

	Al responder por favor cítese este número 10002024E2010806	
	Fecha Radicado: 2024-04-04 11:43:34	
	Código de Verificación: f0c0d	Folios: 15
	Radicator: Ventanilla Minambiente	Anexos: 0
Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible		

Bogotá, D. C.

Honorables Representantes
JUAN PABLO SALAZAR RIVERA
JUAN FERNANDO ESPINAL RAMÍREZ
Ponentes

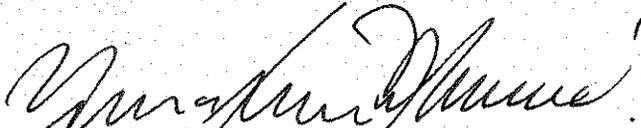
Secretario
CAMILO ERNESTO ROMERO GALVÁN
comision.quinta@camara.gov.co
Comisión Quinta Constitucional Permanente
Cámara de Representantes
Ciudad

ASUNTO: Concepto Técnico – Proyecto de Ley No. 096 de 2023 Cámara, “Por medio de la cual se habilita la adjudicación de tierras en reservas forestales de la ley 2a de 1959 y se dictan otras disposiciones”

Respetados Representantes:

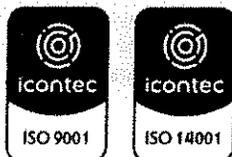
Una vez realizado el análisis sobre la iniciativa legislativa del asunto, esta Cartera Ministerial se permite radicar concepto técnico - jurídico sobre el Proyecto de Ley. Lo anterior, en el marco de las funciones y competencias asignadas a este Ministerio a través de la Ley 99 de 1993 y el Decreto 3570 de 2011.

Atentamente,


MARÍA SUSANA MUHAMAD GONZÁLEZ
Ministra de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Aprobó: Alicia Andrea Baquero Ortegón – Jefe Oficina Asesora Jurídica
Mauricio Cabrera – Viceministro de Políticas y Normalización Ambiental VPNA
Lilla Tatiana Roa - Viceministra de Ordenamiento Ambiental del Territorio
Revisó: Adriana Rivera Brusatín – Directora de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos DBBSE ARB
Gustavo Adolfo Carrión Barrero- Director de Ordenamiento Ambiental Territorial y Sistema Nacional Ambiental
Consolidó: William Leonardo Peraza Herrera - DOAT
Laura Isabel Villamizar Pacheco - OAJ

Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el presente documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales y/o técnicas vigentes y, por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para la firma del Remitente.



CONCEPTO TÉCNICO – JURÍDICO
PROYECTO DE LEY NO. 096 DE 2023 CÁMARA

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

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible recibió solicitud de emisión de concepto técnico sobre el Proyecto de Ley No. 096-2023 Cámara *“Por medio de la cual se habilita la adjudicación de tierras en reservas forestales de la ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones”*, iniciativa legislativa radicada por los Honorables Representantes a la Cámara Juan Carlos Vargas Soler, Karen Juliana López Salazar, Juan Pablo Salazar Rivera, Diógenes Quintero Amaya, Luis Ramiro Ricardo Buevas, John Fredy Núñez Ramos, Leonor María Palencia Vega, Jhon Fredi Valencia Caicedo, John Jairo González Agudelo, Orlando Castillo Advíncula, James Hermenegildo Mosquera Torres, Gerson Lisímaco Montaña Arizala y que a la fecha se encuentra en trámite al interior de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

1. COMENTARIOS GENERALES

La iniciativa legislativa está conformada por 18 artículos a través de los cuales propone habilitar la adjudicación de tierras baldías en reservas forestales de la ley 2ª de 1959. Respecto a lo anterior, es necesario señalar que el Ministerio considera que este proyecto de Ley requiere un mayor desarrollo de algunos aspectos para poder ser viable, los cuales se precisan a continuación:

En primer lugar, habilitar la adjudicación y titulación de tierras baldías en áreas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959 es un asunto que ha generado debates, discusiones y varias propuestas legislativas durante los últimos años. Algunos beneficios o aspectos positivos que desde diferentes sectores se han enunciado en los últimos años, tienen que ver con que una iniciativa de este tipo posiblemente podría llegar a:

- **Beneficiar a las comunidades permitiendo el acceso a la propiedad de la tierra** y a realizar sus actividades de manera armónica con los objetivos de creación de estas reservas forestales, permitiendo el desarrollo sostenible del país y conteniendo la deforestación.
- **Fomentar la mitigación y adaptación al cambio climático** mediante el desarrollo de proyectos que incluyan actividades productivas asociadas al manejo forestal sostenible, a través de prácticas forestales, agroforestales, silvopastoriles, manteniendo la vocación forestal del suelo, contribuyendo con ello al cierre de la frontera agropecuaria y evitar procesos de deforestación.
- **Promover la disminución de los conflictos de uso, ocupación y tenencia en las áreas de reserva forestal**, dado que estos generan una tensión evidente en el ordenamiento del territorio. El desarrollo de ocupaciones no reguladas e informales, derivan en presiones no sostenibles sobre los recursos de áreas que constituyen un importante patrimonio ambiental.
- **Reconocer que las comunidades campesinas que se encuentran en estas áreas y subsisten de las actividades rurales que en ellas desarrollan, se encuentran generalmente en condiciones de pobreza y marginalidad**, que se ven reforzadas por las condiciones de informalidad en la tenencia de la tierra, lo que impide que llegue a ellos ayudas efectivas del Estado que mejoren sus condiciones de subsistencia (acceso a créditos, asistencia, subsidios y demás beneficios y estímulos del gobierno nacional).
- **Impulsar el uso adecuado de los suelos forestales** manteniendo la oferta de servicios ecosistémicos.

No obstante, y aunque adelantar el proceso de titulación en áreas de reserva forestal de la ley 2 de 1959 podría tener dichas potencialidades, existen dudas respecto al estado de análisis de las propuestas previstas dentro del proyecto de Ley sobre aspectos que deberían precisarse mucho más, estos son:

- No se logra tener un diagnóstico claro sobre el contexto campesino, una caracterización y censo poblacional, respuestas de autorreconocimiento bajo esta categoría social y su ubicación en las áreas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959. Se considera necesario conocer a partir de información más consolidada las cifras de ocupación de las áreas de reserva por parte de población campesina, sus dinámicas históricas y actuales, su autorreconocimiento con mirada de género e intergeneracional, información que debería soportar la necesidad de titulación de la tierra dentro de las áreas de reserva forestal en escalas adecuadas. Este planteamiento se soporta, además, en lo que dice el mismo proyecto de Ley, en donde se refiere a la necesidad de realizar una caracterización de la población en estas áreas por parte del DANE; lo expuesto, genera cuestiones sobre la falta de solidez del soporte del diagnóstico que se profundiza con no conocer principales áreas ocupadas, dinámicas culturales, traslapes con comunidades étnicas, entre otros. Sin datos del DANE, durante la lectura del proyecto de Ley no es clara cuanta población campesina víctima del conflicto armado sería impactada con los títulos verdes. Como lo planearon varios de los asistentes a la audiencia, no se sabe a ciencia cierta cuántas familias campesinas viven en las áreas de reserva forestal de la ley 2 de 1959. Tampoco se tiene claridad frente a las estructuras familiares actuales y las proyecciones poblacionales futuras, bien sea por aspiraciones personales con mirada de género y generacional, o por proyecciones de oportunidades económicas legales en estas zonas. Lo anterior, no permite medir los impactos del proyecto de Ley sobre el Acuerdo Final de Paz firmado en el año 2016.
- Aparte de un diagnóstico que genera preguntas, no se encuentra aún un análisis prospectivo de los impactos sobre el ordenamiento ambiental territorial de las medidas planteadas sobre titulación en reservas forestales de Ley 2 de 1959, en la generación o contención de la deforestación, en los impactos sobre la economía forestal y en las posibilidades de fomentar procesos de ocupación que expandan la frontera agrícola y las actividades agropecuarias.
- No se cuenta con un análisis geográfico que muestre la cobertura actual de servicios públicos, educativos y la relación con acceso vial ordenado (incluido posibilidades de transporte fluvial) para la facilitación de producción legal y sostenible en estas zonas. Estos son elementos cruciales para que el Estado pueda garantizar el cubrimiento de servicios que debe proveer o facilitar a las poblaciones rurales para el desarrollo de modos de vida dignos y sostenibles.
- El análisis prospectivo debería contar desde ya con escenarios de la aplicación de una reforma rural agraria a partir de la titulación de baldíos inadjudicables de la Nación dentro de áreas de reserva forestal de Ley 2 de 1959. Este ministerio reconoce y apoya los procesos colectivos campesinos y su rol importante en la conservación de los bosques, las aguas, los suelos y la paz con la naturaleza mediante la organización comunitaria; demostración dada mediante el apoyo al Acuerdo 337 de 2023 que en síntesis permite la consolidación de Zonas de Reserva Campesina (ZRC) en las áreas de reserva forestal de la ley 2 de 1959 sin sustracción. Por ende, se considera que las figuras colectivas permiten este mejor relacionamiento de las comunidades con la naturaleza; sin embargo, en el proyecto de Ley no se logró encontrar este tipo de análisis que soporten que el título individual en escenarios futuros logren la contención de la deforestación y el impulso de economías basadas en la naturaleza y la biodiversidad.
- No se está considerando la capacidad de uso del suelo ni su vocación. Es necesario garantizar el respeto de los usos, y que pasa si no se cumple con dichos usos. Se considera que el proyecto de Ley carece del planteamiento de una "nueva" economía basada en el recurso forestal, la clasificación agrológica, la oferta

de servicios ecosistémicos y en la biodiversidad. Los títulos de propiedad que se den en las reservas forestales deben plantear una manera diferente de relacionamiento con la tierra y con los bosques, las aguas y la biodiversidad.

- Es necesaria una reflexión y análisis respecto a la articulación o revisión al principio de economía campesina tradicional, y la condición de economía forestal en zonas con vocación forestal como lo son las áreas de reservas forestales de Ley 2 de 1959.
- Las áreas de reserva forestal de Ley 2 de 1959, contienen porciones e incluso, en algunos casos, la totalidad de ecosistemas estratégicos, como son los páramos, subpáramos, humedales y nacimientos de corrientes de agua de importancia para el abastecimiento hídrico, entre otros, en algunos de los cuales la normativa condiciona o prohíbe las actividades productivas, incluso las agrícolas y pecuarias.
- Es necesario que cualquier política o ley en reservas forestales tenga en cuenta las condiciones de mercado y productividad, y no áreas que expandan más la frontera agrícola, lo cual debería ser un criterio en el que debe enmarcarse la acción, en un contexto de ordenamiento territorial integral.
- Es necesario articular acciones entre propuesta para usos, ocupación y tenencia. La forma en que se intervienen los territorios debe hacerse bajo una óptica de articulación intersectorial que busque armonizar la garantías y derechos de las comunidades campesinas, al igual que el derecho y el goce del ambiente sano de toda la comunidad colombiana. En ese sentido, es claro que el marco que se le debe considerar los compromisos asumidos en agendas intersectoriales respecto al análisis y complementariedad entre figuras y alternativas de uso y ocupación en territorios ambientales estratégicos que se viene trabajando entre ambas carteras, y eso cómo puede favorecer o afectar las condiciones de regularización de uso o acceso, de procesos de ocupación con poca capacidad de control, y en últimas, de la garantía de la vocación forestal y de las determinantes ambientales que existen en áreas de reserva forestal de ley 2 de 1959.
- Es necesario considerar factores asociados al cumplimiento del Acuerdo de Paz. En este sentido se debe reconocer que la formalización de tierras dentro de las áreas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959 debe evitar la pérdida de los recursos naturales y de los bosques, porque de lo contrario se afectaría la estructura ecológica que mantiene la biodiversidad, el manejo ecosistémico del país que redundaría en el bienestar de las poblaciones y las posibilidades de regulación hídrica y mantenimiento de suelos, entre otras para la producción. Lo anterior, demanda de una planificación concertada con las comunidades, la institucionalidad, los organismos de control, entre otros. Por lo tanto, este proyecto de Ley requiere más mesas de trabajo y espacios ampliados con los actores descritos y de una estrategia de implementación. Se insiste que el proyecto de Ley tendrá impactos que transformarán el territorio de las áreas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959 pero no se logra observar si serán positivos o negativos y para quién.

2. ÁREAS DE RESERVA FORESTAL DE LA LEY 2 DE 1959

En el año 1959 mediante la Ley 2, se establecieron siete (7) grandes "Zonas de Reserva Forestal" (posteriormente denominadas como "Áreas de Reserva Forestal"), con dos objetivos: 1. El desarrollo de la economía forestal y 2. La protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre. Para ese año, las áreas de reserva forestal abarcaban aproximadamente 63 millones de hectáreas; sin embargo, soportados en el artículo 210 del Decreto 2811 de 1974, mediante el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de la Protección al Medio Ambiente, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (INDERENA, INCORA e INCODER) han sustraído de las reservas forestales, aproximadamente 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.

Las áreas sustraidas, se otorgaron principalmente para la titulación de baldíos entre los años 1962 al 2021. Estas sustracciones, representan aproximadamente **14 millones de hectáreas, es decir el 93% de las sustracciones otorgadas**. Es necesario resaltar que, para la titulación de baldíos en áreas de reserva forestal, se recurre al proceso de sustracción, toda vez que el artículo 209 del Decreto 2811 de 1974, establece, “...No podrán ser adjudicados los baldíos de las áreas de reserva forestal...”. En síntesis, para el año 2023, las áreas de reserva forestal abarcan aproximadamente **48 millones de hectáreas**.

Adicionalmente, el parágrafo 3 del artículo 204 de la Ley 1450 de 2011, señala que, las áreas de reserva forestal establecidas por el artículo 1 de la Ley 2 de 1959, únicamente podrán ser objeto de realinderación, sustracción, zonificación, ordenamiento, recategorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos, por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o la entidad que haga sus veces, con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales y con la colaboración del Ministerio respectivo según el área de interés de que se trate. Con base en este parágrafo, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, expidió entre los años 2013 y 2014 ocho (8) resoluciones regulatorias donde adopta la zonificación y el ordenamiento de las áreas de reserva forestal establecidas en la Ley 2 de 1959.

Mediante estas resoluciones, las 48 millones de hectáreas de las áreas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, cuentan hoy con una zonificación, un ordenamiento, un régimen de usos general y uno específico. En el artículo 2 de las resoluciones en mención, se establece que las áreas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, tendrán los tipos de **zonas: A, B y C**. Adicionalmente, en el artículo 3, establece que la zonificación y el ordenamiento establecido en las resoluciones, no aplica, para las áreas pertenecientes al Sistema Nacional de Áreas Protegidas, ni las de los territorios colectivos, ambas denominadas entonces como “**áreas con previa decisión de ordenamiento**”.

En síntesis, de las 48 millones de hectáreas, 37,2 millones de hectáreas (77,5%), se encuentran en alguna categoría de protección de área protegida o corresponden a territorios colectivos, razón por la cual, cumplirían con el objetivo 2, sobre la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre. Por otra parte, **10,8 millones de hectáreas (22,5%)** corresponden a zonas tipo A, B o C y debería allí cumplirse con el objetivo 1 de las áreas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, es decir, **el desarrollo de la economía forestal**. Acá, el universo de las 48 millones de hectáreas, se reduce a un área de análisis de 10,8 millones de hectáreas, donde se han desarrollado históricamente, conflictos socioambientales, tensiones con un campesinado vulnerable, 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 de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en cumplimiento al punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz, formuló un Plan de Zonificación Ambiental, el cual se constituye como un instrumento de planificación que permite ordenar el territorio y orientar las decisiones de la autoridad ambiental sobre los usos del suelo. Este instrumento fue adoptado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en el año 2021 mediante la resolución 1608. En este sentido, los resultados del Plan de Zonificación Ambiental (PZA) sobre las áreas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959, son para este ministerio, una base técnica para el análisis de las consideraciones particulares o restricciones que deben tener ciertas áreas, y aporta a la toma de decisiones en los procesos de adjudicación de tierras baldías.

Dentro de los resultados del PZA para las áreas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959 (10.8 millones de hectáreas), identificó que aproximadamente el 25% del área se encuentra con una alta oferta de servicios ecosistémicos y con bajas dinámicas socioambientales, donde las acciones a realizar deben enfocarse en la protección de los bosques, las aguas y los suelos, la restauración ecológica de áreas degradadas o deforestadas, la preservación de los recursos naturales y en general, áreas donde no se deben promover procesos de ocupación ya que son territorios sensibles ecosistémicamente en donde perturbaciones antrópicas afectarían el funcionamiento general del ecosistema.

Además, se identificó que el 50% de estas áreas, presentan dinámicas socioambientales significativas que no han llevado a la pérdida de los servicios ecosistémicos, es decir, se tiene cobertura boscosa en pie y recursos hídricos importantes. Para estas áreas, el PZA orienta las actividades basadas en la economía forestal y de la biodiversidad, actividades productivas que incorporen el componente forestal a través de arreglos agroforestales y prácticas agroecológicas, acciones de restauración, recuperación y rehabilitación, pero sobre todo la reconversión de los sistemas productivos. La activación de la economía forestal y de la biodiversidad, debe ser una condición habilitante para la adjudicación de baldíos dentro de áreas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959; sin embargo, para lograr esa habilitación, es necesario fortalecer los procesos organizativos campesinos, la promoción de investigación sobre maderables y productos no maderables del bosque, la implementación de extensión forestal campesina, el acompañamiento técnico y financiero a las propuestas de cadena de valor, el reconocimiento del bosque natural en pie como base de la economía forestal y la necesidad de procesos de restauración y revitalización de los bosques.

Por otra parte, el PZA también identificó que el 25% del área de las reservas forestales de Ley 2 de 1959 que no corresponden a "áreas con previa decisión de ordenamiento", presentan baja oferta de servicios ecosistémicos y altas dinámicas socioambientales. Estas áreas han sido deforestadas y degradadas por procesos históricos de ocupación que se han consolidado con poca armonía con los recursos naturales. Desde el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible se solicita considerar únicamente a estas áreas como objeto de títulos verdes.

En todos los casos, es de resaltar que las actividades productivas que allí se realicen, deberán incorporar el componente forestal como elemento integrador con la figura de reserva forestal. Además, se debe buscar la revitalización de los bosques a través de acciones de restauración, recuperación y rehabilitación de las áreas que han sido deforestadas o degradadas para volver a recuperar los servicios ecosistémicos que brindan las reservas forestales. Sin embargo, se reconoce que estas actividades solo podrán realizarse por medio de las comunidades que habitan o colindan con estas áreas, por lo que los modelos de gobernanza territorial y el apoyo de las entidades del Estado serán fundamentales para la recuperación de estas áreas.

3. ANTECEDENTES SOBRE LA CONSTITUCIÓN DE LA ZONAS DE RESERVA FORESTALES

El Decreto-Legislativo 2278 de 1953, consagró que: se entiende por "Bosques de Interés General" aquellos que contienen especies de elevado valor comercial que económicamente conviene conservar, ya sean públicos o de propiedad privada" y por "Zonas Forestales Protectoras los terrenos situados en las cabeceras de las cuencas de los ríos, arroyos y quebradas, sean o no permanentes; las márgenes y laderas con pendiente superior al cuarenta por ciento (40%); la zona de cincuenta (50) metros de ancho a cada lado de los manantiales, corrientes y cualesquiera depósitos naturales de aguas, y todos aquellos en que, a juicio del Ministerio de Agricultura, convenga mantener el bosque, o crearlo si ha desaparecido, con el fin de defender cuencas de abastecimiento de aguas, embalses, acequias, evitar desprendimientos de tierras y rocas, sujetar terrenos, defender vías de comunicación, regularizar cursos de aguas, o contribuir a la salubridad";

Conforme al artículo primero de la Ley 2 de 1959 se crearon las Zonas de Reserva Forestal del Pacífico, Central, del Río Magdalena, de la Sierra Nevada de Santa Marta, de la Serranía de los Motilones, del Cocuy y de la Amazonía, que comprenden una superficie de 48 millones de hectáreas de las cuales 37,2 millones de hectáreas corresponde a áreas con previa decisión de ordenamiento, y como áreas clasificadas con de tipo A, B y C, corresponden a 10.8 millones de hectáreas;

Por su parte, el Título V del Decreto ley 2811 de 1974 (Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente), "de los modos de adquirir el derecho a usar los recursos naturales renovables de dominio público" regula los modos de adquirir el derecho a usar los recursos naturales renovables en dominio público; a saber, ministerio de la ley, permiso, concesión y asociación. De otro lado, el artículo 216 del citado Decreto Ley, establece el área y término máximos para cada concesión, así mismo, ordena que los aprovechamientos forestales persistentes de bosques naturales o artificiales en terrenos de propiedad privada requieren autorización.

Por otra parte, el artículo 209 del Decreto 2811 de 1974, establece que: - "No podrán ser adjudicados los baldíos de las áreas de reserva forestal.

Se podrá otorgar concesión sobre el uso de baldíos desprovistos de bosques, aun dentro de área de reserva forestal, durante el tiempo necesario para que el concesionario establezca bosques artificiales y los pueda aprovechar.

No se reconocerá el valor de mejoras hechas en una región después de haber sido declarada área de reserva forestal. Tampoco habrá lugar al pago de mejoras en alguna de dichas áreas cuando se hayan hecho después de ponerse en vigencia este Código".

El artículo 2.2.1.1.17.2 del Decreto 1076 de 2015 (Decreto 877 de 1976, Art. 2), sobre el aprovechamiento persistente establece: "Prioridades para el aprovechamiento del recurso forestal. En las áreas de reserva forestal solo podrá permitirse el aprovechamiento persistente de los bosques".

El artículo 2.2.1.1.17.3 del Decreto 1076 de 2015 (Decreto 877 de 1976, Art. 3) indica: "Sobre reserva forestal. Para los efectos del Artículo anterior, el territorio nacional se considera dividido en las áreas de reserva forestal establecidas por las leyes 52 de 1948 y 2a de 1959 y los decretos 2278 de 1953 y 0111 de 1959, exceptuando

las zonas sustraídas con posterioridad. Se tendrán también como áreas de reserva forestal las establecidas o que se establezcan con posterioridad a las disposiciones citadas."

Por su parte, la **Constitución Política de Colombia de 1991** consagra en el artículo 79 que: "Todas las personas tienen el derecho a gozar de un ambiente sano, La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines".

En este sentido la misma **Carta** dispone en su artículo 80 que: "El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados".

Por otro lado, el numeral 1 del artículo 15 de la **Ley 21 de 1991** "Por medio de la cual se aprueba el Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes", establece que los derechos de los pueblos interesados en los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

A través del **Decreto 2363 de 2015**, se creó la Agencia Nacional de Tierras - ANT, la cual tiene por objeto ejecutar la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, para lo cual deberá gestionar el acceso a la tierra como factor productivo, lograr la seguridad jurídica sobre ésta, promover su uso en cumplimiento de la función social de la propiedad y administrar y disponer de los predios rurales de propiedad de la Nación. Así mismo, dentro de las funciones otorgadas se estableció la de ejecutar los programas de acceso a tierras, con criterios de distribución equitativa entre los trabajadores rurales en condiciones que les asegure mejorar sus ingresos y calidad de vida.

La **Ley 1930 de 2018** por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia, establece en su artículo 8, lo relacionado con el saneamiento predial y ordena:

"El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), la Agencia Nacional de Tierras (ANT), la Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), Parques Nacionales Naturales de Colombia y demás autoridades competentes, deberán realizar un proceso de saneamiento predial en los páramos, para lo cual contarán con un término máximo de cinco (5) años, contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en conjunto con el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) o la entidad que haga sus veces, definirá los criterios y elaborará una metodología de valoración ambiental, para los avalúos de bienes ubicados en las áreas de páramos delimitados, que permita reconocer el grado de conservación de estos. Lo anterior, en desarrollo al principio de distribución equitativa de cargas públicas y beneficios.

Para tal efecto, se debe establecer un plan de acción, teniendo como base la delimitación de los páramos ordenada por la presente ley.

Parágrafo. Las Oficinas de Instrumentos Públicos correspondientes deberán realizar la inscripción de los polígonos de los páramos delimitados en los respectivos folios de matrícula inmobiliaria para los fines pertinentes."

- El artículo 55 de la Ley 2294 de 2023, Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia potencia de vida", crea el modo de concesión forestal campesina, para otorgar el uso del recurso forestal ubicado en baldíos de la Nación al interior de las zonas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, sin perjuicio de los modos anteriormente señalados.

4. OBSERVACIONES SOBRE EL ARTICULADO

Objeto: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible considera pertinente establecer como objeto de esta ley, habilitar, en favor de la población campesina, la adjudicación de tierras baldías en Áreas de Reservas Forestal de la Ley 2 de 1959, mediante títulos verdes y sin sustracción, para el desarrollo de la economía forestal y de la biodiversidad.

Sin embargo, para este ministerio es fundamental que la adjudicación de tierras baldías en áreas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959 se constituyan como un punto de llegada después de establecer el manejo forestal sostenible y la recuperación de los bosques; es decir, los sujetos de aplicación de este proyecto de Ley corresponderán a población campesina que demuestre una ocupación continua y directa anterior al 24 de noviembre de 2016, fecha de la firma del Acuerdo Final de Paz, y, además, una regularización de la ocupación de por lo menos **cinco (5) años**, la cual se verificará de conformidad a los trámites que para el efecto tenga o desarrolle la Agencia Nacional de Tierras – ANT.

Modificación: Se considera necesario la modificación del artículo 209 del Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables – CNRR, toda vez que dicho artículo opera para todas las áreas de reserva forestal, no sólo para las de la Ley 2 de 1959. En tal sentido, para mayor claridad es necesario indicar que la titulación operaría solo para las Áreas de Reserva Forestal de la Ley 2 y no para las demás áreas de reserva forestal.

Por lo tanto, se establece que: 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 de reserva forestal 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"

Título verde: La definición del título verde debería considerarse como: Es la figura que reconoce, sin sustracción, el dominio de un baldío de la nación dentro de Áreas de Reservas Forestal de la Ley 2 de 1959, a los sujetos beneficiarios de la presente Ley, y a su vez, establece limitaciones ambientales frente a los usos que se pueden desarrollar en el mismo, que en todo caso será para la economía forestal.

Ámbito de Aplicación: Habilitar la adjudicación y titulación de tierras baldías en áreas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959 (10.8 millones de hectáreas) mediante "títulos verdes" y sin sustracción, se considera viable para esta cartera, siempre y cuando sea el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible el encargado de definir dentro de las aproximadamente 10.8 millones de hectáreas, las áreas donde se realizará de manera efectiva la titulación verde. Para lo anterior, este Ministerio se apoyará en los resultados del Plan de Zonificación

Ambiental, específicamente definirá las zonas de uso sostenible para el desarrollo como susceptibles a procesos de titulación mediante títulos verdes; además, se tendrán en cuenta los resultados de las "Zonificaciones Ambientales Participativas (ZAP)", desarrolladas a mejor escala y de manera participativa a partir de la zonificación ambiental del PZA para áreas de alta conflictividad socioambiental.

Es necesario resaltar que, no corresponden al ámbito de aplicación de esta Ley, los baldíos de la nación que presenten traslapan con territorios de comunidades étnicas legalmente constituidos o en formalización para constitución o ampliación, ni con áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP). Además, en los aspectos no regulados en esta ley, se seguirán las reglas establecidas en la normatividad agraria y ambiental vigente.

Sujetos de aplicación de la Ley: Los sujetos de aplicación de este proyecto de Ley corresponderán a población campesina que demuestre una ocupación continua y directa anterior al 24 de noviembre de 2016, fecha de la firma del Acuerdo Final de Paz, y, además, una regularización de la ocupación de por lo menos **cinco (5) años**, la cual se verificará de conformidad a los trámites que para el efecto tenga o desarrolle la Agencia Nacional de Tierras – ANT.

Así, este ministerio considera que los títulos verdes deben ser un reconocimiento a las familias que realicen actividades productivas basadas en la economía forestal, el manejo forestal sostenible y una economía basada en la biodiversidad (bioeconomía); además, será un reconocimiento a los campesinos que no realicen prácticas que generen deforestación o degradación de los bosques naturales, realicen procesos de restauración ecológica, recuperación y rehabilitación de los ecosistemas y prioricen la conservación sobre economías extractivas.

Mecanismo de seguimiento: La Agencia Nacional de Tierras en el marco de sus funciones y competencias realizará el seguimiento a las obligaciones establecidas en el acto administrativo de adjudicación del título verde. Por otra parte, la Autoridad Ambiental en el marco de sus funciones y competencias deberá velar por el cumplimiento de los lineamientos de uso en las áreas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959, establecidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y de las obligaciones ambientales que se describan en el acto administrativo de adjudicación del título verde.

Actividades permitidas: Las actividades a desarrollar en estas áreas adjudicadas como título verde, deberán ser acordes con los lineamientos establecidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, conforme a lo determinado en el Plan de Zonificación Ambiental de las áreas de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959 y de manera general estarán encaminadas al desarrollo de la economía forestal y de la biodiversidad, promoviendo procesos de restauración, rehabilitación y recuperación de áreas degradadas, así como, el desarrollo de actividades productivas agroforestales, silvopastoriles (esta última cuando los terrenos ya habían sido deforestados previo a la línea base de 24 de noviembre de 2016, fecha de la firma del Acuerdo Final de Paz, y se busca recuperar uso forestal y reconversión productiva) y otras compatibles con los objetivos de la Reserva Forestal de Ley 2 de 1959, en el marco de la economía campesina, familiar y comunitaria.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible establecerá los lineamientos y condicionamientos para la adjudicación de tierras baldías mediante títulos verdes, en áreas de reserva forestal de Ley 2a de 1959 en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural.

Manejo de la Información. Para efectos del manejo de la información que se requiera en el trámite de adjudicación de la propiedad prevista en esta ley, deberá darse cumplimiento a los artículos 35, 37 y 53 de la Ley 2294 de 2023.

Unidad campesina ambiental familiar y agraria - UCAFA. La determinación de la extensión de los baldíos objeto del título verde deberá tener en cuenta la figura de la Unidad Campesina Ambiental Familiar y Agraria UCAFA, entendida como el área mínima vital que permite a una familia rural vivir de manera digna.

Los criterios metodológicos y las extensiones mínimas y máximas de la UCAFA serán definidos entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, teniendo en cuenta variables ecológicas, sociales y económicas, así como los objetivos del Área de Reserva Forestal de Ley 2 de 1959.

Así mismo, se realizarán caracterizaciones de la población actual, su autoidentificación como sujeto campesino, y se tendrán enfoques de género e intergeneracional para velar por la equidad y las oportunidades para la mujer y jóvenes rurales en la adjudicación de títulos. Para esto se coordinará con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus agencias adscritas relevantes, el DANE y Ministerio de la Igualdad.

Procedimiento Título Verde: En el procedimiento de adjudicación del título verde y en el ejercicio de los derechos de uso y dominio derivados de su adjudicación, se deberá tener en cuenta lo siguiente:

1. No concentrar tierra y/o acaparar baldíos, atendiendo a lo establecido en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994.
2. No transferir el derecho real de dominio, comercializar o arrendar a personas naturales o jurídicas de capital extranjero o con inversión extranjera directa (IED).
3. Cumplir con lo dispuesto en el artículo 8 del Decreto ley 902 de 2017. El aprovechamiento económico previsto en el numeral primero de la citada norma deberá entenderse permitido en los términos de las reglas de conservación y uso racional fijadas por las autoridades ambientales.
4. Aportar a las finalidades del área de reserva forestal, de conformidad con lo establecido por la Ley 2a de 1959; o, en su defecto, adelantar el respectivo proceso de reconversión productiva en un término no superior de cinco (5) años, contados a partir de la culminación de la asistencia técnica brindada por parte de la autoridad competente.

El título verde se otorgará por un término indefinido, siempre y cuando se cumpla con los lineamientos, la función social y ecológica de la propiedad y la normativa vigente.

El uso de los recursos naturales renovables al interior de los predios adjudicados deberá ejercerse de conformidad con las normas definidas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y demás autoridades ambientales competentes.

La Superintendencia de Notariado y Registro o quién haga sus veces, deberá crear la figura de títulos verdes en la nomenclatura adoptada para las adjudicaciones de las que trata la presente ley.

Reversión del título verde y/o extinción de dominio: La Agencia Nacional de Tierras de oficio o a petición de parte, revertirá el título verde y/o extinguirá el dominio, en favor de la Nación, de los baldíos adjudicados mediante título verde, en los siguientes casos:

- A. Incumplimiento de los usos previstos por los determinantes ambientales y de ordenamiento ambiental territorial.
- B. Incumplimiento de lo dispuesto en el artículo 52 de la Ley 160 de 1994.
- C. Incumplimiento de las condiciones, obligaciones y usos permitidos establecidas en el título verde.
- D. Cesión de derechos y dominio del predio a terceros sin autorización de la Agencia Nacional de Tierras.
- E. No dar cumplimiento al acuerdo de sustitución de cultivos de uso ilícito.
- F. Incurrir en alguna de las causales señaladas en el artículo 16 de la Ley 1708 de 2014.

La Agencia Nacional de Tierras aplicará el proceso para la reversión del título y la extinción de dominio, de acuerdo con la normatividad vigente.

Las limitaciones al derecho de dominio sobre baldíos adjudicados dentro de las Áreas de Reserva Forestal de la Ley 2 de 1959 serán subrogadas a los herederos del adjudicatario, siempre y cuando cumpla las limitaciones de la que trata el artículo 14 de la presente ley. En caso contrario, la Agencia Nacional de Tierras realizaría la revocatoria del título y la extinción de dominio de conformidad con lo definido en el presente artículo.

Incumplimientos y procesos sancionatorios. En caso de incumplimiento de las disposiciones de la presente Ley y demás normas que la reglamenten, las autoridades ambientales y/o agrarias deberán, de oficio o a petición de parte, iniciar los procesos sancionatorios ambientales y agrarios respectivos, sin perjuicio de las demás acciones a las que haya lugar.

Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible que tenga competencia en el Área de Reserva Forestal, y los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Agricultura y Desarrollo Rural deberán solicitar a la Agencia Nacional de Tierras, la reversión de adjudicaciones y/o la extinción del dominio de tierras, en caso de incumplimiento de lo establecido en el artículo 16 de la presente Ley.

Administración, control y seguimiento. En caso de incumplimiento de las disposiciones vigentes sobre el uso y goce de las tierras dentro de las Áreas de Reserva Forestal de la ley 2 de 1959, imputables al adjudicatario o propietario, las autoridades ambientales y/o agrarias deberán, de oficio o a petición de parte, iniciar los procesos sancionatorios ambientales y agrarios a los que haya lugar, y de los cuales sean competentes.

Las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible que tenga competencia en la Reserva Forestal, y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, deberán solicitar a la Agencia Nacional de Tierras, la reversión de adjudicaciones y/o la extinción del dominio de tierras, en caso de incumplimiento de lo establecido en el artículo 16 de la presente Ley.

Enajenación de los predios adjudicados: Es de resaltar que, los baldíos son aquellas tierras que no están apropiadas por particulares y se presumen del Estado, según el Código Civil Colombiano. Estas tierras no pueden ser apropiadas por particulares por una vía distinta a la adjudicación tramitada por la Agencia Nacional de Tierras, a favor de campesinos que tengan bajos ingresos y carezcan de otras tierras rurales, según la Ley 160 de 1994 y el Decreto 902 de 2017.

Por lo anterior, es claro que actualmente existe un especial manejo de estas tierras, cuya destinación está pensada para población campesina en condiciones actuales de marginalidad y pobreza económica y para limitar la concentración de la tierra.

Teniendo en cuenta lo antes expuesto, actualmente no pueden formarse grandes extensiones de baldíos de acuerdo con la regulación contenida en el artículo 72 de la Ley 160 de 1994, que prohíbe adquirir predios inicialmente adjudicados como baldíos con el fin de consolidar la propiedad sobre áreas que superen la Unidad Agrícola Familiar (UAF), que es la unidad básica de empresa familiar permitida a las familias para generar ingresos y ahorrar, según la región geográfica y la aptitud del suelo.

Es así como, adquiere gran importancia que el proyecto de Ley genere una limitación en tiempo para que el beneficiario pueda proceder, posterior a su adjudicación, con la enajenación del predio que se encuentra en áreas de reserva forestal establecidas en la Ley 2 de 1959, generando de esta manera el desarrollo de actividades de manera armónica con los objetivos de creación de estas reservas forestales, permitiendo el desarrollo sostenible del país y conteniendo la deforestación.

Es importante precisar desde esta cartera ministerial, que, respecto de las determinantes ambientales, consideradas como los términos y condiciones fijados por las autoridades ambientales para garantizar la sostenibilidad ambiental de los procesos de ordenamiento territorial, se requiere generar dentro del proyecto de ley una remisión a las medidas policivas o al régimen sancionatorio ambiental cuando se incumpla con los mismos, teniendo en cuenta lo siguiente:

Con relación a las medidas policivas, es importante tener en cuenta que a partir de la expedición de la Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, se comenzó a dar aplicación a las sanciones allí contenidas, entre estas las infracciones ambientales. Dentro de las materias reguladas, se encuentran, entre otros, la protección del ambiente, los recursos naturales, el espacio público, los animales y el patrimonio cultural y ecológico.

El Título IX del Código establece una serie de obligaciones y prohibiciones encaminadas a proteger el ambiente, específicamente en materia de recursos hídricos, fauna, flora, aire y áreas protegidas.

El artículo 103 establece los comportamientos que afectan las áreas protegidas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP) y áreas de especial importancia ecológica, señalando que los siguientes:

- 1. Ocupar ilícitamente áreas protegidas, de manera temporal o permanente.*
- 2. Suministrar alimentos a la fauna silvestre.*
- 3. Alterar elementos naturales como piedras, rocas, peñascos, árboles, con pintura o cualquier otro medio, que genere marcas.*
- 4. Transitar con naves o vehículos automotores no autorizados, fuera del horario y ruta establecidos y/o estacionarlos en sitios no señalados para tales fines.*
- 5. Vender, comerciar o distribuir productos comestibles de cualquier índole, con excepción de aquellos autorizados expresamente.*
- 6. Ingresar sin permiso de la autoridad ambiental competente.*
- 7. Permanecer en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales más tiempo del autorizado.*
- 8. No exhibir ante los funcionarios y autoridades competentes la autorización respectiva cuando se requiera.*
- 9. Promover, realizar o participar en reuniones o actividades que involucren aglomeración de público no autorizadas por la autoridad ambiental.*
- 10. No usar los recipientes o demás elementos dispuestos para depositar los residuos y desechos sólidos.*

11. Hacer cualquier clase de fuegos fuera de los sitios o instalaciones en las cuales se autoriza el uso de hornillas o de barbacoas.
12. Alterar, modificar o remover señales, avisos o vallas destinados para la administración y funcionamiento de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales."

La Ley 1801 de 2016 prevé varios tipos de medidas correctivas para los infractores de las normas de policía y convivencia, entre las cuales se encuentran, entre otros, la amonestación verbal, la suspensión de actividades y la imposición de multas, entre otros. Respecto de estas últimas, es importante señalar que los montos de las multas a imponer varían en función de la gravedad de la infracción y de las características de la misma.

Con relación a los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente, Ley 2111 de 2021, estableció los delitos contra los recursos naturales, la cual establece lo siguiente:

"Artículo 333. Daños en los recursos naturales y ecocidio. El que con incumplimiento de la normatividad existente destruya, inutilice, haga desaparecer o cause un impacto ambiental grave o de cualquier otro modo dañe los recursos naturales a que se refiere este título o a los que estén asociados con estos, incurrirá en prisión de sesenta (60) a ciento treinta y cinco (135) meses y multa de ciento sesenta y siete (167) a dieciocho mil setecientos cincuenta (18.750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Parágrafo 1°. Para los efectos de este artículo se entiende por ecocidio, el daño masivo y destrucción generalizada grave y sistémica de los ecosistemas.

Parágrafo 2°. Por impacto ambiental grave se entenderá, la alteración de las condiciones ambientales que se genere como consecuencia de la afectación de los componentes ambientales, eliminando la integridad del sistema y poniendo en riesgo su sostenibilidad."

Ahora bien, respecto las áreas que se encuentran protegidas normativamente, la mencionada ley en su artículo 336, dispone:

"Artículo 336. Invasión de áreas de especial importancia ecológica. El que invada, permanezca así sea de manera temporal o realice uso indebido de los recursos naturales a los que se refiere este título en área de reserva forestal, ecosistemas de importancia ecológica, playas, terrenos de bajamar, resguardos o reservas indígenas, terrenos de propiedad colectiva de las comunidades negras, parque regional, parque nacional natural, área o ecosistema de interés estratégico, área protegida, definidos en la ley o reglamento incurrirá en prisión de cuarenta y ocho (48) a ciento cuarenta y cuatro (144) meses y multa de ciento treinta y cuatro (134) a cincuenta mil (50.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

La pena señalada se aumentará de una tercera parte a la mitad cuando como consecuencia de la invasión, se afecten gravemente los componentes naturales que sirvieron de base para su declaratoria, o de las condiciones naturales del área o territorio correspondiente."

Por otra parte, y teniendo en cuenta lo antes expuesto, es de gran importancia que en el proyecto de ley se analice la pertinencia de generar una condición resolutoria frente al incumplimiento de las obligaciones que asume el beneficiario, dejando sin efecto el reconocimiento sobre el dominio y usufructo del predio a través del título verde.

5. CONSIDERACIONES FINALES

El proyecto de Ley es **INCONVENIENTE CONDICIONADO**, debido a su importancia y la búsqueda de encontrar soluciones para los territorios, se invita a los ponentes a coordinar mesas técnicas que permitan el análisis y posibles ajustes al proyecto de Ley a partir de las consideraciones previamente expuestas y las sugerencias de ajustes.