

Bogotá D.C., Agosto 2023.

Doctor
JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA
Secretario General
Honorable Cámara de Representantes
Ciudad.

REF: PROYECTO DE LEY _____2023 “POR MEDIO DE LA CUAL SE HABILITA LA ADJUDICACIÓN, CONCESION Y EL OTORGAMIENTO DE USO DE TIERRAS EN RESERVAS FORESTALES DE LA LEY 2ª DE 1959 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

Respetado doctor Lacouture.

En mi condición de Representante 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, radicó ante la Secretaría General de la Honorable Cámara de Representantes, el Proyecto de Ley **“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”.**

Adjunto original y tres (3) copias del documento.

Cordialmente,

JUAN CARLOS VARGAS SOLER
Representante a la Cámara CITREP-13
Bolívar-Antioquia

PROYECTO DE LEY _____ 2023 “POR MEDIO DE LA CUAL SE HABILITA LA ADJUDICACIÓN, CONCESION Y EL OTORGAMIENTO DE USO DE TIERRAS EN RESERVAS FORESTALES DE LA LEY 2ª DE 1959 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

ARTÍCULO 1. OBJETO. El objeto de esta ley es habilitar, en favor de la población campesina y víctimas del conflicto armado, la adjudicación, titulación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2° de 1959, con ajuste a la zonificación especificada en dicha norma.

ARTÍCULO 2. DEFINICIONES. Para efectos de lo dispuesto en la presente ley entiéndase las siguientes definiciones:

- A. Baldíos: Son bienes públicos de la Nación catalogados dentro de la categoría de bienes fiscales adjudicables, en razón de que la Nación los conserva para adjudicarlos a quienes reúnan la totalidad de las exigencias establecidas en la ley.

- B. Concesión forestal campesina: Modo por medio del cual se otorga el uso del recurso forestal y de la biodiversidad en baldíos y tierras al interior de las zonas de reserva de Ley 2° de 1959, y con acompañamiento del Estado, sin perjuicio de los otros modos establecidos para el aprovechamiento forestal. La concesión forestal campesina es de carácter persistente y tiene por objeto conservar el bosque con las comunidades, dignificando sus modos de vida, para lo cual promueve la economía forestal comunitaria y de la biodiversidad, el desarrollo de actividades de recuperación, rehabilitación y restauración y el manejo forestal sostenible de productos maderables, no maderables y servicios ecosistémicos, respetando los usos definidos para las zonas de reserva de la Ley 2 de 1959, con el fin de contribuir a controlar la pérdida de bosque en los núcleos activos de deforestación y la degradación de ecosistemas naturales.

- C. Contratos de uso sobre baldíos: También denominados contratos de conservación natural, son acuerdos que permiten que, quienes han vivido históricamente en zonas protegidas, puedan hacer uso de las tierras que habitan, con el compromiso de protección de los bosques, los suelos, las aguas y la vida silvestre en ellas.

- D. Páramo: Ecosistema de alta montaña, ubicado entre el límite superior del Bosque Andino y, si se da el caso, el límite inferior de los glaciares, en el cual dominan asociaciones vegetales tales como pajonales, frailejones, matorrales, prados y chuscales, además puede haber formaciones de bosques bajos y arbustos y presentar humedales como los ríos, quebradas, arroyos, turberas, pantanos, lagos y lagunas, entre otros.

- E. Reserva forestal: Son zonas establecidas para el desarrollo de la economía forestal y la protección de los bosques, los suelos, las aguas y la vida silvestre.
- F. Sustracción de reserva forestal: Es un proceso mediante el cual la Autoridad Ambiental, evalúa la pertinencia de levantar la figura jurídica de reserva forestal de Ley 2° de 1959.
- G. Titulación de predios: Es la materialización de la adjudicación, conforme a la normatividad que rige la conformación del justo título de bienes inmuebles en el país.
- H. Títulos verdes: Es una figura que reconoce el dominio y usufructo del predio al campesinado, pero que a su vez establece unas restricciones ambientales frente a los usos que se pueden desarrollar en el mismo.
- I. Zona tipo A: Zonas que garantizan el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos, relacionados principalmente con la regulación hídrica y climática; la asimilación de contaminantes del aire y del agua; la formación y protección del suelo; la protección de paisajes singulares y de patrimonio cultural; y el soporte a la diversidad biológica.
- J. Zona tipo B: Zonas que se caracterizan por tener coberturas favorables para un manejo sostenible del recurso forestal mediante un enfoque de ordenación forestal integral y la gestión integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.
- K. Zona tipo C: Zonas que por sus características biofísicas ofrecen condiciones para el desarrollo de actividades productivas agroforestales, silvopastoriles y otras compatibles con los objetivos de la Reserva Forestal, que deben incorporar el componente forestal, y que no impliquen la reducción de las áreas de bosque natural presentes en sus diferentes estados.

ARTÍCULO 3. HABILITACIÓN DE ADJUDICACIÓN, CONCESIÓN Y OTORGAMIENTO DE USO DE TIERRAS EN RESERVAS FORESTALES PROTECTORAS-PRODUCTORAS Y DE RESERVA FORESTAL DE LA LEY 2ª DE 1959, SIN SUSTRACCIÓN. En las reservas forestales protectoras –productoras y en las zonas tipo B y C de la zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, la Agencia Nacional de Tierras podrá adjudicar, titular, concesionar u otorgar el uso de tierras que se encuentren en su interior sin que para ello sea necesaria la sustracción de dichas áreas, con ajuste a los principios que rigen sus actuaciones. En las zonas tipo A se podrá concesionar u otorgar el uso de baldíos, sin sustracción de área.

Parágrafo 1. La adjudicación, titulación, concesión y otorgamiento de uso de tierras y de baldíos en aquellos territorios que se traslapen o coincidan con páramos, se decidirán conforme a la legislación aplicable y en todo caso deberá respetarse el régimen ambiental más estricto.

Parágrafo 2. En los casos que exista información más detallada sobre la zonificación adoptada en el presente artículo las autoridades ambientales en el marco de su función de administración de la reserva allegarán al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales que soporten su propuesta de modificación de la zonificación, sin perjuicio de las medidas de manejo definidas en el plan de zonificación ambiental.

Parágrafo 3. La Agencia Nacional de Tierras creará un módulo en el Sistema de Información de Tierras donde se registren los territorios adjudicados, titulados, concesionados u otorgado su uso.

ARTÍCULO 4. ADJUDICACIÓN, TITULACIÓN Y USO SOBRE BALDÍOS. La adjudicación y titulación de tierras y predios baldíos ubicados en las zonas señaladas en el artículo anterior de la presente ley, se realizará mediante la figura de títulos verdes, mientras que el otorgamiento de uso se realizará a través de concesiones forestales campesinas o contratos de uso, que reconozcan el dominio y usufructo del predio al campesinado, a grupos étnicos y a las víctimas del conflicto armado. La adjudicación, concesión, titulación o uso será para el desarrollo de proyectos que incluyan actividades productivas o ambientales asociadas al manejo forestal sostenible, a través de prácticas forestales, agroforestales, silvopastoriles, o servicios ambientales, manteniendo la vocación forestal del suelo, contribuyendo con ello al cierre de la frontera agropecuaria, a evitar procesos de deforestación, o a implementar procesos de reforestación y protección ambiental.

Parágrafo 1. Para las adjudicaciones, titulaciones, concesiones y otorgamiento de uso de tierras en las zonas de reserva forestal acá mencionadas, se tendrá en cuenta las actividades productivas y/o ambientales que los ocupantes estén desarrollando en el predio con el fin de formular un proyecto productivo y/o ambiental que las incorpore y de ser necesario contemple su reconversión gradual a actividades que posibiliten el desarrollo de la economía forestal y la protección de los bosques, los suelos, las aguas y la vida silvestre.

Parágrafo 2. El Gobierno Nacional establecerá las restricciones ambientales frente a los usos que se puedan desarrollar en el predio.

ARTÍCULO 5. BENEFICIARIOS DE CONCESIONES FORESTALES CAMPESINAS Y OTROS CONTRATOS DE USO. A las concesiones forestales campesinas y a los contratos de uso de tierras de las zonas B y C referidas en ésta ley, accederán los campesinos, campesinas, trabajadores y trabajadoras con vocación agraria, sin tierra o con tierra insuficiente, y sus asociaciones u organizaciones, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo las

asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y la población desplazada, que a la fecha de expedición de esta ley completen una posesión de los predios durante cinco (5) o más años; que se comprometan con la conservación de los bosques, los suelos, las aguas y la vida silvestre.

A las concesiones forestales campesinas y a los contratos de uso de los baldíos de las zonas A accederán los campesinos, campesinas, trabajadores y trabajadoras con vocación agraria, sin tierra o con tierra insuficiente, y sus asociaciones u organizaciones, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo las asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y la población desplazada, que a la fecha de expedición de esta ley completen una posesión de los predios ocho (8) o más años; que se comprometan con la conservación de los bosques, los suelos, las aguas y la vida silvestre.

Las concesiones y contratos de uso a los que hace referencia este artículo se otorgarán sin perjuicio del régimen de sustracciones de áreas de reserva forestal consagrada en el Decreto Ley 2811 de 1974 y demás normas que lo reglamentan, modifiquen o deroguen.

Parágrafo 1. Las concesiones forestales campesinas se otorgarán por un plazo de hasta treinta (30) años prorrogables, por el término inicialmente otorgado, siempre que los beneficiarios cumplan con la resolución por medio de la cual se le otorgó la concesión forestal campesina y con los lineamientos y la normativa ambiental vigente. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en articulación con la Agencia Nacional de Tierras, fijará los requisitos y condiciones para el otorgamiento y el seguimiento de las concesiones forestales campesinas, incluyendo los criterios que demuestren el arraigo territorial y las condiciones de vulnerabilidad, para lo cual deberá expedir la reglamentación pertinente dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley. Cumplido el plazo inicial de la concesión, se evaluará la posibilidad de la sustracción del área de las zonas de reserva forestal y de titulación verde del predio.

Los otros contratos de uso podrán otorgarse por un plazo de hasta diez (10) años prorrogables, por el término inicialmente otorgado, siempre que los beneficiarios cumplan con lo resolución por medio de la cual se le otorgó. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, fijará los requisitos y condiciones para el otorgamiento y el seguimiento a los contratos de uso.

Parágrafo 2. La Agencia Nacional de Tierras o la Corporación Autónoma Regional competente otorgará la concesión forestal campesina, o el contrato de uso, por acto administrativo motivado, previo concepto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el cual además llevará un registro de las concesiones forestales campesinas y contratos de uso otorgados, en un sistema de consulta pública.

Parágrafo 3. La Agencia Nacional de Tierras o la Corporación Autónoma Regional competente tendrán la facultad de declarar la caducidad de lo concesión forestal campesina o de los contratos de uso en los siguientes casos:

- a. En caso incumplimiento de las condiciones establecidas en el plan de manejo, acorde con lo definido en lo concesión forestal Campesina o en el contrato de uso.
- b. La cesión del derecho al uso del recurso, hecho a terceros sin autorización del concedente.
- c. El destino de la concesión forestal campesina o del contrato para uso diferente al señalado en lo resolución que la otorgó
- d. El incumplimiento reiterado de las obligaciones derivadas de lo resolución de otorgamiento y/o de las normas ambientales, salvo fuerza mayor debidamente comprobada, siempre que el interesado dé aviso dentro de los treinta días (30) siguientes al acaecimiento de la misma.
- e. No hacer uso de la concesión forestal campesina durante dos (2) años continuos.
- f. Las demás que expresamente se consignen en la resolución por medio de la cual se otorga la concesión forestal campesina y las establecidas en el Decreto Ley 2811 de 1974 que le sean aplicables.

Parágrafo 4. En los casos donde confluyan las figuras de otorgamiento de derechos de uso sobre los baldíos inadjudicables de la Nación y la concesión forestal campesina o contratos de uso en las zonas de reserva de Ley 2° de 1959, la reglamentación será definida coordinadamente entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Agencia Nacional de Tierras. Sin perjuicio del otorgamiento de los derechos de uso sobre los baldíos de la Nación inadjudicables de competencia de la Agencia Nacional de Tierras, la Corporación Autónoma Regional competente, podrá otorgar la concesión forestal campesina o contratos de uso a que hace referencia este artículo.

Parágrafo 5. Lo dispuesto en este artículo no tendrá aplicación cuando se trate de territorios y territorialidades indígenas, ni cuando se trate de territorios colectivos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, conforme a la normativa vigente.

ARTÍCULO 6. BENEFICIARIOS DE OTORGAMIENTO DE BALDÍOS Y TÍTULOS VERDES. A la adjudicación de baldíos y titulación verde en las zonas tipo B y C podrán acceder los campesinos, campesinas, trabajadores y trabajadoras con vocación agraria y sus asociaciones u organizaciones, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y la población desplazada que, a la fecha de expedición de esta ley, completen una posesión de los predios durante diez (10) o más años; que se comprometan con la conservación de los bosques, los suelos, las aguas y la vida silvestre.

A la adjudicación de baldíos y titulación verde en las zonas tipo A podrán acceder los campesinos, campesinas, trabajadores y trabajadoras con vocación agraria y sus asociaciones u organizaciones, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y la población desplazada que, a la fecha de expedición de esta ley, completen una posesión de los predios durante quince (15) o más años; que se comprometan con la conservación de los bosques, los suelos, las aguas y la vida silvestre.

La adjudicación de baldíos y titulación predial a los que hace referencia este artículo se otorgarán sin perjuicio del régimen de sustracciones de áreas de reserva forestal consagrada en el Decreto Ley 2811 de 1974 y demás normas que lo reglamentan, modifiquen o deroguen.

Parágrafo 1. La adjudicación de baldíos y titulación predial a los que hace referencia este artículo se otorgarán por un plazo indefinido, siempre que los beneficiarios cumplan con los lineamientos y la normativa ambiental vigente. La Agencia Nacional de Tierras en articulación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, fijará los requisitos y condiciones para el otorgamiento y el seguimiento a las adjudicaciones y titulación de baldíos mediante la figura de títulos verdes, incluyendo los criterios que demuestren el arraigo territorial y las condiciones de vulnerabilidad, para lo cual deberá expedir la reglamentación pertinente dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley.

Parágrafo 2. La Agencia Nacional de Tierras otorgará títulos verdes, previo concepto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quienes llevarán un registro de los baldíos y títulos verdes otorgados, en un sistema de consulta pública.

Parágrafo 3. La Agencia Nacional de Tierras y el Ministerio de ambiente tendrán la facultad de declarar la caducidad y el revocamiento de los títulos verdes en los siguientes casos:

- a. En caso incumplimiento de las condiciones establecidas, acorde con lo definido en la adjudicación de baldíos y titulación 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.
- g. La cesión de derechos y dominio del predio, hecho a terceros sin autorización del otorgante.
- h. El destino del predio para usos diferentes a los señalados y habilitados en los títulos verdes.
- i. 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.
- j. No hacer uso del predio titulado durante tres (3) años continuos.

- k. Las demás que expresamente se consignen en la resolución por medio de la cual se otorga la concesión forestal campesina y las establecidas en el Decreto Ley 2811 de 1974 que le sean aplicables.

Parágrafo 4. Lo dispuesto en este artículo no tendrá aplicación cuando se trate de territorios y territorialidades indígenas, ni cuando se trate de territorios colectivos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, conforme a la normativa vigente.

ARTÍCULO 7. ADMINISTRACIÓN, CONTROL Y SEGUIMIENTO. La explotación de las tierras o bienes baldíos que se adjudiquen, titulen, concesionen o se otorguen en uso conforme a lo dispuesto en la presente ley, estará sujeta al estricto cumplimiento de las disposiciones vigentes y en especial aquellas emitidas por el Gobierno Nacional a través de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1 y 8, lo cual será verificado por la Agencia Nacional de Tierras en materia del seguimiento a las condiciones tanto de adjudicación como de otorgamiento de uso, y por la autoridad ambiental administradora de la reserva forestal en lo que corresponde a los recursos naturales.

El incumplimiento de las normas fijadas para adelantar la explotación de los bienes que se adjudiquen, titulen, concesionen o se otorguen en uso, conforme lo dispuesto en la presente ley y sus reglamentaciones, dará lugar a las acciones policivas, ambientales y legales procedentes, en especial a las establecidas en las Leyes 160 de 1994, 1333 de 2009 y demás normas que la complementen, modifiquen, sustituyan o deroguen.

ARTÍCULO 8. RÉGIMEN DE SUSTRACCIÓN DE ÁREAS DE RESERVA FORESTAL DE LA LEY 2ª DE 1959. El régimen de sustracción de las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 que puedan ser utilizadas en explotación diferente a la forestal se sujetará a lo dispuesto en el Decreto-ley 2811 de 1974 y las normas que lo reglamentan y desarrollan.

En todo caso, en el evento en que el proyecto que requiera previamente de la sustracción de las áreas de reserva forestal afecte a las comunidades étnicas, se deberá agotar el trámite de consulta previa de conformidad con el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, siempre y cuando el Ministerio del Interior certifique la presencia de comunidades étnicas en la zona donde se pretenda ejecutar el mismo.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptará un mecanismo para facilitar, garantizar y agilizar la sustracción de las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 con fines de reforma rural integral.

ARTÍCULO 9. VIGENCIA. La presente ley, rige a partir de la fecha de su expedición y modifica las leyes contrarias.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY _____ 2023 “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”.

1. INTRODUCCIÓN.
2. CONSTITUCIÓN ECOLÓGICA.
3. ZONAS DE RESERVA FORESTAL.
4. POBLACIÓN FOCALIZADA COMO BENEFICIARIA DEL PROYECTO LEGISLATIVO.
5. PROPUESTA DE ARTICULADO.
6. CONFLICTOS DE INTERÉS.
7. IMPACTO FISCAL.

1. INTRODUCCIÓN

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

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

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

constitucional como lo son las víctimas del conflicto armado interno y el campesinado del país.

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

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

2. CONSTITUCIÓN ECOLÓGICA

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

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

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

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

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

Estado Social de Derecho. El Consejo de Estado lo explicó en los siguientes términos:

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

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

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

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

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

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

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

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

En ese sentido, el proyecto propuesto no busca el goce particular de un derecho, sino que tiene una implicación directa en la vida digna y subsistencia de las comunidades que habitan las zonas de reserva forestal, pues, como bien lo ha entendido la Corte Constitucional, *“[e]l campo, entonces, no es solo una sumatoria de predios rurales sobre los que se ejercen derechos reales; es ante todo el territorio en el que se desarrollan las diferentes formas de vida campesina, cuya protección interesa al Estado en tanto manifestación de la pluralidad y la diversidad cultural de la Nación colombiana”*⁵.

3. ZONAS DE RESERVA FORESTAL

Dicho lo anterior, conviene precisar que la Constitución de 1991 no es la única codificación proteccionista de los derechos humanos y del medio ambiente en Colombia. Ya en 1959 se promulgó la Ley 2, con el objetivo de regular el desarrollo de la economía y la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre; con ese

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

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-300 de 2021 (M.P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar).

fin definió 7 áreas de reserva forestal: Pacífico, Central, Río Magdalena, Sierra Nevada de Santa Marta, Serranía de los Motilones, Cocuy y Amazonía.

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

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

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

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

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

- **Zona tipo A:** Zonas que garantizan el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos, relacionados principalmente con la regulación hídrica y climática; la asimilación de contaminantes del aire y del agua; la formación y protección del suelo; la protección de paisajes singulares y de patrimonio cultural; y el soporte a la diversidad biológica.
- **Zona tipo B:** Zonas que se caracterizan por tener coberturas favorables para un manejo sostenible del recurso forestal mediante un enfoque de ordenación forestal integral y la gestión integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.
- **Zona tipo C:** Zonas que por sus características biofísicas ofrecen condiciones para el desarrollo de actividades productivas agroforestales, silvopastoriles y otras compatibles con los objetivos de la Reserva Forestal, que deben incorporar el componente forestal, y que no impliquen la reducción de las áreas de bosque natural presentes en sus diferentes estados sucesionales

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

CANTIDAD Y DISTRIBUCIÓN DE HECTÁREAS POR RESERVA FORESTAL

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

Fuente: Elaboración 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

⁶ Mediante Resolución 1925 de 2013, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptó la zonificación de la Reserva Forestal de la Amazonía en los departamentos de Caquetá, Guaviare y Huila.

⁷ Mediante Resolución 1277 de 2014, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptó la zonificación de la Reserva Forestal de la Amazonía en los departamentos de Amazonas, Cauca, Guainía, Putumayo y Vaupés.

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
Guainia	543.217,28
Putumayo	177.028,02
Vaupés	596.386,38
Antioquia	813.987,57
Bolívar	1.140.519,53
Cesar	488.160,66
Santander	304.632,19
Cundinamarca	133,22
Magdalena	52.609,84
La Guajira	3.185,14
	14.031.963,91

Fuente: Elaboración 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. POBLACIÓN FOCALIZADA COMO BENEFICIARIA DEL PROYECTO LEGISLATIVO

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

POBLACION EN RESERVAS FORESTALES-2022

	ZONA RESERVA FORESTAL	RESOLUCIÓN QUE REGULA	DEPARTAMENTO	NÚMERO DE HABITANTES
1	COCUY	Resolución No. 1275 de 06-Agosto-2014	Arauca	194.098
			Casanare	
			Boyacá	
			Norte de Santander	
2	AMAZONÍA Res. 1925	Resolución No. 1925 de 30-Diciembre-2013	Santander	960.241
			Caquetá	
			Guaviare	
3	CENTRAL	Resolución No. 1922 de 27-Diciembre-2013	Huila	3.720.471
			Antioquia	
			Caldas	
			Cauca	
			Huila	
			Putumayo	
			Quindío	
			Risaralda	
			Tolima	
			Valle del Cauca	
4	PACÍFICO	Resolución No. 1926 del 30-Diciembre-2014	Nariño	1.915.051
			Antioquia	
			Cauca	
			Chocó	
			Córdoba	
			Nariño	
			Risaralda	
Valle del Cauca				
5	AMAZONÍA Res. 1277	Resolución No. 1277 del 6-Agosto-2014	Amazonas	223.186
			Cauca	
			Guainía	
			Putumayo	
			Vaupés	
6	RÍO MAGDALENA	Resolución No. 1924 de 30-Diciembre-2013	Antioquia	905.441
			Bolívar	
			Cesar	
			Cundinamarca	
			Santander	

⁸ 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-vivienda-2018>

			Norte de Santander	
7	SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA	Resolución No. 1276 de 06-Agosto-2013	Cesar	1.286.037
			La Guajira	
			Magdalena	
8	SERRANÍA DE LOS MOTILONES	Resolución No. 1923 de 27 Dic 2013	Cesar	454.694
			Norte de Santander	
	TOTAL			9.659.219

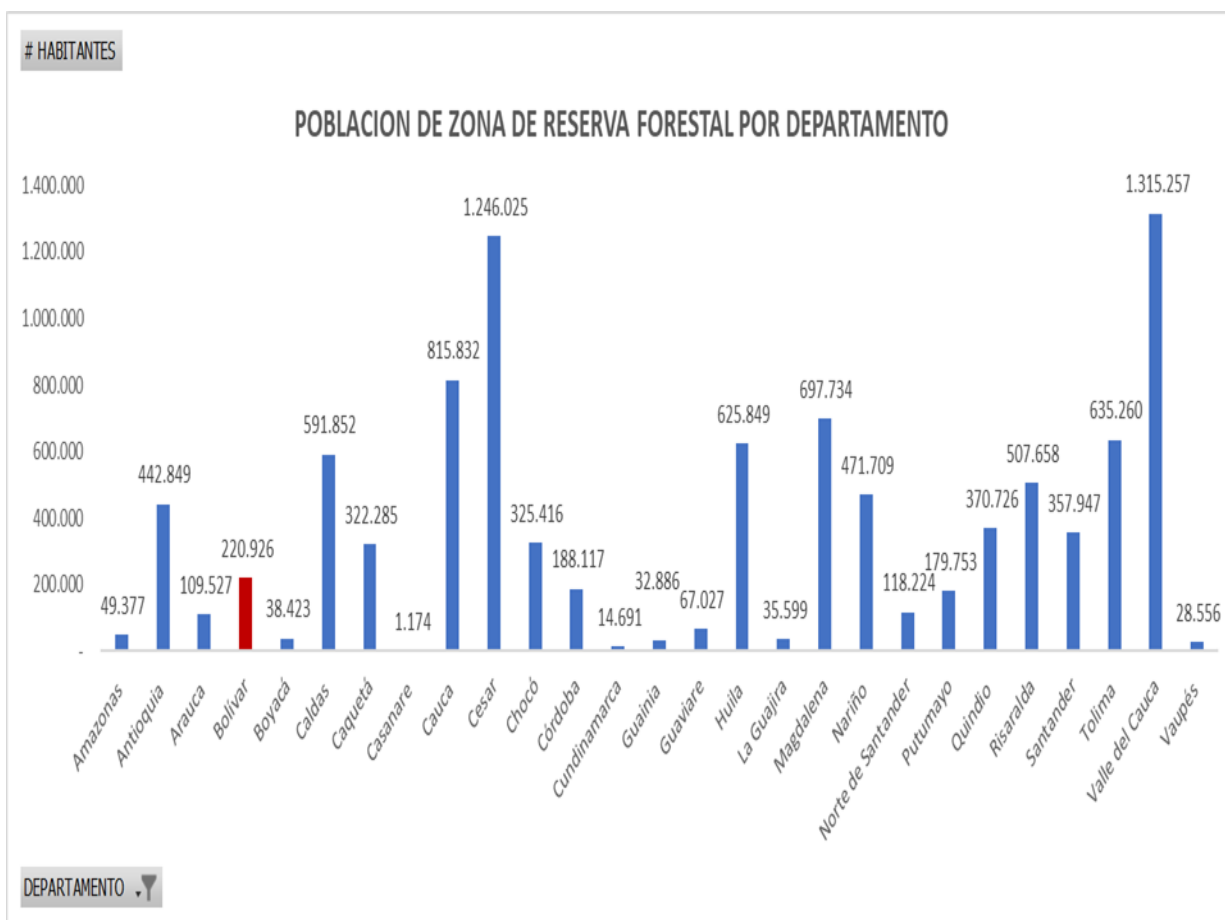
Fuente: Elaboración propia a partir de proyección poblacional -DANE

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 2 de 1959 y el decreto 2811 de 1974, poniendo en riesgo su permanencia en el territorio y la garantía de derechos fundamentales en el mismo. También restringe la posibilidad que las mismas comunidades que históricamente vienen habitando parte de las zonas de reserva forestal pueden tener seguridad jurídica para permanecer en el territorio y contribuir a su conservación.

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

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

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 constitucional⁹.

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

Bajo esta óptica, se consideran víctimas aquellas personas que individual y únicamente hasta el tercer grado de consanguinidad y primero de afinidad o

⁹ Corte Constitucional, Sentencia SU-213 de 2021.

¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004.

colectivamente hayan sufrido un daño como consecuencia de infracciones al derecho internacional humanitario, o de violaciones a las normas internacionales de derechos humanos ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

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

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

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

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

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

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

derecho a usar, sino que tienen vocación de uso exclusivo por parte de entidades del Estado, bien para la prestación de servicios públicos, bien para ser adjudicados¹¹. Bajo esta lógica, es dable afirmar que, si el Estado es el propietario de los bienes baldíos, ello supone que tiene un título originario que le permite transferir esa propiedad a los particulares.

Esa adjudicación a la que se hace referencia significa que la destinación que el Estado decida darle a esos bienes baldíos debe encaminarse a *“garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de determinados sujetos de especial protección constitucional como lo son los trabajadores agrarios sin tierra y de escasos recursos, las comunidades negras y las comunidades indígenas, así como las empresas comunitarias y las cooperativas. (...) Por otra parte, conforme a su naturaleza de bienes fiscales, y según lo establece la Ley 160 de 1994, los baldíos también tienen vocación de afectarse a la prestación de servicios públicos, en los términos y bajo las condiciones establecidas en la ley”*¹².

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

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

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

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia SU-235 de 2016.

¹² Corte Constitucional, Sentencia SU-235 de 2016.

¹³ Corte Constitucional, Comunicado de prensa 26 del 18 de agosto de 2022, Sentencia SU-288 de 2022.

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 2 de 1959, pueden ser objeto de proyectos de desarrollo sostenible en beneficio de aquella población rural diferencial con dificultades, o bien para realizar tales actividades dentro del territorio, o bien con dificultades para el acceso a la misma tierra. Por tal razón, las adjudicaciones, titulaciones, concesiones y otorgamientos de uso solo tendrán validez en la medida en que no contribuyan a la deforestación y contribuyan al cuidado de las reservas forestales.

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

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

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

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

¹⁴ 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

5. PROPUESTA DE ARTICULADO

De lo expuesto líneas atrás se advierte la necesidad de que el Legislador, en ejercicio de su amplio poder de configuración propio de un espacio de discusión y deliberativo, y en cumplimiento de una función específica asignada por la Constitución¹⁵, cumpla la obligación de regular lo pertinente para distribuir equitativamente la tierra, en pro de los grupos sujeto de especial protección constitucional.

Para cumplir ese fin, al Congreso *“le es dado regular lo relacionado con la forma como se adquiere la propiedad de los baldíos, las limitaciones a su adjudicación, las restricciones que reclaman su disposición o enajenación una vez adjudicados, los procedimientos administrativos a través de los cuales se hacen efectivas tales limitaciones o restricciones y, en general, las cargas a las cuales puede someterse su aprovechamiento económico, con el fin de lograr los objetivos sociales y económicos (...)”*¹⁶.

Ahora bien, el presente proyecto de ley tiene por objeto (art. 1) habilitar la adjudicación, titulación, concesión y el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2° de 1959, conforme a las definiciones (art. 2) respectivas para robustecer la interpretación de la norma. Para esto, se respeta la zonificación de las áreas especificadas en la Ley 2 de 1959. Asimismo, la adjudicación, titulación, concesión o uso de baldíos tiene como finalidad, por un lado, beneficiar especialmente a la población rural víctima del conflicto, campesinado y mujeres, y por otro, impulsar el desarrollo de proyectos productivos sostenibles, con ajuste a la protección de la biodiversidad.

El proyecto busca también la articulación de medidas proyectadas sobre dos ámbitos que aún permanecen separados en el contexto jurídico nacional: la restitución de tierras y la protección del medio ambiente. Para ello, establece los lineamientos para promover la adjudicación, concesión u otorgamiento de baldíos en zonas de reserva natural con el propósito de beneficiar social y económicamente la vida de la población protegida constitucionalmente (art. 3 y 4).

Asimismo, se incluyen parágrafos para: (i) se protegen las zonas paramunas dada su importancia en la provisión del recurso hídrico del país y en la conservación de la biodiversidad, (ii) el trámite en tratándose de información más técnica y

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.”

¹⁵ Constitución Política, artículo 150.18: “Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones: (...) 18. Dictar las normas sobre apropiación o adjudicación de tierras baldías”.

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-536 de 1997.

relacionada con la zonificación, y (iii) la creación de un módulo en el sistema de información de tierras.

Una medida de habilitación como la dictada implica la implementación del enfoque diferencial en la determinación de los beneficiarios de la presente ley (art. 5). En punto de ello, el presente articulado no es otra cosa que la materialización de un trato diferenciado para estos grupos (campesinado, trabajadores agrarios, población rural victimizada, mujeres rurales y cabeza de familia, y población desplazada).

A partir de esto, (art. 5 y 6) se dictarán las medidas necesarias para la regulación tanto de los ocupantes beneficiarios como de las prácticas productivas sostenibles. Por esta razón, para que la población beneficiada pueda explotar de manera sostenible aquellas zonas, se manejará la figura de títulos verdes y contratos de uso con el correlativo reconocimiento del dominio y usufructo del predio al campesinado. Ello no significa que los beneficiarios puedan desconocer la normatividad que protege las áreas de reserva, toda vez que, al formar parte de un área de mayor extensión que se reconoce como bien del Estado, resultarán sometidos a las limitaciones, cargas y gravámenes que se derivan de la calidad de ese territorio¹⁷.

En esa línea, para acceder al beneficio (art. 5 y 6), además de la condición exigida de la calidad del sujeto, primará la ocupación con explotación, esto es, que el interesado posea el inmueble y lleve adelante un proyecto productivo que incluya actividades productivas en los términos fijados en la reglamentación respectiva, siempre asociado al manejo forestal sostenible.

En cuanto a la ocupación, se han de seguir las reglas fijadas en la legislación que regula la propiedad y la clarificación de la misma, de ser pertinente. En virtud del artículo 55 de la Ley 2294 de 2023 (hoy Plan Nacional de Desarrollo), a la Corporación Autónoma Regional competente le corresponderá cumplir con el procedimiento administrativo dispuesto conforme a su ámbito competencial, con estricto apego a las garantías constitucionales, para lo cual constatará los requisitos subjetivos y objetivos para la adjudicación u otorgamiento que corresponda, brindando la orientación suficiente a quienes acudan a ella y garantizando la efectiva disposición de los predios.

Ese proyecto productivo ha de compadecerse con la normativa ambiental y los postulados trazados en la Constitución Ecológica, por lo que deberá restringirse a actividades asociadas al manejo forestal sostenible (prácticas forestales, agroforestales, silvopastoriles) que mantengan la vocación forestal del suelo ocupado. Esto deberá sujetarse a las pautas proteccionistas que se dicten,

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia C-189 de 2006.

propendiendo por la conservación y la prevención de daños en el entorno, con lo cual se contribuirá a la justicia social en el campo.

Se incluye al Consejo Superior de Administración y Ordenamiento del Suelo Rural, creado por el Decreto 2367 de 2015 en el marco de las negociaciones para el Acuerdo Final. Entre sus funciones figura la de formular lineamientos generales de política y coordinar y articular la implementación de políticas públicas en materia de ordenamiento del suelo rural en consideración de factores ambientales, sociales, productivos, territoriales, económicos y culturales, por lo que puede hacer una contribución valiosa para el objeto del presente proyecto legislativo.

En el proyecto presentado también se asignan las gestiones propias de la administración, control, seguimiento y regulación al Gobierno nacional (art. 7), al tiempo que se mantiene el régimen sancionatorio de orden policivo, ambiental y legal aplicables.

Al referirse al Régimen de sustracción de áreas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959 (art. 8), se prevé el proceso consultivo para garantizar la participación de las comunidades étnicas que eventualmente resultaren afectadas, con lo que se respetan los derechos fundamentales de esta población. En lo que respecta a las comunidades que no son titulares del derecho fundamental a la consulta previa, ha de garantizarse el derecho a la participación de la comunidad en el diseño y ejecución de proyectos que tienen un alcance ambiental. Este es un derecho autónomo reconocido en la Constitución Política¹⁸, y resulta útil para realizar diagnósticos de impacto adecuados y diseñar medidas de compensación apropiadas para las comunidades locales eventualmente resultarían afectadas, para lo cual se dispondrán espacios de información y concertación en donde se manifestará el consentimiento libre e informado de la comunidad.

Asimismo, el proyecto legislativo asigna a las carteras ministeriales de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Agricultura y Desarrollo Rural la definición de esos criterios fundantes del plan de sostenimiento ambiental y social del área a sustraer, respetando siempre la participación de las comunidades, el componente ecológico, y el uso y vocación del suelo, entre otros aspectos.

De lo hasta aquí expuesto, se tiene que (i) la flexibilización de la regla según la cual los bienes baldíos son inalienables busca una finalidad constitucional, cual es garantizar el acceso a la tierra de grupos sujetos de especial protección, como lo son las víctimas del conflicto armado y el campesinado del país en condiciones de vulnerabilidad. Esto, por cuanto (ii) el otorgamiento del uso y la misma adjudicación resultan herramientas adecuadas para la consecución del citado fin, (iii) medida que además resulta necesaria porque no hay otro mecanismo legal para conseguirlo, e idónea porque se plantea de la mano de proyectos productivos, al tiempo que

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-095 de 2015.

propende por la bioconservación de los territorios objeto de adjudicación y otorgamiento sin obviar otros principios y valores constitucionales.

6. CONFLICTO DE INTERESES

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 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 1°. El artículo 286 de la Ley 5 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 (...)

Por tanto, y de forma 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 Representantes, ya que 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 conclusión, este proyecto se enmarca en lo dispuesto por el literal a) del artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, sobre las hipótesis de cuando se entiende que no hay conflicto de interés. Sin embargo, la decisión es netamente personal en cuanto a la consideración de hallarse inmerso en un conflicto de interés, por lo que se deja a criterio de los representantes basado en la normatividad existente y a juicio de una sana lógica. En todo caso, es pertinente aclarar que los conflictos de interés son personales y corresponde a cada Congresista evaluarlos.

7. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

En virtud de lo establecido en el artículo 7 de la Ley 819 de 2023, esta iniciativa legislativa no ordena gasto público ni otorga beneficio tributario alguno, por lo que no requiere un análisis de impacto fiscal.