

2003 *“Análisis del impacto fiscal de las normas”* las iniciativas normativas que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios deben hacer explícito dicho gasto y la compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

No obstante, la Corte Constitucional ha precisado en su jurisprudencia—a manera de ejemplo se aprecia la Sentencia C-502 de 2007- que el Análisis del Impacto Fiscal de las Normas se trata de un criterio de racionalización de la actividad legislativa lo cual no puede suponer un veto sobre la misma.

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

Así las cosas, posterior a la promulgación del presente proyecto de ley, el Gobierno nacional deberá promover y realizar acciones tendientes a su ejercicio y cumplimiento, lo anterior con observancia de la regla y el marco fiscal de mediano plazo, como lo plasmó la Corte Constitucional, en la Sentencia C- 490 del año 2011, en la cual señala a renglón seguido:

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

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

Atentamente.

*Juan Carlos Vargas Soler*  
 JUAN CARLOS VARGAS SOLER  
 Representante a la Cámara  
 Circunscripción de Paz – CITREP 1  
 Bolívar y Antioquia

*Juan Pablo Salazar Rivera*  
 JUAN PABLO SALÁZAR RIVERA  
 Representante a la Cámara  
 Circunscripción de Paz – CITREP 1  
 Cauca, Nariño y Valle del Cauca

*Haiyer Rincon*  
 Haiyer Rincon 6.  
 Citrep #15

*Karen Marroque*  
 Karen Marroque  
 Arauca - Citrep

|                        |                       |
|------------------------|-----------------------|
| <i>Alfonso</i>         | <i>Umarin Comunes</i> |
| <i>Otilia Guafilla</i> | <i>Gilberto Silva</i> |
| <i>Edgar Salazar</i>   |                       |

SECRETARÍA GENERAL

El día 14 de Marzo del año 2025

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley ✓ Acto Legislativo

No. 550 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por:

#2 Juan Carlos Vargas

SECRETARÍA GENERAL

**CONTENIDO**

Gaceta número 341 - Viernes, 21 de marzo de 2025  
 CÁMARA DE REPRESENTANTES

| PROYECTOS DE LEY  | Págs. |
|---|-------|
| Proyecto de Ley número 544 de 2025 Cámara, por medio de la cual la Nación y el Congreso de la República rinden homenaje a los caficultores colombianos y a la federación nacional de cafeteros por el centenario de su fundación..... | 1     |
| Proyecto de Ley número 550 de 2025 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.....   | 9     |