



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVII - N° 83

Bogotá, D. C., miércoles, 21 de marzo de 2018

EDICIÓN DE 56 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO

PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 13 DE 2018 SENADO

*por medio del cual se modifica el Sistema General
de Participaciones.*

Bogotá, D. C., 15 de marzo de 2018

Honorable Senador

EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA

Presidente

Senado de la República

Bogotá, D. C.

Asunto: Proyecto de Acto Legislativo número
13 de 2018, *por medio del cual se modifica el
Sistema General de Participaciones.*

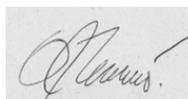
Respetado Presidente:

En mi condición de Senador de la República radico
el presente Proyecto de Acto Legislativo que busca
modificar el Sistema General de Participaciones en
el sentido de impedir que su aumento sea menor a
la tasa de inflación del año anterior, y se dictan otras
disposiciones.

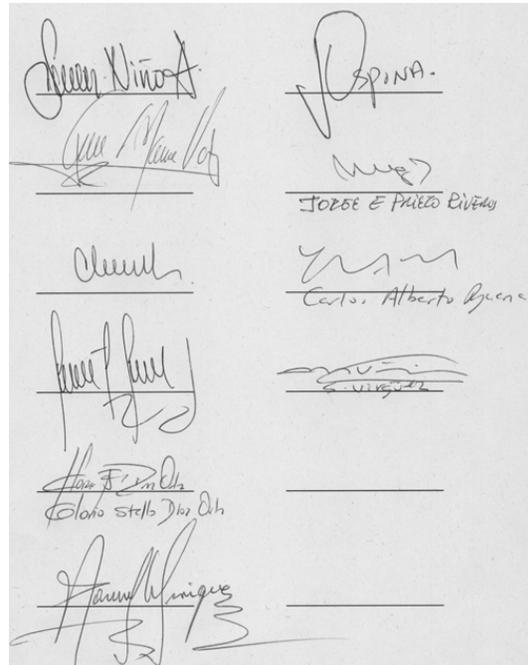
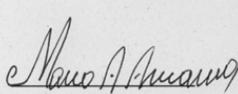
De tal forma, presento a consideración del
Congreso de la República este proyecto para
iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las
exigencias dictadas por la Constitución y ley.

Adjunto original y tres (3) copias del documento,
así como una copia en medio magnético (CD).

Cordialmente,



ANTONIO NAVARRO WOLFF
Senador Partido Alianza Verde



PROYECTO DE ACTO LEGISLATIVO NÚMERO 13 DE 2018 SENADO

*por medio del cual se modifica el Sistema General
de Participaciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Modifíquese el inciso primero, del
artículo 357 de la Constitución Política de Colombia,
el cual quedará así:

Artículo 357. El Sistema General de
Participaciones de los Departamentos, Distritos

y Municipios **será mínimo el treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación, y** se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. **En ningún caso este incremento podrá ser inferior a la tasa inflación causada en los doce (12) meses anteriores a la aprobación del Presupuesto General de la Nación.**

(...).

De los honorables Congresistas,



I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Con el fin de realizar la exposición de motivos del presente proyecto de ley, y argumentar la relevancia de aprobación del mismo, este acápite se ha dividido en tres partes que presentan de forma ordenada la importancia del tema, las cuales son las siguientes: (1) Antecedentes, (2) Contenido del proyecto, y (3) Necesidades actuales.

1. Antecedentes

Colombia ha sido históricamente un país de regiones, cada una con sus particularidades culturales, históricas, económicas y políticas. Esto se ha manifestado hasta el punto que la mayoría de guerras civiles del siglo XIX se desarrollaron entre centralistas y federalistas e incluso entre las mismas entidades subnacionales de la República, conocidas entonces como Estados. Tras el triunfo

de la “Regeneración” impulsada por Rafael Núñez, Colombia adquirió durante casi un siglo un modelo de Estado centralista, que si bien logró la unidad nacional, fue una de las causantes de la crisis en la legitimidad y representatividad del Estado a finales del siglo XX.

En ese orden de ideas, la Carta Política de 1991 fue un escenario ideado como medio para relegitimar el Estado y darle mayor representatividad sobre el país real. Lo anterior, por medio de la definitiva incorporación de los antiguos actores armados al escenario político nacional, el reconocimiento de los indígenas y negritudes, así como la igualdad de todos los credos y separación del Estado y la iglesia. De igual manera, se presentó un proceso de descentralización político-administrativa expresado fundamentalmente en las elecciones locales para departamentos y municipios y en una supuesta mayor autonomía económica que les permitiese desempeñar nuevas funciones descentralizadas.

Lastimosamente el proceso de descentralización en Colombia, entendido como las delegaciones de responsabilidades, funciones y capacidades, se ha asemejado más a un proceso de desconcentración entendido únicamente como delegación de funciones que un proceso de descentralización real. Esto en virtud a que se mantiene la dependencia económica de las entidades subnacionales respecto al Gobierno nacional. Por lo comentado, vale la pena recordar la diferenciación que hizo la Honorable Corte Constitucional entre descentralización y desconcentración, en Sentencia C-496 de 1998, así:

La descentralización implica “el ejercicio de determinadas funciones administrativas sea realizado en un marco de autonomía por las entidades territoriales”. Mientras que “delegación y desconcentración por su parte, atienden más a la transferencia de funciones radicadas en cabeza de los órganos administrativos superiores a instituciones u organismos dependientes de ellos, sin que el titular original de esas atribuciones pierda el control y la dirección política y administrativa sobre el desarrollo de esas funciones. Por eso, se señala que estas dos fórmulas organizacionales constituyen, en principio, variantes del ejercicio centralizado de la función administrativa”.

Es por ello que el presente acto legislativo pretende garantizar la continuidad del proceso de descentralización política en la Nación, por medio de la necesaria garantía de la transferencia de recursos del Gobierno central hacia las entidades territoriales, imprescindible para la democracia participativa, la participación real, la legitimidad del mismo sistema político y la garantía del cumplimiento de los principios del Estado. Todo esto, entendiendo que, como lo dispone el artículo 1° de la Constitución Política, “Colombia es un Estado Social de Derecho, organizado en forma de República unitaria, **descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales.** democrática, participativa y pluralista, fundada

en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general". (Resaltado fuera de texto).

Con base en lo anterior, se procede a explicar el contenido del presente proyecto de Acto Legislativo.

2. Contenido del proyecto

El Sistema General de Participaciones es un modelo establecido en el artículo 356 de la Constitución Política de Colombia, en virtud del cual el Gobierno nacional transfiere recursos a los departamentos, distritos y municipios, con el fin de atender los servicios a cargo de estos y financiar su adecuada prestación. Estos recursos se destinan prioritariamente a la financiación del servicio de salud, la educación (preescolar, primaria, secundaria y media) y los servicios públicos domiciliarios de agua potable y saneamiento básico.

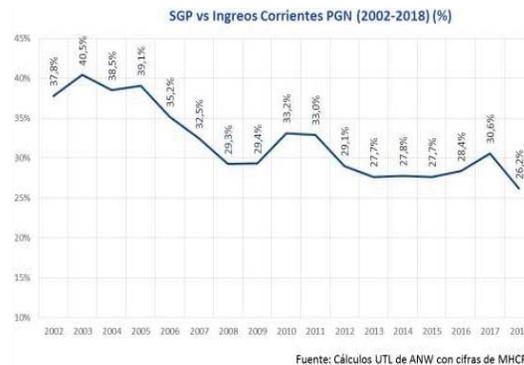
Considerando lo indicado, el artículo 357 de la Carta Política de 1991 establecía la forma de calcular los recursos a transferir, disposición que ha sido modificada en tres oportunidades desde su entrada en vigencia, por medio del Acto Legislativo número 01 de 1995, el Acto Legislativo número 01 de 2002 y, finalmente, el Acto Legislativo número 04 de 2007. Estas situaciones y cambios normativos han producido que los recursos del Sistema General de Participaciones se hayan visto disminuidos, con el paso del tiempo, en relación con el total del Presupuesto General de la Nación, pues las fórmulas empleadas para calcular su magnitud y su reparto han sido modificadas y han provocado un menoscabo en las finanzas territoriales, ampliamente dependientes de las transferencias del Gobierno nacional.

De esta forma, el presente Proyecto de Acto Legislativo contempla la obligación de garantizar unos montos mínimos y un flujo continuo de los recursos del Sistema General de Participaciones, poniendo un tope mínimo e impidiendo que se reduzca el mismo por causas de la inflación. En este sentido, se propone establecer un mínimo de treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación; y, adicionalmente, que estos montos de dinero no pueden crecer bajo ninguna circunstancia por debajo del crecimiento de la inflación del año anterior, esto es, de los doce (12) meses anteriores a la aprobación del Presupuesto General de la Nación.

En el pasado, el proyecto de ley de presupuesto para la vigencia fiscal del año 2018 estableció que el Sistema General de Participaciones aumentará de treinta y seis punto cinco billones de pesos (\$36.5 billones) para el año 2017 a treinta y seis punto siete billones de pesos (\$36.7 billones) para el año 2018. Esto significa solo un aumento de cero punto cincuenta y cuatro por ciento (0.54%), cuando la inflación en el año 2017 fue de cuatro punto uno cero nueve por ciento (4.09%). Es decir, el Sistema General de Participaciones está

perdiendo valor adquisitivo en relación con la inflación. De esta forma, no se considera admisible que, en términos reales, los recursos del Sistema estén disminuyendo, en términos absolutos, en un tres punto cuatro por ciento (3.4%) cuando las necesidades y exigencias de las regiones son cada vez más crecientes.

Por otra parte, en términos relativos este comportamiento se expresa también en la pérdida de participación del Sistema General de Participaciones dentro del Presupuesto General de la Nación. Pérdida que se viene presentando de manera tendencial en los últimos años y que se acentúa aún más en el último año. En efecto, mientras que el 2017 esta participación fue del 30.6%, para 2018 quedó en 26.2%, el valor más bajo en la historia del Sistema General de Participaciones como se muestra en la siguiente gráfica:



Por eso hay que hacer dos correcciones en la determinación del Sistema General de Participaciones. Por una parte, establecer un “piso” determinado ligado a los ingresos corrientes de la nación, que proponemos sea del 35%. Por otra parte, proteger su incremento anual de disminuciones por debajo de la inflación.

Esa disminución del Sistema General de Participaciones con relación a los ingresos corrientes de la Nación, llevo a que en 2017 y 2018 no fuera suficiente la fracción que se destina para educación, ni siquiera para cubrir los salarios del magisterio. En 2017 el déficit para pagar maestros fue superior a \$300.000.000.000, y en 2018 este déficit fue superior a 1 billón de pesos. El dinero faltante se tomó “prestado” del Fonpet (Fondo de Pensiones Territoriales), y estos recursos deben ser reintegrados en los próximos dos años (2019 y 2020).

El monto total del Sistema General de Participaciones debe protegerse de disminuciones por debajo de un piso determinado, pues sus prioridades de uso, educación, salud y agua y saneamiento básico son y seguirán siendo prioridades del más alto nivel de las políticas públicas colombianas.

Teniendo en cuenta lo anterior, el Proyecto de Acto Legislativo busca corregir esta situación imponiendo un tope mínimo de recursos y de

aumento del Sistema General de Participaciones, modificando el artículo 357 de la Constitución Política de la siguiente forma:

Artículo actual	Modificación propuesta
<p>Artículo 357. El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. (...)</p>	<p>Artículo 357. El Sistema General de Participaciones de los Departamentos, Distritos y Municipios <u>será mínimo el treinta y cinco por ciento (35%) de los ingresos corrientes de la Nación, y se incrementará anualmente en un porcentaje igual al promedio de la variación porcentual que hayan tenido los ingresos corrientes de la Nación durante los cuatro (4) años anteriores, incluido el correspondiente al aforo del presupuesto en ejecución. En ningún caso este incremento podrá ser inferior a la tasa inflación causada en los doce (12) meses anteriores a la aprobación del Presupuesto General de la Nación.</u> (...)</p>

3. Necesidades actuales

Como indica el artículo 356 de la *norma normarum*, “No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”, y es precisamente lo que está ocurriendo actualmente, pues se han descentralizado competencias y asignado funciones a las entidades territoriales, a las cuales posteriormente se les ha restado recursos fiscales para poder atenderlas, es decir, las entidades territoriales deben cumplir las mismas y más funciones atribuidas con un monto de dinero menor que el asignado en periodos anteriores.

Por otro lado, a raíz del Proceso de Paz las obligaciones de las entidades territoriales han aumentado sin la previa dotación de los recursos necesarios para afrontar las nuevas necesidades surgentes. Estos hechos conllevan a un mayor empobrecimiento de las regiones, especialmente de aquellas que tienen mayores responsabilidades en el Proceso de Paz, y una menor financiación para cumplir sus fines, viendo deterioradas gravemente la prestación de los servicios fundamentales como la educación y la salud, entre otros.

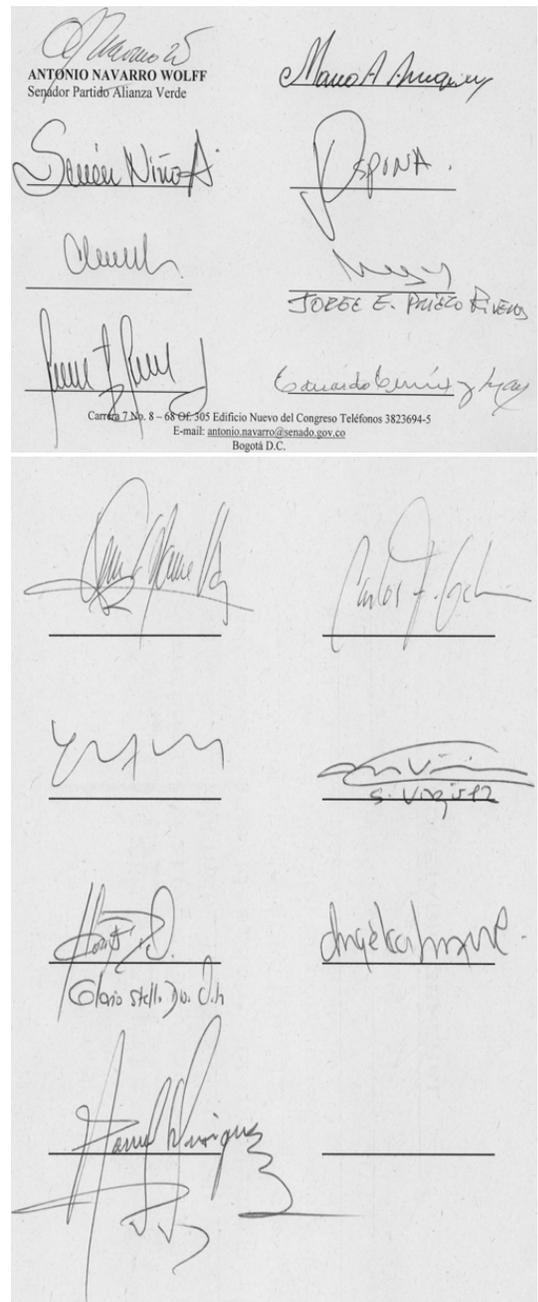
El “Acuerdo de para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera”, incluye dentro del punto 6.1.2 reformas normativas necesarias dentro de las entidades territoriales subnacionales para garantizar su implementación. Estas reformas normativas suponen la delegación parcial de la función de implementar el acuerdo entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, sumado también al compromiso de contribuir con recursos del Sistema General de Participaciones para financiar su implementación.

Por consiguiente, es necesario considerar que el artículo 356 de la Constitución Nacional afirma

que “No se podrá descentralizar competencias sin la previa asignación de los recursos fiscales suficientes para atenderlas”. En consecuencia, no se considera conveniente reducir en lo absoluto las transferencias hacia los departamentos, municipios y distritos provenientes del Sistema General de Participación. Más aún, cuando se presenta un contexto de ampliación de las misiones y funciones de las entidades territoriales, ante la importación de poder realizar una transición exitosa hacia el posconflicto, debe propenderse por el aumento de sus recursos y no su limitación paulatina.

En razón a lo anteriormente expuesto, ponemos a consideración del Congreso de la República el presente Proyecto de Acto Legislativo, esperando contar con su aprobación.

De los honorables Congresistas,



SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General
(arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 20 del mes de marzo del año 2018, se radicó en este Despacho el Proyecto de Acto Legislativo número 13, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por honorables Senadores *Antonio Navarro, Marco Avirama, Senén Niño, Iván Name, Eduardo Enríquez, Claudia López, Manuel Virgüez, Carlos Baena, Carlos F. Galán, Gloria Stella Díaz* y otros.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 20 de marzo de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de Acto Legislativo número 13 de 2018 Senado, *por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada en el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por los honorables Senadores *Antonio Navarro Wolff, Marco Aníbal Avirama Avirama, Senén Niño, Jorge Iván Ospina, Iván Name Vásquez, Jorge Eliécer Prieto Riveros, Claudia López*

Hernández, Eduardo Enríquez Maya, Carlos Fernando Galán Pachón, Carlos Baena, Gloria Stella Díaz Ortiz, Manuel Virgüez Piraquive, Roosevelt Rodríguez Rengifo y la Representante a la Cámara *Angélica Lozano*. La materia de que trata el mencionado proyecto de acto legislativo es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 20 de marzo de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de acto legislativo a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la ***Gaceta del Congreso***.

Cumplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Efraín José Cepeda Sarabia.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 195 DE 2018 SENADO

por medio de la cual se aprueba la “Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal”, adoptada el 15 de octubre de 2016, en KIGALI, RUANDA.

El Congreso de la República

Visto el texto de la “Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal”, adoptada el 15 de octubre de 2016, en Kigali, Ruanda.

Se adjunta copia fiel y completa del texto en español del precitado instrumento internacional, certificada por la Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Tratados de la Dirección de Asuntos Jurídicos Internacionales del Ministerio de Relaciones Exteriores, documento que reposa en el Archivo del Grupo Interno de Trabajo de Tratados y consta en cinco (5) folios.

El presente proyecto de ley consta de dieciséis (16) folios.

La Enmienda de Kigali (2016): Enmienda del Protocolo de Montreal acordado por la Vigésima Octava Reunión de las Partes (Kigali, 10 a 15 de octubre 2016)

Artículo 1: Enmienda

Artículo 1, párrafo 4

En el párrafo 4 del artículo 1 del Protocolo, sustitúyase:

“el anexo C o el anexo E”

por:

“el anexo C, el anexo E o el anexo F”

Artículo 2, párrafo 5

En el párrafo 5 del artículo 2 del Protocolo, sustitúyase:

“y en el artículo 2H”

por:

“y en los artículos 2H y 2J”

Artículo 2, párrafos 8 a), 9 a) y 11

En los párrafos 8 a) y 11 del artículo 2 del Protocolo, sustitúyase:

“los artículos 2A a 2I”

por:

“los artículos 2A a 2J”

Al final del apartado a) del párrafo 8 del artículo 2 del Protocolo, añádase lo siguiente:

“Todo acuerdo de esa naturaleza podrá ampliarse para que incluya las obligaciones relativas al consumo o la producción dimanantes del artículo 2j, siempre que la suma total de los niveles calculados de consumo o producción de las Partes no supere los niveles establecidos en el artículo 2j.”

En el apartado a) i) del párrafo 9 del artículo 2 del Protocolo, después de:

“esos ajustes;”

suprimase:

“y”

Reenumerése el apartado a) ii) del párrafo 9 del artículo 2 del Protocolo como apartado a) iii).

Después del apartado a) i) del párrafo 9 del artículo 2 del Protocolo, añádase lo siguiente como apartado a i):

"Se deberán efectuar ajustes en los potenciales de calentamiento atmosférico especificados en el grupo I de los anexos A, C y F, y de ser así, indicar cuáles serían esos ajustes; y"

Artículo 2j

Después del artículo 2i del Protocolo, insértese el artículo siguiente:

"Artículo 2j: Hidrofluorocarbonos

1. Cada Parte velará por que en el período de 12 meses contados a partir del 1 de enero de 2019, y en cada período sucesivo de 12 meses, su nivel calculado de consumo de las sustancias controladas del anexo F, expresado en equivalentes de CO₂, no supere el porcentaje fijado para la respectiva serie de años especificados en los apartados a) a e) indicados a continuación, de la media anual de sus niveles de consumo de las sustancias controladas del anexo F calculados para los años 2011, 2012 y 2013, más el 15% de sus niveles calculados de consumo de sustancias controladas del grupo I del anexo C calculado, como se establece en el párrafo 1 del artículo 2F, expresado en equivalentes de CO₂:

- a) 2019 a 2023: 90%
- b) 2024 a 2028: 60%
- c) 2029 a 2033: 30%
- d) 2034 a 2035: 20%
- e) 2036 y años posteriores: 15%

2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 del presente artículo, las Partes podrán decidir que una Parte velará por que en el período de 12 meses contados a partir del 1 de enero de 2020, y en adelante en cada período sucesivo de 12 meses, su nivel calculado de consumo de las sustancias controladas del anexo F, expresado en equivalentes de CO₂, no supere el porcentaje fijado para la respectiva serie de años especificados en los apartados a) a e) como se indica a continuación, de la media anual de sus niveles calculados de consumo de las sustancias controladas del anexo F para los años 2011, 2012 y 2013, más el 25% de su nivel calculado de consumo de sustancias controladas del grupo I del anexo C, como se establece en el párrafo 1 del artículo 2F, expresado en equivalentes de CO₂:

- a) 2020 a 2024: 95%
- b) 2025 a 2028: 65%
- c) 2029 a 2033: 30%
- d) 2034 a 2035: 20%
- e) 2036 y años posteriores: 15%

3. Cada Parte que produzca sustancias controladas del anexo F velará por que durante el período de 12 meses contados a partir del 1 de enero de 2019, y en cada período sucesivo de 12 meses, su nivel calculado de producción de las sustancias controladas del anexo F, expresado en equivalentes de CO₂, no supere el porcentaje fijado para la respectiva serie de años especificados en los apartados a) a e) que se indican a continuación, de la media anual de sus niveles calculados de producción de las sustancias controladas del anexo F para los años 2011, 2012 y 2013, más el 15% de su nivel calculado de producción de sustancias controladas del grupo I del anexo C, como se establece en el párrafo 2 del artículo 2F, expresado en equivalentes de CO₂:

- a) 2019 a 2023: 90%
- b) 2024 a 2028: 60%
- c) 2029 a 2033: 30%
- d) 2034 a 2035: 20%
- e) 2036 y años posteriores: 15%

4. Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 3 del presente artículo, las Partes podrán decidir que una Parte que produzca sustancias controladas del anexo F velará por que en el período de 12 meses contados a partir del 1 de enero de 2020, y en cada período sucesivo de 12 meses, su nivel calculado de producción de las sustancias controladas del anexo F, expresado en equivalentes de CO₂, no supere el porcentaje fijado para la respectiva serie de años especificados en los apartados a) a e) como se indica a continuación, de la media anual de sus niveles calculados de producción de sustancias controladas del anexo F para los años 2011, 2012 y 2013, más el 25% de su nivel calculado de producción de sustancias controladas del grupo I del anexo C, como se establece en el párrafo 2 del artículo 2F, expresado en equivalentes de CO₂:

- a) 2020 a 2024: 95%
- b) 2025 a 2028: 65%
- c) 2029 a 2033: 30%
- d) 2034 a 2035: 20%
- e) 2036 y años posteriores: 15%

5. Los párrafos 1 a 4 del presente artículo se aplicarán en la medida en que las Partes decidan permitir el nivel de producción o consumo que sea necesario para satisfacer los usos exentos que hayan acordado las Partes.

6. Cada Parte que fabrique sustancias del grupo I del anexo C o del anexo F velará por que durante el período de 12 meses contados a partir del 1 de enero de 2020, y en cada período sucesivo de 12 meses, sus emisiones de sustancias del grupo II del anexo F generadas en cada planta de producción que fabrique sustancias del grupo I del anexo C o del anexo F sean destruidas, en la medida de lo posible, utilizando la tecnología aprobada por las Partes en ese mismo período de 12 meses.

7. Cada Parte velará por que en toda destrucción de sustancias del grupo II del anexo F generadas en instalaciones que produzcan sustancias del grupo I del anexo C o del anexo F se utilicen solamente las tecnologías que aprueben las Partes.

Artículo 3

Sustitúyase el preámbulo del artículo 3 del Protocolo por lo siguiente:

"1. A los fines de los artículos 2, 2A a 2j y 5, cada Parte determinará, respecto de cada grupo de sustancias que figura en el anexo A, el anexo B, el anexo C, el anexo E o el anexo F, sus niveles calculados de:

Sustitúyase el punto y coma final del párrafo a) i) del artículo 3 del Protocolo por:

", a menos que se especifique otra cosa en el párrafo 2;"

Al final del artículo 3 del Protocolo, añádase el siguiente texto:

"; y

d) Emisiones de sustancias del grupo II del anexo F generadas en cada instalación que produzca sustancias del grupo I del anexo C o del anexo F mediante la inclusión, entre otras cosas, de las cantidades emitidas debido a fugas de equipos, orificios de ventilación en los procesos y dispositivos de destrucción, pero excluyendo las cantidades capturadas para su uso, destrucción o almacenamiento.

2. Al calcular los niveles de producción, consumo, importación, exportación y emisión de las sustancias que figuran en el anexo F y en el grupo I del anexo C, expresados en equivalentes de CO₂, a los fines del artículo 2j, el párrafo 5 bis del artículo 2 y el párrafo 1 d) del artículo 3, cada Parte utilizará los potenciales de calentamiento atmosférico de esas sustancias especificados en el grupo I del anexo A y en los anexos C y F."

Artículo 4, párrafo 1 sept

Después del párrafo 1 sex del artículo 4 del Protocolo, insértese el siguiente párrafo:

"1 sept. Tras la entrada en vigor del presente párrafo, cada Parte prohibirá la importación de las sustancias controladas del anexo F procedente de cualquier Estado que no sea Parte en el presente Protocolo."

Artículo 4, párrafo 2 sept

Después del párrafo 2 sex del artículo 4 del Protocolo, insértese el siguiente párrafo:

"2 sept. Tras la entrada en vigor del presente párrafo, cada Parte prohibirá la exportación de las sustancias controladas del anexo F a cualquier Estado que no sea Parte en el presente Protocolo."

Artículo 4, párrafos 5, 6 y 7

En los párrafos 5, 6 y 7 del artículo 4 del Protocolo, sustitúyase:

"los anexos A, B, C y E"

por:

"los anexos A, B, C, E y F"

Artículo 4, párrafo 8

En el párrafo 8 del artículo 4 del Protocolo, sustitúyase:

"los artículos 2A a 2I"

por:

"los artículos 2A a 2J"

Artículo 4B

Después del párrafo 2 del artículo 4B del Protocolo, insértese el párrafo siguiente:

"2 bis. Cada Parte establecerá y aplicará, a partir del 1 de enero de 2019 o en el plazo de tres meses a partir de la fecha de entrada en vigor del presente párrafo para ella, la que sea posterior, un sistema de concesión de licencias para la importación y exportación de las sustancias controladas nuevas, usadas, recicladas y regeneradas del anexo F. Toda Parte que opere al amparo del párrafo 1 del artículo 5 que decida que no está en condiciones de establecer y aplicar dicho sistema para el 1

de enero de 2019 podrá aplazar la adopción de esas medidas hasta el 1 de enero de 2021."

Artículo 5

En el párrafo 4 del artículo 5 del Protocolo, sustitúyase:

"2I"

por:

"2J"

En los párrafos 5 y 6 del artículo 5 del Protocolo, sustitúyase:

"el artículo 2I"

por:

"los artículos 2I y 2J"

En el párrafo 5 del artículo 5 del Protocolo, antes de:

"toda medida de control"

insértese:

"con"

Después del párrafo 8 ter del artículo 5 del Protocolo, insértese el siguiente párrafo:

"8 qua

a) Toda Parte que opere al amparo del párrafo 1 del presente artículo, con sujeción a cualquier ajuste introducido en las medidas de control del artículo 2j de conformidad con el párrafo 9 del artículo 2, tendrá derecho a retrasar su cumplimiento con las medidas de control establecidas en los apartados a) a e) del párrafo 1 del artículo 2j y en los apartados a) a e) del párrafo 3 del artículo 2j y a modificar esas medidas como se indica a continuación:

- i) 2024 a 2028: 100%
- ii) 2029 a 2034: 90%
- iii) 2035 a 2039: 70%
- iv) 2040 a 2044: 50%
- v) 2045 y años posteriores: 20%

b) Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado a) precedente, las Partes podrán decidir que una Parte que opere al amparo del párrafo 1 del presente artículo, con sujeción a cualquier ajuste introducido en las medidas de control del artículo 2j de conformidad con el párrafo 9 del artículo 2, tendrá derecho a retrasar su cumplimiento de las medidas de control establecidas en los apartados a) a e) del párrafo 1 del artículo 2j y los apartados a) a e) del párrafo 3 del artículo 2j y a modificarlas como se indica a continuación:

- i) 2028 a 2031: 100%
- ii) 2032 a 2036: 90%

- iii) 2037 a 2041: 80%
- iv) 2042 a 2046: 70%
- v) 2047 y años posteriores: 15%

c) Cada Parte que opere al amparo del párrafo 1 del presente artículo, a los fines de cálculo de su nivel básico de consumo conforme al artículo 2), tendrá derecho a utilizar la media de sus niveles calculados de consumo de las sustancias controladas del anexo F para los años 2020, 2021 y 2022, más el 65% de su nivel de base del consumo de sustancias controladas del grupo I del anexo C, como se estipula en el párrafo 8 ter del presente artículo.

d) Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado c) precedente, las Partes podrán decidir que, a los fines del cálculo de su nivel de base del consumo conforme al artículo 2), una Parte que opera al amparo del párrafo 1 del presente artículo tendrá derecho a utilizar la media de sus niveles calculados de consumo de sustancias controladas del anexo F para los años 2024, 2025 y 2026, más el 65% de su nivel de base del consumo de sustancias controladas del grupo I del anexo C, como se estipula en el párrafo 8 ter del presente artículo.

e) Cada Parte que opere al amparo del párrafo 1 del presente artículo y produzca sustancias controladas del anexo F, a los fines de cálculo de su nivel de base de la producción conforme al artículo 2), tendrá derecho a utilizar la media de sus niveles calculados de producción de sustancias controladas del anexo F para los años 2020, 2021 y 2022, más el 65% de su nivel de base de la producción de sustancias controladas del grupo I del anexo C, como se estipula en el párrafo 8 ter del presente artículo.

f) Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado e) precedente, las Partes podrán decidir que una Parte que opere al amparo del párrafo 1 del presente artículo y produzca las sustancias controladas del anexo F, a los fines del cálculo de su nivel de base de la producción conforme al artículo 2), tendrá derecho a utilizar la media de sus niveles calculados de producción de las sustancias controladas del anexo F para los años 2024, 2025 y 2026, más el 65% de su nivel de base de la producción de sustancias controladas del grupo I del anexo C, como se estipula en el párrafo 8 ter del presente artículo.

g) Los apartados a) a f) del presente párrafo se aplicarán a los niveles calculados de producción y consumo salvo en la medida en que se aplique una exención para altas temperaturas ambiente basada en los criterios que decidan las Partes.*

Artículo 6

En el artículo 6 del Protocolo, sustitúyase:

"los artículos 2A a 2I"

por:

"los artículos 2A a 2J"

Artículo 7, párrafos 2, 3 y 3 ter

En el párrafo 2 del artículo 7 del Protocolo, a continuación del texto que dice "- enumeradas en el anexo E, correspondientes al año 1991", insértese el texto siguiente:

"- en el anexo F, para los años 2011 a 2013, a menos que las Partes que operan al amparo del párrafo 1 del artículo 5 proporcionen esos datos para los años 2020 a 2022, pero las Partes que operan al amparo del párrafo 1 del artículo 5 a las que se apliquen los apartados d) y f) del párrafo 8 que del artículo 5 proporcionarán esos datos en relación con los años 2024 a 2026*";

En los párrafos 2 y 3 del artículo 7 del Protocolo, sustitúyase:

"C y E"

por:

"C, E y F"

Después del párrafo 3 bis del artículo 7 del Protocolo, añádase el párrafo siguiente:

"3 ter. Cada Parte proporcionará a la Secretaría datos estadísticos de sus emisiones anuales de sustancias controladas del grupo II del anexo F, sustancias controladas por cada instalación, de conformidad con el párrafo 1 d) del artículo 3 del Protocolo."

Artículo 7, párrafo 4

En el párrafo 4 del artículo 7, después de:

"datos estadísticos sobre" y "proporciona datos sobre"

añádase:

"producción,"

Artículo 10, párrafo 1

En el párrafo 1 del artículo 10 del Protocolo, sustitúyase:

"y el artículo 2I"

por:

", el artículo 2I y el artículo 2J"

Al final del párrafo 1 del artículo 10 del Protocolo, insértese el siguiente texto:

"Cuando una Parte que opere al amparo del párrafo 1 del artículo 5 opte por valerse de la financiación de cualquier otro mecanismo financiero para cubrir parte de sus costos adicionales acordados, esa Parte no hará uso del mecanismo financiero establecido con arreglo al artículo 10 del presente Protocolo."

Artículo 17

En el artículo 17 del Protocolo, sustitúyase:

"los artículos 2A a 2I"

por:

"los artículos 2A a 2J"

Anexo A

Sustitúyase el cuadro del grupo I del anexo A del Protocolo por el que figura a continuación:

Grupo	Sustancia	Potencial de agotamiento del ozono*	Potencial de calentamiento atmosférico en 100 años
Grupo I	CFCl ₃	(CFC-11)	1,0 4 750

CF ₂ Cl ₂	(CFC-12)	1,0	10 900
C ₂ F ₆ Cl ₂	(CFC-113)	0,8	6 130
C ₃ F ₈ Cl ₂	(CFC-114)	1,0	10 000
C ₄ F ₁₀ Cl ₂	(CFC-115)	0,6	7 370

Anexo C y anexo F

Sustitúyase el cuadro del grupo I del anexo C del Protocolo por el que figura a continuación:

Grupo	Sustancia	Número de isómeros	Potencial de agotamiento del ozono*	Potencial de calentamiento atmosférico en 100 años***
Grupo I	HCFC-21)**	1	0,04	151
	HCFC-22)**	1	0,055	1 810
	HCFC-31)	1	0,02	
	HCFC-121)	2	0,01 a 0,04	
	HCFC-122)	3	0,02 a 0,08	
	HCFC-123)	3	0,02 a 0,06	
	HCFC-123)**	-	0,02 a 0,04	609
	HCFC-124)	2	0,02	
	HCFC-124)**	-	0,022	
	HCFC-131)	3	0,007 a 0,05	
	HCFC-132)	4	0,008 a 0,05	
	HCFC-133)	3	0,02 a 0,06	
	HCFC-141)	3	0,005 a 0,07	
	HCFC-141b)**	-	0,11	725
	HCFC-142)	3	0,008 a 0,07	
	HCFC-142b)**	-	0,065	2 310
	HCFC-151)	2	0,003 a 0,005	
	HCFC-221)	5	0,015 a 0,07	
	HCFC-222)	9	0,01 a 0,09	
	HCFC-223)	12	0,01 a 0,08	
	HCFC-224)	12	0,01 a 0,09	
	HCFC-225)	9	0,02 a 0,07	
	HCFC-225a)**	-	0,025	122
	HCFC-225b)**	-	0,033	595
	HCFC-226)	5	0,02 a 0,10	
	HCFC-231)	9	0,05 a 0,09	
	HCFC-232)	16	0,008 a 0,10	
	HCFC-233)	18	0,007 a 0,23	
	HCFC-234)	16	0,01 a 0,28	
	HCFC-235)	9	0,03 a 0,52	
	HCFC-241)	12	0,004 a 0,09	
	HCFC-242)	18	0,005 a 0,13	
	HCFC-243)	18	0,007 a 0,12	
	HCFC-244)	12	0,009 a 0,14	
	HCFC-251)	12	0,001 a 0,01	
	HCFC-252)	16	0,005 a 0,04	
	HCFC-253)	12	0,003 a 0,03	
	HCFC-261)	9	0,002 a 0,02	
	HCFC-262)	9	0,002 a 0,02	
	HCFC-271)	5	0,001 a 0,03	

* Cuando se indica una gama de PAO, a los efectos del Protocolo se utilizará el valor más alto de dicha gama. Los PAO enumerados como un valor único se determinaron a partir de cálculos basados en mediciones de laboratorio. Los enumerados como una gama se basan en estimaciones y, por consiguiente, tienen un grado mayor de incertidumbre. La gama comprende un grupo isomérico. El valor superior es la estimación del PAO del isómero con el PAO más elevado, y el valor inferior es la estimación del PAO del isómero con el PAO más bajo.

** Identifica las sustancias más viables comercialmente. Los valores de PAO que las acompañan se utilizarán a los efectos del Protocolo.

*** En el caso de las sustancias para las que no se indica el PCA, se aplicará por defecto el valor 0 hasta tanto se incluya un valor de PCA mediante el procedimiento previsto en el párrafo 9 a) ii) del artículo 2.

Después del anexo E del Protocolo, añádase el anexo siguiente:

"Anexo F: Sustancias controladas"

Grupo	Sustancia	Potencial de calentamiento atmosférico en 100 años
Grupo I	HFC-134	1 100
	HFC-134a	1 430
	HFC-143	353
	HFC-245fa	1 030
	HFC-365mfc	794
	HFC-227ea	3 220
	HFC-236cb	1 340
	HFC-236ea	1 370
	HFC-236fa	9 810
	HFC-245ca	693
	HFC-43-10mee	1 640
	HFC-32	675
	HFC-125	3 500
	HFC-143a	4 470
	HFC-41	92
	HFC-152	53
	HFC-152a	124
Grupo II	HFC-23	14 800

Artículo II: Relación con la Enmienda de 1999

Ningún Estado u organización de integración económica regional podrá depositar un Instrumento de ratificación, aceptación o aprobación o adhesión a esta Enmienda a menos que, con anterioridad o simultáneamente, haya depositado tal instrumento a la Enmienda adoptada en la 11ª Reunión de las Partes en Beijing, celebrada el 3 de diciembre de 1999.

Artículo III: Relación con la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y su Protocolo de Kyoto

La finalidad de la presente Enmienda no es exceptuar los hidrofluorocarbonos del ámbito de los compromisos que figuran en los artículos 4 y 12 de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y en los artículos 2, 5, 7 y 10 de su Protocolo de Kyoto.

Artículo IV: Entrada en vigor

1. Con excepción de lo indicado en el párrafo 2 a continuación, la presente Enmienda entrará en vigor el 1 de enero de 2019, a condición de que al menos 20 Instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación de la Enmienda hayan sido depositados por Estados u organizaciones de integración económica regional que sean Partes en el Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono. En caso de que para esa fecha no se haya cumplido esta condición, la Enmienda entrará en vigor al nonagésimo día posterior a la fecha en que se haya cumplido.

2. Los cambios en el artículo 4 del Protocolo, Control del comercio con Estados que no sean Partes, que se estipulan en el artículo 1 de la presente Enmienda entrarán en vigor el 1 de enero de 2033, siempre y cuando los Estados o las organizaciones de integración económica regional que son Partes

en el Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono hayan depositado al menos 70 instrumentos de ratificación, aceptación o aprobación de la Enmienda. En caso de que para esa fecha no se haya cumplido esta condición, la Enmienda entrará en vigor al nonagésimo día posterior a la fecha en que se haya cumplido.

3. A los efectos de los párrafos 1 y 2, ningún instrumento de esa índole depositado por una organización de integración económica regional se contará como adicional a los depositados por los Estados miembros de esa organización.

4. Tras la entrada en vigor de la presente Enmienda, como está previsto en los párrafos 1 y 2, la Enmienda entrará en vigor para cualquier otra Parte en el Protocolo el nonagésimo día posterior a la fecha del depósito de su instrumento de ratificación, aceptación o aprobación.

Artículo V: Aplicación provisional

Cualquier Parte, en cualquier momento antes de la entrada en vigor de la presente Enmienda para ella, podrá declarar que aplicará con carácter provisional cualesquiera de las medidas de control estipuladas en el artículo 2) y las obligaciones correspondientes en materia de presentación de informes con arreglo al artículo 7, en espera de dicha entrada en vigor.

LA SUSCRITA COORDINADORA DEL GRUPO INTERNO DE TRABAJO DE TRATADOS DE LA DIRECCIÓN DE ASUNTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

CERTIFICA:

Que el texto de la «Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal», adoptada el 15 de octubre de 2016, en Kigali, Ruanda, que acompaña al presente Proyecto de Ley corresponde a la versión, en idioma español, publicada en la página web oficial de la a Secretaría del Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono y del Protocolo de Montreal relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono, disponible en:

<http://www.ozone.unep.org/en/handbook-montreal-protocol-substances-deplete-ozone-layer/41453>

Dada en Bogotá, D.C., a los treinta (30) días del mes de noviembre de dos mil diecisiete (2017).

Olga Lucía Arenas Neira
OLGA LUCÍA ARENAS NEIRA
 Coordinadora del Grupo Interno de Trabajo de Tratados

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS
 AL PROYECTO DE LEY**

por medio de la cual se aprueba la “Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal”, adoptada el 15 de octubre de 2016, en Kigali, Ruanda.

Honorables Senadores y Representantes:

En nombre del Gobierno Nacional, y en cumplimiento del numeral 16 del artículo 150, numeral 2 del artículo 189 y el artículo 224 de la Constitución Política, presentamos a consideración del Honorable Congreso de la República, el proyecto de ley, por medio de la cual se aprueba la “Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal”, adoptada el 15 de octubre de 2016, en Kigali, Ruanda.

I. INTRODUCCIÓN

En la década de los ochenta un grupo de científicos detectan un marcado deterioro en la capa de ozono e identifican la causa: el uso de un grupo de sustancias químicas de origen industrial, que se clasifican como Sustancias Agotadoras de Ozono (en adelante SAO). La capa, compuesta de Ozono Troposférico (O₃) actúa como un filtro de la radiación ultravioleta y sin su acción protectora, esta radiación alcanzaría directamente la superficie del planeta, causando daños en la salud de todos los seres vivos.

Como respuesta a esta problemática, la comunidad internacional adopta en 1985, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas, el Convenio de Viena sobre la Protección de la Capa de Ozono¹ y poco después, en 1987, se adopta el Protocolo de Montreal (en adelante el Protocolo), el cual entraría en vigor en 1989. Colombia aprobó el Convenio de Viena mediante la Ley 30 de 1990 y el Protocolo mediante la Ley 29 de 1993.

El Protocolo es uno de los tratados multilaterales ambientales más exitosos teniendo en cuenta que las medidas adoptadas por los Estados Parte para la eliminación progresiva de la producción y el consumo de SAO, han logrado detener efectivamente el deterioro de la capa de ozono. Incluso se prevé que en un plazo de 70 años, gracias a la implementación efectiva de los compromisos adquiridos, se logre no solo reducir el tamaño del agujero en la capa de ozono, sino cerrarlo completamente. Las medidas adoptadas han llevado a una disminución del 98% en la producción y uso de sustancias dañinas para el ozono, ayudando a la capa a recuperarse².

El Protocolo nace con el objetivo de reducir y eliminar el uso de las SAO y en ese sentido, busca promover que las Partes en distintas fases, las reemplacen con sustancias alternativas y con transferencia de tecnologías que tengan menores impactos para el ozono. La siguiente figura ilustra este proceso de acuerdo con el Protocolo.

Figura 2.1 Proceso de eliminación de las sustancias agotadoras de la capa de ozono



Fuente: UNEP 2011. HFC: Un enlace crítico en la Protección del Clima y la Capa de Ozono. Programa Ambiental de las Naciones Unidas (UNEP), 36pp.

¹ El Convenio de Viena sobre la Protección de la Capa de Ozono es el primer acuerdo marco universal para abordar esta problemática, entró en vigor en 1988.
² Environmental Investigation Agency (EIA), disponible en: <https://eia-international.org/wp-content/uploads/EIA-Kigali-Amendment-to-the-Montreal-Protocol-FINAL.pdf>

Desde su entrada en vigor, el Protocolo ha sido objeto de cinco enmiendas. Las primeras cuatro³ están en vigor y han sido ratificadas por Colombia. La quinta enmienda, conocida como la Enmienda de Kigali (en adelante la Enmienda), fue adoptada en el 2016 y constituye el objeto de esta exposición de motivos.

II. NECESIDAD DE UNA NUEVA ENMIENDA AL PROTOCOLO: LA RELACIÓN ENTRE LA CAPA DE OZONO Y EL CAMBIO CLIMÁTICO

El origen a la Enmienda se da como resultado de la relación entre el deterioro de la capa de ozono y otra problemática global: el cambio climático. El cambio climático se define como el incremento gradual de la temperatura del planeta (calentamiento global), acompañado de una mayor frecuencia e intensidad de los fenómenos climáticos; es decir una mayor variabilidad natural del clima observado durante períodos de tiempo comparables. Esta problemática es causada por el incremento en la concentración de ciertos gases en la atmósfera los cuales al acumularse provocan un efecto similar al que se produce al instalar un plástico alrededor de una estructura metálica para modificar la temperatura al interior de dicha estructura. Es por esto que dichos gases, entre los cuales se encuentran el CO₂, el metano y el óxido de azufre, se denominan “gases efecto invernadero” (en adelante GEI). La respuesta de la comunidad internacional a la problemática del cambio climático se materializó en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (en adelante CMNUCC) de 1992, su Protocolo de Kioto (adoptado en 1997) y más recientemente el Acuerdo de París (adoptado en 2015).

³ La Enmienda de Londres (1990) incluye dentro del ámbito de aplicación del Protocolo otras sustancias agotadoras tales como ciertos CFC completamente halogenados, Tetracloruro de Carbono y Metilcloroforno. Igualmente aporta aclaraciones a la definición del mecanismo financiero del Fondo Multilateral. Esta Enmienda fue ratificada por Colombia mediante la Ley 29 de 1992.

La Enmienda de Copenhague (1992) agrega otros grupos de sustancias agotadoras: Hidroclorofluorocarbonos, Hidrobromofluorocarbonos y Metilbromuro. Fue ratificada por Colombia mediante la Ley 306 de 1996.

La Enmienda de Montreal (1997) establece un sistema de licencias para la importación de SAO y el control al comercio internacional de bromuro de metilo. Fue ratificada por Colombia mediante la Ley 618 de 2000.

La Enmienda de Beijing (1999) incluye una serie de medidas de control y cupos autorizados para la producción de SAO para satisfacer necesidades básicas internas de las Partes listadas en el artículo 5°. Se prohíbe el bromoclorometano y se imponen controles a la producción de CFC y al comercio de CFC con los Estados que no son Parte. Fue ratificada por Colombia mediante la Ley 960 del 28 de junio de 2005.

Si bien se trata de dos problemáticas diferentes y que están reguladas por regímenes internacionales distintos, tienen en común que existen sustancias que a la vez, deterioran la capa de ozono y contribuyen al cambio climático. Para medir ambos efectos, se han propuesto unos índices cualitativos que permiten comparar los efectos potenciales de las diferentes sustancias así: el índice denominado Potencial de Agotamiento del Ozono (en adelante PAO), el cual permite comparar cualitativamente la agresividad de cada sustancia sobre el ozono, tomando como referencia el efecto del CFC-11, al cual se le da el valor de PAO = 1. Con el mismo propósito, se establece el indicador de Potencial de Calentamiento Global (en adelante PCG) para cada sustancia, el cual tiene como referencia el PCG del CO₂, al cual se le asigna el valor de 1.

Como se explicó, el Protocolo obliga a las Partes a que sustituyan los clorofluorocarbonos (en adelante CFC) por los hidroclorofluorocarbonos (en adelante los HCFC), que eran la alternativa tecnológicamente viable al momento de entrada en vigor del tratado. Si bien los HCFC también actúan sobre la capa de ozono, lo hacen de una manera menos intensa que los CFC⁴ y por este motivo se denominan sustancias de transición.

De manera similar y directamente relevante para esta Exposición de Motivos, en los años 90 se empezó a promover el uso de los hidrofluorocarbonos (en adelante HFC) en reemplazo de los CFC y los HCFC. Estos gases, que se presentaron como la mejor alternativa en ese momento, son gases fabricados por el hombre que se utilizan principalmente en aires acondicionados, aparatos de refrigeración, espumas y aerosoles. Se consideran como forzadores climáticos de vida corta debido a su tiempo de residencia en la atmósfera que es de cerca de 15 años y no tienen ningún efecto sobre la capa de ozono (es decir tienen PAO = 0). Esta característica hizo que fueran pensados como una buena opción para lograr el objetivo del Protocolo. Sin embargo, el avance de la ciencia permitió descubrir, años más tarde, que los HFC tienen un enorme PCG miles de veces mayor que el del dióxido de carbono (en adelante CO₂) y con efectos en el corto plazo⁵. Se estima que estos gases pueden llegar a contribuir con cerca del 20% del calentamiento global previsto para 2050.

⁴ Los CFC tienen un Potencial de Agotamiento del Ozono diferente de cero por lo cual el Protocolo las ha catalogado como sustancias controladas que deberán ser eliminadas en el año 2040.

⁵ Reflejando esta característica, el Protocolo de Kioto adoptado en 1997 como primer desarrollo jurídico de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, incluyó a los HCFC en la lista de los seis gases de efecto invernadero de importancia global.

Es así como, lo que inicialmente se concibió como una solución al problema del agujero de ozono, pronto se convirtió en una seria amenaza para la estabilidad climática, con el agravante de que en un planeta con una clase media en rápido crecimiento, con mayor poder adquisitivo, la demanda de acondicionadores de aire y refrigeradores se ha disparado y con ella, la demanda de HFC. Se calcula que el consumo de HFC crezca alrededor de un 10% cada año⁶, convirtiéndolo no solo en uno de los gases de efecto invernadero más potentes, sino también en el de más rápido crecimiento por tratarse de una alternativa atractiva, no inflamable y de baja toxicidad, utilizada comúnmente y en particular en países en desarrollo⁷, en acondicionadores de aire, refrigeradores, aerosoles, espumas y otros productos de gran demanda.

El aumento en el uso de esta sustancia representa un incremento de entre un 8 a 9% por año de dióxido de carbono equivalente (CO₂eq), y aunque estas emisiones son menores cuando se comparan con las emisiones de otros GEI, como por ejemplo las emisiones producto de la quema de combustibles fósiles, el incremento es mayor cuando se compara con el incremento de 4% por año de dióxido de carbono (CO₂) y de 0,5% por año aproximadamente para metano (CH₄).

Esta circunstancia, no prevista cuando se promovió el uso de los HFC en el marco del Protocolo es la que origina la necesidad de una enmienda que permita la sustitución de estas sustancias por alternativas que de la misma manera no afecten la capa de ozono pero que tampoco contribuyan a agravar la problemática

⁶ La afirmación anterior se basa entre otras fuentes, en el informe publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente titulado "HFC: Un enlace crítico en la Protección del Clima y la Capa de Ozono", en el cual se establece que en el período 2006 al 2010 el uso de HFC-134a se incrementó en un 10% por año, específicamente como fluido refrigerante en refrigeración doméstica y aire acondicionado de fuentes móviles. Por su parte el uso del HFC-125 usado en refrigeración y aire acondicionado, se incrementó en más de un 15% por año en el mismo período. Finalmente, el aumento en el HFC-143a usado igualmente en la refrigeración y en aires acondicionados fue del 15% por año del 2004 al 2008. Mientras otros HFC con PCG alto como los HFC-32, HFC-152a, HFC-365mfc, HFC-245fa, HFC236fa y HFC-227ea se han incrementado a una tasa menor.

⁷ En algunos países desarrollados, el uso de los HFC sí ha tendido a disminuir debido a las políticas de mitigación de GEI que adoptaron en cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de cambio climático. Igualmente, en algunos de los antiguos mercados de SAO fue posible pasar a alternativas no fluorocarbonadas; por ejemplo, una parte importante del mercado de SAO en los aerosoles, pasó a los hidrocarburos.

del cambio climático. A continuación, se describen los aspectos más relevantes del proceso de negociación que llevó a la adopción de la Enmienda y la posición de Colombia en dicha negociación.

III. EL PROCESO DE NEGOCIACIÓN DE LA ENMIENDA

Reconociendo la responsabilidad que le cabe al Protocolo al haber promovido el uso de los HFC, y preocupados por el exponencial crecimiento en su consumo, en el año 2009 se plantea por primera vez la posibilidad de realizar una enmienda que incorporara los HFC bajo el ámbito de aplicación del Protocolo con el fin de controlar su uso y poder disponer de las herramientas que posee el tratado para apoyar a las Partes en la tarea de reemplazar esa sustancia por alternativas ambientalmente viables.

Surgen de inmediato posiciones divergentes; por un lado, países como China, India y Brasil consideraron que el uso de HFC eran una cuestión de competencia del régimen internacional sobre cambio climático y que por ende debía discutirse bajo la CMNUCC y no bajo este Protocolo, argumentando que así se mantenía el enfoque de trabajo del Protocolo y se evitaba el desvío de los recursos destinados a reducir las SAO.

Por otro lado, los pequeños Estados Insulares, la Unión Europea, Estados Unidos, México, Colombia, entre otros, identificaron grandes oportunidades en esta enmienda. La principal oportunidad está dada por el hecho de que el Protocolo cuenta con un mecanismo financiero robusto, alimentado por las contribuciones obligatorias de los países desarrollados, y a través del cual se han financiado las medidas necesarias para la eliminación del uso de las SAO en particular los países en desarrollo. De la misma manera, gracias al Protocolo, se establecieron en los países en desarrollo las Unidades Técnicas de Ozono (UTO). Las UTO son equipos permanentes de personas dedicados a facilitar la ejecución de proyectos para la rápida y eficaz eliminación de las sustancias controladas en el país. Es así como, gracias a estas herramientas de probada eficacia, previstas en el Protocolo la reducción de los HFC tendría un respaldo técnico y financiero sólido, resultante de los años de experiencia del Protocolo, situación que no se daría de la misma manera si los HFC quedaran limitados al ámbito de aplicación de la CMNUCC y sus instrumentos conexos.

Dada la polarización que se presentó entre las Partes que se oponían a tomar medidas para controlar los HFC y las Partes que promovían una enmienda al Protocolo en ese sentido, las negociaciones preliminares se extendieron por casi una década. No es sino hasta noviembre de 2015 y gracias al liderazgo de Estados Unidos y el apoyo vocal de países como Colombia

y México, que durante la sesión del máximo órgano decisorio del Protocolo, celebrada en Dubái, logró acordarse una hoja de ruta con el objetivo de introducir una enmienda relativa a los HFC en 2016⁸.

De esta forma, durante el 2016 el proceso de negociación se llevó a cabo en el Grupo de Trabajo conformado para ese efecto y en el cual se discutieron los retos en la gestión de los HFC, las necesidades de financiamiento adicional, la importancia de la flexibilidad en el proceso de eliminación para los países en desarrollo, un trato justo para las empresas que han introducido el uso de los HFC para cumplir con las otras metas del Protocolo y el apoyo a la creación de capacidades que permitan la búsqueda de alternativas, entre otros temas fundamentales.

La primera reunión tuvo lugar del 4 al 8 de abril de 2016 en Ginebra, Suiza. En esta sesión se comenzaron a identificar soluciones a los retos identificados, tales como el reconocimiento de los costos incrementales y la existencia de sustancias y tecnologías alternativas. La segunda reunión fue del 18 al 21 de julio en Viena, Austria. En esta ocasión se culminó la revisión de los retos y comenzó la negociación sobre los calendarios de reducción tanto para países desarrollados (referidos bajo el Protocolo de Montreal como países no listados en el artículo 5°) como para países en desarrollo (referidos bajo el Protocolo de Montreal como países artículo 5°), con base en las propuestas de Enmienda realizadas por Estados Unidos, la Unión Europea, Micronesia y México.

Finalmente y luego de intensas negociaciones, el 15 de octubre de 2016 en Kigali, Ruanda, los representantes de los 197 países parte del Protocolo adoptaron la quinta enmienda, la cual tiene como objetivo reducir gradualmente el uso de los HFC. La Enmienda, que debe su nombre a la ciudad donde fue adoptada, es el principal resultado de la 28ª Reunión de las Partes, (ver Anexo 1 - Decisión XXVIII/1). Esta enmienda se acompaña de una decisión que reglamenta otros asuntos relevantes para su implementación (ver Anexo 2 - Decisión XXVIII/2).

Posición de Colombia

Basándose en las ventajas y oportunidades que se derivarían para el país de la inclusión de los HFC bajo el Protocolo, y en particular en que una enmienda en ese sentido nos permitiría acceder a recursos y a transferencia de tecnología para reemplazar o evitar el uso de los HFC en el país, la delegación nacional apoyó vocalmente la iniciativa de la enmienda y trabajó arduamente en la construcción de acuerdos para lograr dicho objetivo.

Entre los aportes de Colombia que pueden destacarse, está la iniciativa liderada por la delegación nacional de conformar un grupo de países “Amigos de la Enmienda” el cual permitió forjar alianzas con países de diferentes regiones para impulsar la ambición en los compromisos acordados. Así mismo, durante las últimas sesiones de negociación Colombia lideró el grupo de países de América Latina y el Caribe que apoyó la propuesta con mayor beneficio climático a la cual se sumaron los pequeños estados insulares y África, reiterando que el cambio climático debe ser abordado desde todos los sectores. De la misma manera, el país exigió financiamiento por parte de los países desarrollados para apoyar medidas tempranas. Lo anterior, entendiendo que muchos sectores están listos para esta transición y que de esta forma se impulsaría a otros países y empresas claves del sector a hacer lo mismo, generando mayores beneficios no solo ambientales, sino también económicos y de eficiencia energética. Además, esta posición del país está alineada con los esfuerzos que adelantamos desde 2012 para reducir las emisiones de contaminantes climáticos de vida corta con el apoyo de la Coalición del Clima y Aire Limpio (CCAC).

IV. CARACTERIZACIÓN DE LA ENMIENDA

La Enmienda de Kigali, adoptaba por medio de la Decisión XXVIII/1⁹ de la Vigésimoctava Reunión de las Partes del Protocolo, establece el compromiso para todas las Partes de reducir el consumo y la producción de HFC, incorporando al Protocolo un nuevo Anexo F en el que se listan dichas sustancias, separadas en dos grupos¹⁰. Para el caso de los países desarrollados, incluyendo la Unión Europea y Estados Unidos, esta transición deberá comenzar en 2019 mientras que para países como China, o los países africanos y los que conforman la región de América Latina y el Caribe, la reducción debe comenzar en 2024. En el caso de un pequeño grupo de países en desarrollo que incluye a India y los países árabes Irán, Iraq, Pakistán, Arabia Saudita se tuvo en consideración el reto particular que las altas temperaturas les imponen y su calendario de reducción de emisiones no comenzará sino en el 2028, así mismo se contemplan exenciones para esos países y también se considerarán otro tipo de exenciones.

La enmienda identifica el PCG para los HFC y también para algunos HCFC del Anexo C y CFC del Anexo A y para la producción, el consumo, las importaciones y las exportaciones, así como el

⁸ El texto completo de la Hoja de Ruta se incorporó en la Decisión XXVII/1, párrafo 1°, disponible en <http://ozone.unep.org/en/treaties-and-decisions/montreal-protocol-substances-deplete-ozone-layer>

⁹ Anexo 1 de la Decisión XXVIII/1, disponible en: <http://ozone.unep.org/en/handbook-montreal-protocol-substances-deplete-ozone-layer/41453>

¹⁰ El Grupo I lista todos los HFC (excepto HFC-23 y HFOs) y el Grupo II está conformado por el HFC-23.

consumo y la producción de las líneas de base y emisiones del HFC-23, que hace parte del Grupo 2 se decidió utilizar equivalentes de dióxido de carbono (CO₂eq).

En cuanto a las medidas específicas para el control del consumo de HFC, se establece que a partir del 1° de enero de 2024, cada Parte velará por que su nivel calculado de consumo, expresado en equivalentes de CO₂, con relación a la media anual de sus niveles de consumo calculados para los años 2020, 2021 y 2022, más el 65% de su nivel calculado de uso de sustancias controladas del Grupo I del Anexo C, no supere el porcentaje fijado para la respectiva serie de años, así.

- 2024: congelamiento del consumo
- 2029: reducción del consumo en un 10%
- 2035: Reducción del 30% del consumo
- 2040: Reducción del 50% del consumo
- 2045: Eliminación del 80%

Igualmente se acuerda la destrucción de las emisiones de HFC 23 utilizando las tecnologías aprobadas por las Partes y se exigen sistemas de licenciamiento para importaciones y exportaciones de HFC a partir del 1° de enero de 2019, excepto para aquellos países del artículo 5° que necesiten extender ese plazo para el 1° de enero de 2021 y así lo notifiquen. Se deberá así mismo monitorear y reportar la producción y comercio de HFC y las emisiones de HFC 23 cuando sea relevante.

Es importante destacar que el artículo 4° del Protocolo de Montreal restringe el comercio de las sustancias controladas con los países que no son Parte del Protocolo. De la misma manera se prohíbe a partir del 1° de enero de 2033, el comercio con los países que no sean Parte de la Enmienda. Esta medida constituye un incentivo clave para la ratificación por parte de todos los países.

Así mismo y sobre la relación de la Enmienda con la CMNUCC y su Protocolo de Kioto el texto adoptado expresamente menciona que su finalidad no es exceptuar los HFC del ámbito de los compromisos que figuran en los artículos 4° y 12 de la CMNUCC y en los artículos 2°, 5°, 7° y 10 de su Protocolo de Kioto.

Se establece que la Enmienda entrará en vigor el 1° de enero de 2019, a condición de que al menos 20 países hayan ratificado. En caso de que para esa fecha no se haya cumplido esta condición, la Enmienda entrará en vigor noventa días después de la fecha en que se haya cumplido.

No obstante, cualquier Parte, en cualquier momento antes de la entrada en vigor de la presente Enmienda para esa Parte, podrá declarar que aplicará provisionalmente las medidas de control estipuladas con respecto a los HFC así como las obligaciones en materia de presentación de informes (artículo 7° del Protocolo).

V. RELEVANCIA PARA COLOMBIA – AVANCES Y RETOS

Los HFC se utilizan ampliamente en Colombia y el país cuenta con un análisis del consumo nacional de estas sustancias. Este inventario se da gracias a los recursos financieros aportados tanto por la Coalición del Aire Limpio y Clima como por el Fondo Multilateral del Protocolo de Montreal. A continuación, se destacan algunos de los resultados del análisis relevantes para esta Exposición de Motivos.

Los HFC no se producen en el país, sin embargo, el uso de estas sustancias se ha incrementado en Colombia en las últimas dos décadas, desde cuando se dio inicio al proceso de eliminación del consumo de los CFC y posteriormente los HCFC. Los HFC han sido utilizados como sustitutos por excelencia de los CFC en refrigeración y climatización doméstica, comercial e industrial. Los HFC también han reemplazado el uso de halones en los sistemas fijos de extinción de incendio, e igualmente han sustituido a los CFC y HCFC en algunas aplicaciones como solventes o propelentes para aerosoles.

Para el período 2008-2015 se presentó un crecimiento en el total de las importaciones de los HFC, lo cual se reflejó en la tasa de crecimiento anual compuesta (CAGR) de 11,90% y la tendencia es claramente a aumentar como se ve en la siguiente gráfica:

Gráfica 5.1 Tendencias de las importaciones, exportaciones y consumos de HFC para el año 2008 a 2015



Fuente: Inventario de HFC. Unidad Técnica Ozono. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2016.

Para el período 2008-2015, el principal HFC consumido en Colombia fue el HFC-134a (68,11%), seguido del R-507A (8,65%), R-404A (7,93%), R-410A (6,25%), R-437A (4,0%) y R-407C (2,61%).

Estos seis productos representaron el 97,55% de los HFC totales consumidos en el país.

La Gráfica 5.2 presenta la distribución del consumo de HFC por sustancias en los diferentes años del estudio.

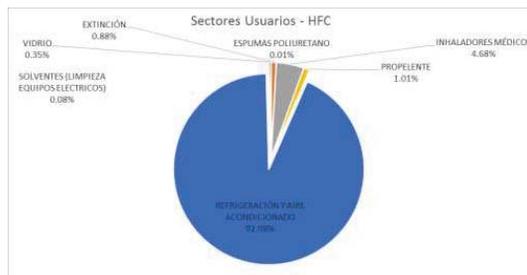
Gráfica 5.2. Consumo distribuido por sustancia HFC, 2008-2015



Fuente: Inventario de HFC. Unidad Técnica Ozono. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2016.

En la Gráfica 5.3 se presenta la distribución del consumo de HFC en los diferentes sectores usuarios para el año 2015.

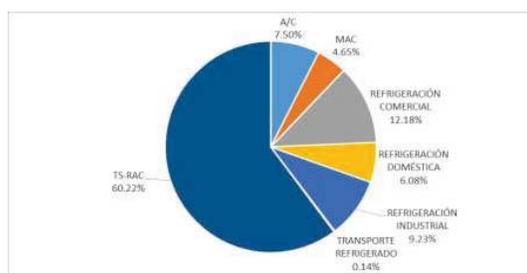
Gráfica 5.3. Participación sectores usuarios de HFC



Fuente: Inventario de HFC. Unidad Técnica Ozono. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2016.

Los HFC se consumen principalmente en el sector de refrigeración y acondicionamiento del aire (RAC). En el año 2015, RAC representó el 92,98% del total de los HFC consumidos en el país. El 7,02% restante está representado por el uso de HFC en inhaladores de dosis medida (4,68%), como propelentes en aerosoles comerciales (1,01%), HFC-227ea y HFC-125 para la protección contra incendios (0,88%), HFC-152a en la industria del vidrio (0,35%), y como solventes y agentes de limpieza de equipos electrónicos (0,08%). Únicamente el 0,01% del consumo de HFC se usó en la producción de espuma de poliuretano, correspondiente a pruebas de formulación de polioles con HFC-365mfc y HFC-227ea.

Gráfica 5.4. Participación subsectores usuarios RAC de sustancias HFC



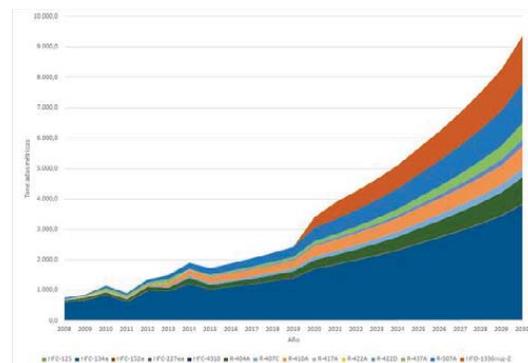
Fuente: Inventario de HFC. Unidad Técnica Ozono. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2016.

En la Gráfica 5.4 se puede observar que el 60,22% de los HFC consumidos por el sector de refrigeración y acondicionamiento del aire se usa para el servicio técnico de los equipos ya instalados. El restante 39,78% se usa para la instalación de equipos nuevos, principalmente en refrigeración comercial (12,18%) y refrigeración industrial (9,23%), seguidos de los equipos para sistemas de acondicionamiento de aire de edificaciones (7,05%), equipos de refrigeración doméstica (6,08%), climatización de automóviles (MAC) con 4,65% y transporte refrigerado con 0,14%.

Proyecciones de consumo de los HFC en el país

Las proyecciones de consumo de HFC se realizaron con base en las tendencias del mercado, criterio de expertos y políticas públicas de sustitución de HCFC lideradas por la Unidad Técnica Ozono. En la Gráfica 4.5 se presentan las proyecciones de consumo de HFC, por sustancia, hasta el año 2030, en un escenario inercial (BAU). De acuerdo a estas proyecciones, el consumo de HFC pasará de 1.731 a 9.350 toneladas métricas entre 2015 y 2030, lo que representa una tasa de crecimiento anual compuesta (CAGR) de 11,90%. El mayor consumo de HFC seguirá estando representado por el HFC-134a que pasará de 1.023 a 3.797 toneladas métricas entre 2015 y 2030.

Gráfica 5.5 Proyecciones consumo de HFC



Fuente: Inventario de HFC. Unidad Técnica Ozono. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2016.

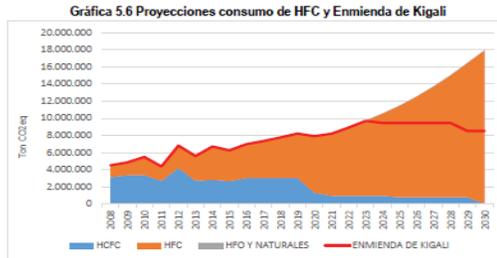
Principales Efectos que se derivan de la implementación de la Enmienda

De acuerdo con las proyecciones de consumo de HFC, la línea base de consumo de HFC para Colombia se estima en 9,5 millones ton CO₂-eq.

Como se puede ver en la siguiente gráfica, si adoptamos las medidas establecidas en la Enmienda, para el año 2030 se estima que las emisiones de CO₂ relacionadas con el consumo de HFC se podrían reducir a la mitad (se dejarían de emitir 9,4 millones ton CO₂-eq). La reducción acumulada de emisiones para el período 2024-2030 se estima en 33,3 millones ton CO₂-eq.

Para Colombia se calculan las emisiones de CO₂ en 334 millones ton CO₂-eq para el año 2030

y el país se ha comprometido, bajo el Acuerdo de París a una meta de reducción del 20% equivalente a 67 millones ton CO₂-eq. Con este panorama, la reducción del consumo de HFC debido a la implementación de la Enmienda en Colombia, contribuiría con el 14% de la meta de reducción de emisiones de CO₂ del país.



De la misma manera, asumir los compromisos establecidos en la Enmienda, contribuiría a reforzar las acciones que el país viene adelantando en los siguientes sectores:

En el sector productivo, se fortalecerían las medidas como la conversión de líneas de producción, reemplazando el uso de HFC con alternativas de bajo potencial de calentamiento global, cambios en el diseño de los equipos para reducir el consumo de energía y cambios tecnológicos que promueven la recuperación y el reciclaje de materiales y reducen los impactos ambientales negativos. Para algunas actividades de manufactura se podrá contar con alternativas de refrigerantes naturales que son menos costosas en comparación con los refrigerantes sintéticos y su manejo no está restringido por patentes.

En el sector energético, la Enmienda contribuiría al cumplimiento de algunas metas del “Programa para el uso racional y eficiente de la energía y las fuentes de energía no convencionales” (PROURE) promovido por el Ministerio de Minas y Energía y la UPME. No obstante, debe tenerse presente que será necesario fortalecer el marco de estándares nacionales en la formulación de normas mínimas de rendimiento energético (MEPS) para los sectores de refrigeración y aire acondicionado como principales sectores de consumo de HFC. De la misma manera se beneficiará el actual sistema de etiquetado de eficiencia energética y su vinculación al uso de refrigerantes de bajo PCG con eficiencia energética; el establecimiento de referencias estandarizadas para las pruebas de rendimiento.

En el sector ambiental existe total compatibilidad entre la Enmienda y la Estrategia de Desarrollo Bajo en Carbono-EDBC del país. Así mismo, la reducción de GEI como consecuencia de la implementación de la Enmienda en Colombia está siendo considerada dentro de las noventa medidas nacionales que contribuirán al compromiso adquirido en nuestra NDC, bajo el Acuerdo de París.

Por otra parte, esta será también una oportunidad de fortalecer las estrategias de compras públicas

sostenibles, para fomentar que las políticas de adquisición que adopten alternativas de bajo PCG, siempre que sea posible, y la transición gradual a equipos que usen alternativas responsables con el clima.

Así mismo, ratificar la Enmienda nos dará el marco necesario para el fortalecimiento de la capacidad en las instituciones clave para la formación y capacitación del personal técnico, los fabricantes y el sector de servicios. Los fabricantes locales tienen un conocimiento tecnológico limitado para el diseño y la conversión de líneas de producción con sustancias alternativas a los HFC de bajo PCG y productos de mayor eficiencia energética. Los técnicos que prestan servicios de instalación y mantenimiento adecuado deben ser formados para el manejo de las alternativas a los HFC que sean tóxicas, inflamables o requieran manejo especial. También el tratamiento de los equipos al final de la vida útil, la capacitación de los gestores de estos residuos para la correcta recuperación, reciclaje, regeneración y disposición final.

Serán necesarias las medidas políticas, incluida la prohibición de los HFC en el sector preparación de reglamentos y normas para los sectores consumidores de HFC y la consideración de medidas económicas y financieras que incluyen mecanismos innovadores de financiación sostenible para establecer un programa de sustitución y una gestión adecuada de los residuos, como parte de las iniciativas de responsabilidad extendida de productores de equipos que requieran para su funcionamiento HFC.

VI. INFORMACIÓN COMPLEMENTARIA SOBRE AVANCES DE COLOMBIA EN LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS ESTABLECIDAS EN EL PROTOCOLO DE MONTREAL

Para proteger la capa de ozono el Protocolo de Montreal ha promovido el uso de sustancias y tecnologías alternativas en distintas fases. En Colombia, la primera de las fases, comprendida en el período 1994 a 1998, correspondió a la reconversión industrial de las empresas con mayor consumo de CFC en el país, como las empresas de fabricación de equipos de refrigeración doméstica. La segunda fase, de 1999 a 2003, continuó con la eliminación del consumo de CFC, a través de la reconversión de las empresas que fabricaban espumas de poliuretano y equipos de refrigeración comercial. A partir del año 2003, con la aprobación del “Plan Nacional de Eliminación del Consumo de Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono”, el país desarrolló una tercera etapa orientada a las empresas de muy bajo consumo de las sustancias agotadoras de la capa de ozono, la cual finalizó con la eliminación total de los CFC, los halones y el Tetracloruro de Carbono en el año 2010.

La cuarta fase comprendió el inicio del Plan de manejo para la eliminación del consumo de los HCFC. La Etapa I de HCFC tuvo como objetivo

reducir el consumo de esta sustancia en un 10% para 2015, para lo cual se dio prioridad a la conversión de los sectores industriales que consumen HCFC con mayor en adelante PAO, específicamente el HCFC-141b en el sector de espumas, así como a aquellas aplicaciones con usos emisivos de HCFC, aerosoles, productos de limpieza y disolventes. Se desarrollaron proyectos de inversión en los sectores industriales en los que se disponía de opciones técnicas y económicamente sostenibles a largo plazo con un impacto mínimo sobre el cambio climático, este fue el caso de la conversión del subsector de refrigeración doméstica en espuma a base de ciclopentano. Se realizaron así mismo acciones que impidieran el crecimiento del consumo de HCFC en los otros sectores a través de una combinación de varias medidas que incluyen campañas de sensibilización, programas de capacitación y certificación de técnicos y recuperación y recuperación y reciclaje de refrigerantes.

Actualmente el país se encuentra en la quinta fase, correspondiente a la segunda etapa del Plan de Gestión para Eliminación del consumo de HCFC (Etapa II del HPMP) cuyo objetivo es reducir el consumo de HCFC hasta el 65% en el 2021. Para lograr los objetivos de eliminación del consumo de sustancias agotadoras de la capa de ozono se han aplicado estrategias de promoción y asistencia financiera de la reconversión de los sectores productores, asistencia técnica a los usuarios finales; sensibilización a consumidores de bienes y servicios relacionados con las sustancias; regulación de la cadena consumo; promoción de tecnologías libres de sustancias agotadoras de la capa ozono y de programas de recuperación y reciclaje de refrigerantes en el sector de servicios y mantenimiento de refrigeración y aire acondicionado.

VII. BENEFICIOS PARA COLOMBIA QUE SE DERIVAN DE LA RATIFICACIÓN DE LA ENMIENDA

Teniendo en cuenta el diagnóstico presentado en el capítulo anterior, y basados en la experiencia con el Protocolo, es dable afirmar que los países que primero ratifiquen la Enmienda liderarán una transición hacia tecnologías y sustancias más amigables con el medio ambiente que será seguida por los demás países del mundo. Al comenzar a utilizar nuevas tecnologías para la implementación de la Enmienda, estos países tendrán una ventaja competitiva en el mercado global. Las tecnologías alternativas suelen ser costo-efectivas y promover una mejora en la calidad de los productos, incluyendo mayor eficiencia energética.

Con respecto al apoyo financiero, debe tenerse presente que los países en desarrollo, listados en el artículo 5° del Protocolo, como es el caso de Colombia, tendrán acceso a recursos financieros y técnicos a través del Fondo Multilateral del Protocolo para avanzar en la implementación de sus compromisos. En ese sentido junto con el texto de la Enmienda se estableció que el Fondo

servirá igualmente como mecanismo financiero para la implementación de la Enmienda y operará bajo el principio de flexibilidad. Es decir, los países podrán priorizar los tipos de HFC, definir sectores, seleccionar tecnologías y alternativas y elaborar e implementar sus estrategias para lograr las obligaciones de reducción de HFC, basado en sus necesidades y circunstancias específicas.

Por su parte, el Comité Ejecutivo del Fondo Multilateral se encuentra en proceso de desarrollar los lineamientos para financiar la reducción del consumo y producción de los HFC, incluyendo los umbrales de costo-efectividad. De igual forma, en sus lineamientos de financiación el Fondo está considerando principios para que las empresas sean elegibles para realizar segundas y terceras conversiones, en línea con la implementación de los compromisos ya asumidos bajo el Protocolo de Montreal.

Así mismo, los países que ratifiquen o manifiesten su intención de hacerlo pronto, contarán con apoyo para actividades habilitadoras, incluyendo fortalecimiento institucional, sistemas de licenciamiento y cuotas a la importación y exportación, proyectos demostrativos y estrategias nacionales para la eliminación progresiva de los HFC y apoyo para la elaboración del reporte que debe remitirse en cumplimiento del artículo 7° del Protocolo.

Se proporcionará apoyo financiero adicional para los países en desarrollo que busquen comenzar rápidamente la reducción de los HFC. Antes de la reunión de Kigali, un grupo de 16 países donantes anunciaron una contribución de recursos adicionales de 27 millones de dólares al Fondo Multilateral antes del próximo período regular de reposición. De otra parte, un grupo de Organizaciones no Gubernamentales que trabajan en temas de eficiencia energética ha anunciado una contribución significativa de alrededor de 50 millones de dólares, para acciones de inicio rápido en los países en desarrollo.

Una característica esencial de la Enmienda es que permite a las Partes un cierto grado de flexibilidad en el cumplimiento de sus obligaciones. Está diseñada para dar suficiente tiempo y oportunidades a las Partes para cumplir sus compromisos de reducción de HFC de una manera que se adapte a sus necesidades e intereses nacionales. Cada país podrá establecer sus prioridades, los sectores, tecnologías y alternativas que utilizará para lograr las metas fijadas.

Vale la pena resaltar que, si bien el objetivo es reducir en la mayor medida posible el uso de los HFC, la Enmienda no pretende su eliminación total y reconoce que en algunos casos se requerirá de estas sustancias.

Un aspecto positivo adicional de la Enmienda es que Colombia como la mayoría de las Partes del Protocolo ya cuentan con un marco normativo para implementar las medidas de control de las sustancias establecidas en el Protocolo. Se espera

entonces que bastará con extender dichas normas para garantizar la implementación de la Enmienda.

En el mismo sentido, hacerse Parte de la Enmienda no implica ningún costo para el país en términos de atender reuniones internacionales o participar en instancias distintas a aquellas en que ya hacemos presencia, en el marco del Protocolo.

Finalmente y como ya se mencionó, la prohibición del comercio de sustancias con países que no se hagan Parte de la Enmienda representa un incentivo adicional para hacerlo antes de que las restricciones comerciales entren en vigor.

Los argumentos que se elaboran en la presente Exposición de Motivos justifican dar prioridad a la ratificación de la Enmienda de Kigali. Al hacerse parte, Colombia se beneficiará de cooperación internacional adicional para llevar a buen término los objetivos planteados en el instrumento, así como contribuirá a otras iniciativas que se enmarcan dentro de la voluntad nacional de continuar con la implementación de las disposiciones del Protocolo de Montreal. Si bien el posicionamiento de Colombia durante el proceso de negociación contribuirá a la gestión de recursos de cooperación internacional por parte de países afines en una etapa inicial, la ratificación constituye la medida siguiente, reafirmando el compromiso del país de implementar soluciones frente a los efectos de las actividades humanas sobre la capa de ozono.

Por las anteriores consideraciones, el Gobierno nacional, a través de la Ministra de Relaciones Exteriores, la Ministra de Comercio, Industria y Turismo, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministro de Minas y Energía, solicitan al Honorable Congreso de la República aprobar la “Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal”, adoptada el 15 de octubre de 2016, en Kigali, Ruanda.

De los Senadores y Representantes,


MARÍA ANGELO HOLGUÍN CUÉLLAR
Ministra de Relaciones Exteriores


LUIS GILBERTO MURILLO URRUTIA
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible


MARÍA LORENA GUTIÉRREZ BOTERO
Ministra de Comercio, Industria y Turismo


GERMÁN ARCE ZAPATA
Ministro de Minas y Energía

RAMA EJECUTIVA DEL PODER PÚBLICO
PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 13 de marzo de 2018

Autorizado. Sométase a la consideración del Honorable Congreso de la República para los efectos constitucionales.

(FDO.) JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN

La Ministra de Relaciones Exteriores,

(Fdo.) *María Ángela Holguín Cuéllar.*

DECRETA:

Artículo 1°. Apruébese la “Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal”, adoptada el 15 de octubre de 2016, en Kigali, Ruanda.

Artículo 2°. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 1° de la Ley 7ª de 1944 la “Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal”, adoptada el 15 de octubre de 2016, en Kigali, Ruanda, que por el artículo primero de esta ley se aprueba, obligará al país a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respecto de la misma.

Artículo 3°. La presente ley rige a partir de la fecha de su publicación.

Dada en Bogotá, a los

Presentado al Honorable Congreso de la República por la Ministra de Relaciones Exteriores, la Ministra de Comercio, Industria y Turismo, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y el Ministro de Minas y Energía.


MARÍA ANGELO HOLGUÍN CUÉLLAR
Ministra de Relaciones Exteriores


LUIS GILBERTO MURILLO URRUTIA
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible


MARÍA LORENA GUTIÉRREZ BOTERO
Ministra de Comercio, Industria y Turismo


GERMÁN ARCE ZAPATA
Ministro de Minas y Energía

LEY 424 DE 1998

(enero 13)

por la cual se ordena el seguimiento a los convenios internacionales suscritos por Colombia.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. El Gobierno Nacional a través de la Cancillería presentará anualmente a las Comisiones Segundas de Relaciones Exteriores de Senado y Cámara, y dentro de los primeros treinta días calendario posteriores al período legislativo que se inicia cada 20 de julio, un informe pormenorizado acerca de cómo se están cumpliendo y desarrollando los Convenios Internacionales vigentes suscritos por Colombia con otros Estados.

Artículo 2°. Cada dependencia del Gobierno Nacional encargada de ejecutar los Tratados Internacionales de su competencia y requerir la reciprocidad en los mismos, trasladará la información pertinente al Ministerio de Relaciones Exteriores y este, a las Comisiones Segundas.

Artículo 3°. El texto completo de la presente ley se incorporará como anexo a todos y cada uno de los Convenios Internacionales que el Ministerio

de Relaciones Exteriores presente a consideración del Congreso.

Artículo 4°. La presente ley rige a partir de su promulgación.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Amylkar Acosta Medina.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Pedro Pumarejo Vega.

El Presidente de la honorable Cámara de Representantes,

Carlos Ardila Ballesteros.

El Secretario General de la honorable Cámara de Representantes,

Diego Vivas Tafur.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y ejecútese.

Dada en Santa Fe de Bogotá, D. C., a 13 de enero de 1998.

ERNESTO SAMPER PIZANO

La Ministra de Relaciones Exteriores,

María Emma Mejía Vélez.

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 16 del mes de marzo del año 2018, se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 195, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por Ministerio de Relaciones Exteriores, doctora *María Ángela Holguín*; Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, doctor *Luis Gilberto Murillo Urrutia*; Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, doctora *María Lorena Gutiérrez*; Ministerio de Minas y Energía, doctor *Germán Arce Zapata*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 16 de marzo de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 195 de 2018 Senado, *por medio de la cual se aprueba la “Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal”*, adoptada el 15 de octubre de 2016, en Kigali, Ruanda, me permito remitir a su despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por la Ministra de Relaciones Exteriores, doctora *María Ángela Holguín*; Ministra de Comercio, Industria y Turismo, doctora *María Lorena Gutiérrez*;

Ministro de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, doctor *Luis Gilberto Murillo Urrutia*; Ministro de Minas y Energía, doctor *Germán Arce Zapata*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 16 de marzo de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Segunda Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Efraín José Cepeda Sarabia.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

* * *

PROYECTO DE LEY NÚMERO 196 DE 2018
SENADO

por la cual se autoriza la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones.

MIN-8000

Bogotá, D. C.

Doctor

GREGORIO ELJACH PACHECO

Secretario General

Senado de la República

Carrera 7 N° 08-68 “Edificio Nuevo del Congreso”

Ciudad

Asunto: Presentación proyecto de ley.

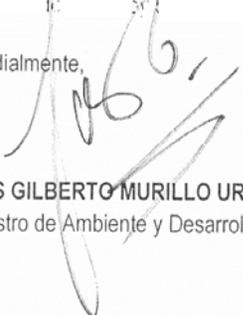
Respetado Secretario:

Comendidamente me dirijo a usted con el propósito de radicar ante su Despacho el Proyecto de ley número 196 de 2018 Senado, *por la cual se autoriza la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones*, de iniciativa del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; con el fin de que la Secretaría General se sirva darle el

trámite correspondiente, de conformidad con lo establecido en la Ley 5ª de 1992.

Cordialmente,

Cordialmente,



LUIS GILBERTO MURILLO URRUTIA
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

PROYECTO DE LEY NÚMERO 196 DE 2018
SENADO

por la cual se autoriza la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones.

Congreso de la República de Colombia

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley permitirá en primera medida que con el uso adecuado de los suelos forestales del país, que se encuentran mayormente incluidos en las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 y en las reservas forestales protectoras-productoras, se mantenga la oferta de servicios ecosistémicos para el desarrollo sostenible de los territorios dentro y fuera de dichas figuras de reserva; y, que las comunidades puedan acceder a la propiedad de la tierra y realizar sus actividades de manera armónica a la vocación y aptitud del territorio, permitiendo el desarrollo sostenible del país.

Así, con la protección de las áreas de reserva forestal se contribuye a 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.

Por lo tanto, se considera pertinente que, para la adjudicación u otorgamiento de uso de baldíos para programas de economía campesina, se mantenga la connotación de reserva forestal, dado que con ello se empoderaría y vincularía a las comunidades allí asentadas, con el desarrollo forestal sostenible.

Así mismo, se propenderá porque el uso sostenible del bosque y la conservación del mismo, se consideren acciones relevantes respecto a la gestión sostenible de dichas áreas, pues además de reconocer el derecho a la propiedad de la tierra

de las comunidades que habitan en el territorio, se constituirán como actores en el manejo sostenible de los bosques y áreas con vocación forestal, contribuyendo al mantenimiento de la oferta de servicios ecosistémicos que ofrecen estas áreas como soporte a sus procesos productivos.

Adicional a lo anterior, la adjudicación sin sustracción de reserva no debe verse solo como posibilidad para procesos productivos con énfasis forestales, sino que alienta a la protección y uso sostenible de áreas de alta significancia ambiental, las cuales también podrían ser objeto de titulación en el marco de procesos de conservación de la biodiversidad.

Igualmente, esta posibilidad de titulación dentro de áreas de reserva forestal, complementa lo dispuesto en el párrafo segundo del artículo 76 de la Ley 160 de 1994, modificada por el artículo 102 de la Ley 1753 de 2015, dado que esta propuesta se enfoca hacia suelos forestales de los cuales no se considera conveniente sustraerlos de las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 y permite que los suelos que tienen una vocación agrícola sí sean sujeto de lo dispuesto en el párrafo en mención, sin que queden sujetos a condiciones de producción forestal sostenible.

Ahora bien, vale la pena señalar que la adjudicación de baldíos que se encuentran al interior de las reservas forestales de Ley 2ª de 1959 y de las reservas forestales protectoras-productoras, se constituye en una de las principales herramientas para el desarrollo del capítulo de tierras, formalización de la propiedad, constitución del fondo de tierras y del Sistema General de Información Catastral, integral y multipropósito, y además evita que dichos baldíos sean objeto de apropiación por parte de personas que busquen apoderarse de los mismos de manera irregular y se conviertan en focos de deforestación, razones por las cuales es necesario que se expida esta ley.

1.1 Constitución Política de Colombia

La Constitución Política de Colombia ha constituido el desarrollo sostenible como un principio y deber del Estado dirigido a satisfacer las necesidades de las generaciones presentes, pero sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias. Este importante principio desarrolla los derechos consagrados en el artículo 79 de la Constitución Política¹:

“Artículo 79. Todas las personas tienen 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”.

¹ Ver, Corte Constitucional C-094 de 2015. M. P. LUIS ERNESTO VARGAS SILVA.

Para el logro de lo anterior, el Estado tiene el deber de planificar el manejo y el aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, la conservación, restauración o sustitución, conforme lo dispuesto por el artículo 80 de la Constitución Política.

La Corte Constitucional ha establecido cuáles son los deberes que del ordenamiento constitucional se derivan para el Estado en materia de...

“Mientras por una parte se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas –quienes a su vez están legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación–, por la otra se le impone al Estado los deberes correlativos de: 1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente, y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera”².

Los conflictos de uso, ocupación y tenencia en las áreas de reserva forestal constituyen 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.

Ahora bien, teniendo en cuenta el objetivo específico al cual está dirigido este proyecto legislativo, se parte por exponer que un bien baldío es *“(...) el terreno urbano o rural sin edificar o cultivar que forma parte de los bienes del Estado porque se encuentra dentro de los límites territoriales y carece de otro dueño”³*, concepto del cual se desprende que la adjudicación de los mismos *“(...) tiene como objetivo primordial, permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella (...)”⁴*, el cual va de la mano con *“promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra”*, garantizando que los beneficiarios, además de ser dotados con tierras, puedan ejercer actividades que sean compatibles con los usos que ostentan las áreas de reserva forestal, en el entendido que no se contemple como explotación, sino por el contrario y de acuerdo con el derecho a la propiedad, *“que le es*

inherente la función ecológica”⁵, y está entendida como *“una novedosa respuesta del Constituyente a la problemática planteada por la explotación y uso indiscriminado de los bienes y derechos particulares en contra de la preservación del medio ambiente sano, considerado como un derecho y bien colectivo en cuya protección debe estar comprometida la sociedad entera (C. P. artículos 79 y 80)”⁶*, sea el fundamento para que se destinen las áreas en comento, al aprovechamiento racional y sostenible de los bosques, objetivo dirigido a mujeres y hombres campesinos, que no sean propietarios de tierras y que tengan tradición en las labores rurales, que se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad y deriven de las actividades agropecuarias la mayor parte de sus ingresos.

1.2 Normativa en materia forestal

1.2.1 Código Fiscal de 1912:

Se establecieron normas generales para la administración y manejo de los bosques ubicados en los bienes baldíos de la nación, y se dispuso un régimen de arrendamiento y/o concesión para este tipo de bienes, así como un procedimiento particular para los bosques ubicados en los mismos.

1.2.2 Ley 119 de 1919:

Se reforman las disposiciones sobre la explotación de los bosques nacionales. Define los bosques nacionales como aquellas plantaciones naturales de caucho, tagua, pita, henoquéa, quina, balata, jengibre, maderas preciosas y demás productos de exportación o de consumo interior, existentes en terrenos de la nación, es decir en bienes baldíos o bienes fiscales, precisando que la calidad de inadjudicabilidad de los mismos, sin perjuicio de la posibilidad de concesionarlos y/o arrendarlos por un término no superior a 20 años.

1.2.3 Ley 200 de 1936 sobre el régimen de tierras:

Se dispone de forma expresa la prohibición a ocupantes de baldíos o particulares que exploten predios privados, la tala de bosques, permitiendo el desmonte, previo permiso de la Gobernación so pena de imposición de multa. En la misma norma de orden legal, se faculta al gobierno a establecer zonas para la conservación y el repoblamiento de bosques sobre bienes baldíos o de propiedad particular con el fin de conservar y aumentar el caudal de las aguas. Así mismo, establece la facultad del gobierno para señalar zonas de reserva forestal.

Esta ley introduce de forma clara y precisa la definición de reserva forestal como una figura jurídica ligada al régimen de tierras.

² C-431 de abril 12 de 2000, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

³ Sentencia T-566 de 1992 de la Corte Constitucional.

⁴ Sentencia C-595 de 1995 de la Corte Constitucional.

⁵ Sentencia C-189 de 2006 de la Corte Constitucional.

⁶ Sentencia C-189 de 2006 de la Corte Constitucional.

1.2.4 Decreto número 1383 de 1940:

Se constituyen las zonas de reserva forestal protectora sobre las cabeceras de las cuencas de los ríos, arroyos y quebradas permanentes o no, los márgenes y laderas con pendiente superior al cuarenta por ciento (40%), y todos aquellos en que a juicio del Gobierno fuese conveniente mantener el bosque, o crearlo si ha desaparecido, con el fin de defender cuencas de abastecimiento de aguas, extendiendo la facultad del gobierno para la declaración de zonas, no solo a fines de preservación de caudal de aguas sino también por razones económicas, sea que los bosques se hallen situados en terrenos baldíos o particulares y en zonas protectoras o no.

1.2.5 Decreto número 2278 de 1953 (adoptado como ley en virtud de la Ley 141 de 1961)

Establece de forma clara la clasificación de los bosques así:

- a) Bosques protectores;
- b) Bosques públicos;

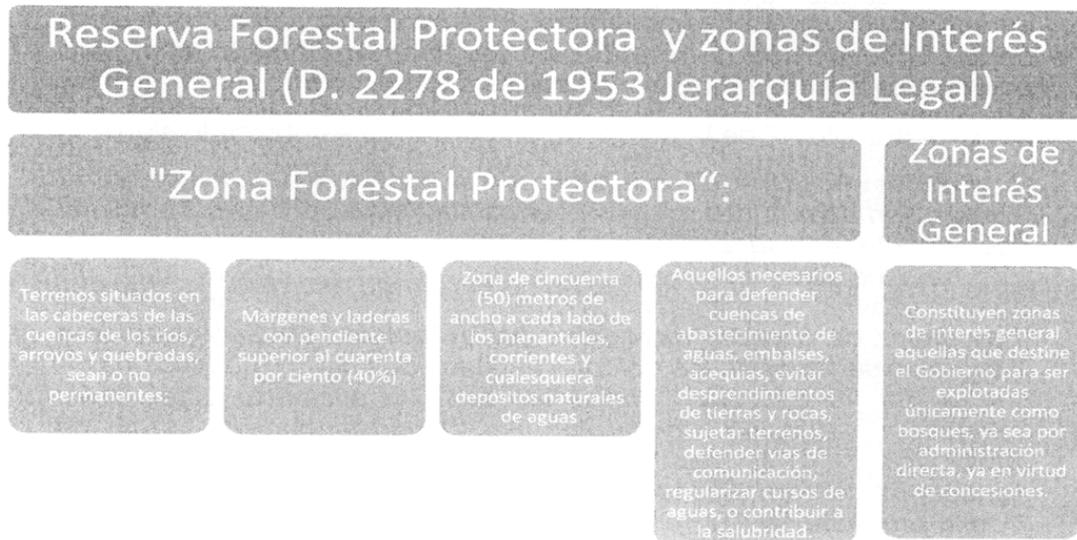
- c) Bosques de interés general;
- d) Bosques de propiedad privada.

Esta norma cobra vital importancia, pues en el escenario del desarrollo agropecuario define de forma clara y precisa que la tala de bosque sin concesión o licencia previa del Ministerio de Agricultura no puede ser considerada como explotación para efectos de la adjudicación de predios y/o el reconocimiento de mejoras.

De igual manera se estableció que todo producto forestal extraído sin permiso se presume extraído de los bosques públicos y por ende podría ser decomisado y objeto de imposición de sanciones, así como cualquier infracción de lo dispuesto por la referida norma. Así mismo y para efectos del análisis posterior, reconoce la propiedad privada sobre bosques.

La importancia de esta norma se concreta en que esta establece las categorías de las zonas de reserva definiendo sus criterios:

Ilustración 1. Reserva Forestal Protectora D. 2278 de 1953



1.2.6 Ley 2ª de 1959

De acuerdo con la clasificación de los bosques dispuesta por el Decreto número 2278/53, el artículo 1º de la Ley 2ª de 1959, se establecen con carácter de "Zonas Forestales Protectoras" y "Bosques de Interés General", siete zonas de reserva forestal, las cuales se destinan al desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre. Por lo tanto, las reservas no son para la conservación absoluta o estricta, sino conforme a los criterios del Decreto número 2278, para el aprovechamiento racional⁷.

El artículo 3º de la ley en comento, estableció de forma implícita un estudio de suelos que determinaría la constitución de las referidas áreas⁸, así mismo y como medida

⁷ Esta interpretación fue también sostenida por el MAVDT. Atlas Temático Zonas de Reserva Forestal. Ley 2ª de 1959. ISBN 958-97548-13.

⁸ Ver Ley 2ª de 1959: Artículo 3º. Dentro de las Zonas de Reserva Forestal y de Bosques Nacionales de que tratan los [Artículos 1º, 2º y 12 de esta ley], el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", mientras realiza el estudio y clasificación de los suelos del país, irá determinando, a solicitud del Ministerio de Agricultura, aquellos sectores que se consideren adecuados para la actividad agropecuaria, a fin de que el Ministerio pueda sustraerlos de las Reservas. Esta facultad podrá ejercerla también el Ministerio con base en estudios e informes técnicos de su Departamento de Recursos Naturales.

transitoria mientras se daba el referido estudio, la sustracción de áreas que se considerara de uso agropecuario. Es entonces evidente que la norma consideró viable la existencia de áreas con usos diferentes a la protección y el aprovechamiento sostenible forestal dentro de la delimitación que estableció.

La entrada en vigencia de la ley no transformó la naturaleza jurídica de los predios dentro de las áreas delimitadas, en virtud de ello en su artículo 9° ordenó al gobierno reglamentar la utilización de los predios de propiedad privada que se encontrasen dentro de las áreas delimitadas como reserva forestal.

El artículo 7° establece:

“La ocupación de tierras baldías estará sujeta a las reglamentaciones que dicte el Gobierno con el objeto de evitar la erosión de las tierras y proveer a la conservación de las aguas. Al dictar tal reglamentación, el Gobierno podrá disponer que no serán ocupables ni susceptibles de adjudicación aquellas porciones de terreno donde la conservación de los bosques sea necesaria para los fines arriba indicados, pero podrá también contemplar la posibilidad de comprender en las adjudicaciones, bosques que deban mantenerse para los mismos fines, quedando sujeta en este caso la respectiva adjudicación a la cláusula de reversión si las zonas de bosques adjudicadas fueren objeto de desmonte o no se explotaren conforme a las reglamentaciones que dicte el Gobierno”.

A su turno, el artículo 17 de la Ley 2ª, en su parágrafo establece lo siguiente:

“Los títulos de dominio expedidos por el Instituto de Colonización e Inmigración a favor de los colonos establecidos dentro de las zonas a que se refiere esta ley, conservan toda su eficiencia legal, y los colonos que aún no hayan obtenido

el correspondiente título de adjudicación de su parcela, podrán solicitarlo del Ministerio de Agricultura, conforme a las disposiciones legales vigentes y al artículo 7° de la presente ley”.

La norma establece también la creación de Parques Nacionales Naturales, áreas delimitadas y reservadas de manera especial en donde queda expresamente prohibida la adjudicación de bienes baldíos.

De una interpretación holística de la norma y en consonancia con las normas que la anteceden, no es posible deducir que existe una prohibición expresa en relación con la adjudicación de bienes dentro de las áreas que fueron delimitadas por el artículo primero de la Ley 2ª, sin perjuicio de la facultad que le otorga el gobierno para declarar áreas adjudicables en virtud de lo dispuesto por el artículo 7°.

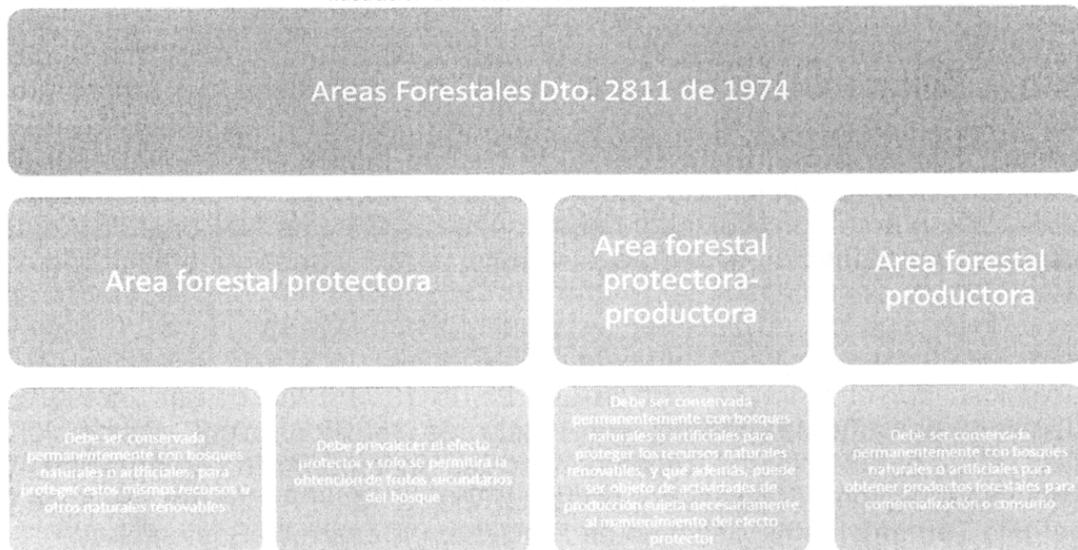
De ello que el artículo 8° de la norma establezca la reversión automática, para los casos en que se incumplan las disposiciones en relación con la preservación de los bosques objetos de adjudicación conforme a lo dispuesto por el artículo 7° ya citado.

1.2.7 Decreto-ley 2811 de 1974

En 1968⁹ se crea el Instituto de Recursos Naturales Renovables (Inderena), con el objeto de ordenar, administrar, conservar y fomentar los recursos naturales del país. El Inderena ejerció como autoridad ambiental hasta 1994 y fue este quien gestó desde el ámbito administrativo el Decreto-ley 2811 de 1974, estableciendo los lineamientos generales de la gestión ambiental en Colombia¹⁰.

Con la entrada en vigencia de Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente en 1974, se precisan de forma clara las categorías de las áreas forestales:

Ilustración 2. Áreas Forestales D.L. 2811 de 1974



⁹ Decreto número 2420 de 24 de septiembre de 1968. Por el cual se reestructura el Sector Agropecuario.

¹⁰ Ver RODRÍGUEZ Becerra, Manuel. INDERENA, EL GRAN PIONERO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL EN COLOMBIA. Artículo tomado de Memoria del Primer Ministro del Medio Ambiente. Tomo I. Manuel Rodríguez Becerra. 7 de febrero-6 de agosto de 1994. (pp. 93-98).

El Código establece que las áreas de reserva solo podrán destinarse al aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o se establezcan y, en todo caso, deberá garantizarse la recuperación y supervivencia de los bosques¹¹ y que si se considera necesario cambiar el uso del suelo el área deberá ser sustraída previamente¹².

En este marco, el código establece expresamente que está prohibida la adjudicación de bienes baldíos en áreas de reserva forestal y permite el desarrollo de concesiones con el objeto de establecer bosques¹³.

No obstante, es preciso anotar que los efectos de la entrada en vigencia del Código de Recursos Naturales no mutan la naturaleza jurídica de los predios:

Adicionalmente y también para corregir un error muy común, debe destacarse que la Zona de Reserva Forestal, sea que tenga el carácter de Forestal Protectora o de Bosque de Interés General, corresponde a lo que actualmente se denomina una “categoría de manejo” aplicable a los predios comprendidos dentro de los límites geográficos o condiciones biofísicas que define la misma ley, independientemente de que se trate de terrenos de dominio público o privado. Por tanto, no es válida la afirmación de que todas las tierras catalogadas por la Ley 2ª de 1959 como Zonas de Reserva Forestal correspondan a terrenos baldíos¹⁴.

1.2.8 Decreto-ley 877 de 1976

Este decreto homologó las zonas de reservas forestales de la Ley 2ª/59 a reservas forestales, quedando así prohibida la adjudicación de los baldíos localizados en su interior, independientemente de que las actividades que se estuviesen desarrollando o se fueren a desarrollar propendieran por evitar la erosión de los suelos, realizar un manejo adecuado de los bosques o velar por la protección del recurso hídrico.

1.2.9 Ley 1450 de 2011

El artículo 204 de la ley, por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010- 2014, señaló que las áreas de reserva forestal protectoras nacionales son áreas protegidas y hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y en su interior no podrán desarrollarse actividades mineras ni podrán sustraerse para ese fin.

El párrafo 3º del mencionado artículo señala, que las áreas de reserva forestal establecidas por el artículo 1º de la Ley 2ª de 1959 y las demás forestales nacionales, únicamente podrán ser objeto de realindereación, sustracción, zonificación, ordenamiento, recategorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos, por

parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Dispone también, que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces, señalará las actividades que ocasionen bajo impacto ambiental y que, además, generen beneficio social, de manera tal que se pueden desarrollar en las áreas de reserva forestal, sin necesidad de efectuar la sustracción de las mismas. Así mismo, establecerá las condiciones y las medidas de manejo ambiental requeridas para adelantar dichas actividades.

En el marco de las facultades asignadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible por la Ley 99 de 1993 y el Decreto-ley 3570 de 2011, así como por la Ley 1450 de 2011, el Ministerio procedió a elaborar la propuesta para zonificar y establecer el ordenamiento de las Áreas de Reserva Forestal establecidas en la Ley 2ª de 1959.

2. RESERVAS FORESTALES ESTABLECIDAS POR LA LEY 2ª DE 1959

De acuerdo con “*La Evaluación de los Recursos Forestales Ambientales Mundiales 2010*”¹⁵ (FRA 2010), en el mundo, la cobertura de bosque tiene una extensión que supera los 4.000 millones de hectáreas. En Colombia la vocación forestal representa el 61,5%¹⁶ de la extensión continental del país, correspondiente a 70’201.600, de las cuales los bosques ocupan aproximadamente 59 millones de hectáreas, es decir, más de la mitad del territorio.

Los bosques albergan parte significativa de la biodiversidad, además cumplen un rol importante al brindar diferentes servicios ecosistémicos que sirven como sustento a la población humana y representan una especial oportunidad para las poblaciones vulnerables que en ellos pueden encontrarse.

Entre los servicios ecosistémicos que proveen los bosques se encuentran los de regulación, soporte, aprovisionamiento y culturales; algunos de esos servicios como la producción de alimentos, productos forestales maderables y no maderables, recursos genéticos, regulación hídrica, almacenamiento y captura de carbono, recreación y turismo, soportan el desarrollo de las diferentes actividades humanas y de manera conexa el desarrollo económico del país y el bienestar de nuestras sociedades.

En 1959, en Colombia se establecieron mediante la Ley 2ª de 1959 con carácter de “Zonas Forestales Protectoras” y “Bosques de

¹¹ Artículo 207. Decreto número 2811 de 1974.

¹² Artículo 210. Decreto número 2811 de 1974.

¹³ Artículo 209. Decreto número 2811 de 1974.

¹⁴ Atlas Temático Zonas de Reserva Forestal. Ley 2ª de 1959. ISBN 958-97548-13. Pág. 12.

¹⁵ FRA, 2010. Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010. Informe principal.

¹⁶ FAO, 2004. Estudio de tendencias y perspectivas del sector forestal en América Latina. Documento de Trabajo. <http://www.fao.org/docrep/007/j4192s/j4192s00.htm#TopOfPage>

Interés General”, siete grandes zonas de Reserva Forestal de acuerdo a los límites que se definen para cada bosque nacional, ubicados ya sea en terrenos públicos o privados, con el objetivo del desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre. Adicional a lo anterior, la ley también declaró como zona de reserva forestal “*los terrenos baldíos ubicados en las hoyas hidrográficas que sirvan o puedan servir de abastecimiento de aguas para consumo interno, producción de energía eléctrica y para irrigación, y cuyas pendientes sean superiores al 40% a menos que, en desarrollo de lo que se dispone en el artículo siguiente, el Ministerio de Agricultura las sustraiga de las reservas*”.

No obstante lo anterior, debido a la dificultad en la materialización cartográfica de las condiciones para la declaratoria, especialmente en relación con lo diseminado de las áreas, la escala cartografiable y la falta de información respecto a terrenos baldíos en el territorio nacional; la gestión de las reservas de Ley 2ª de 1959 se ha centrado en las áreas definidas para los bosques nacionales, sin perder de vista que el abastecimiento de agua, producción de energía eléctrica e irrigación está sujeta a disposiciones normativas posteriores a la ley en mención, permitiendo que la gestión en estas áreas de difícil delimitación y ubicación, sea regulada por las mismas.

Por otra parte, la Ley 2ª de 1959 estableció que las áreas por ella delimitadas podían ser sujeto de ocupación de tierras baldías, enfatizando en incentivar el adecuado manejo de las áreas encaminado a la conservación del agua, los suelos y los bosques, y resaltaba que su incumplimiento dará lugar a la reversión automática de las áreas adjudicadas.

Teniendo en cuenta lo anterior, en las reservas forestales de Ley 2ª de 1959 se debe propender por realizar los respectivos procesos para declarar, de acuerdo a la normativa, las áreas a proteger y preservar, y las que se destinen al manejo sostenible del bosque. Lo anterior sin perder de vista que existe una población campesina y étnica, con diversos procesos socioeconómicos, que en la gestión adelantada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) en las reservas en mención no se han desconocido, por lo cual los procesos productivos agropecuarios, en un marco sostenible, hacen parte de las actividades que se pueden realizar, incorporando el componente forestal como elemento integrador con la figura de reserva.

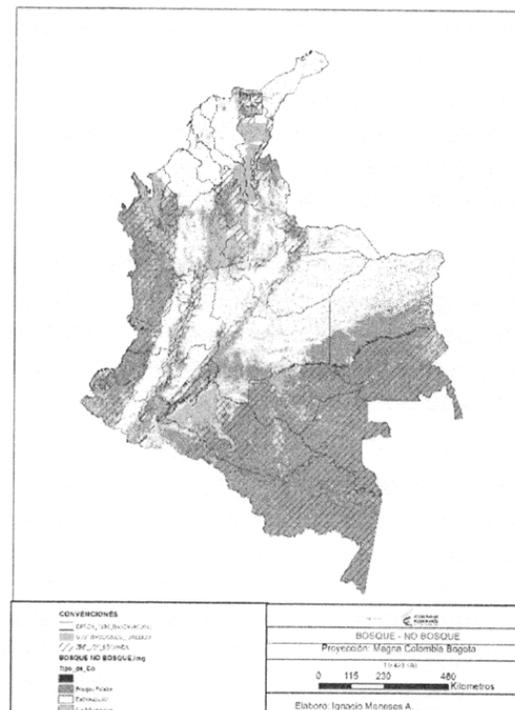
Las reservas forestales señaladas por la Ley 2ª de 1959, de acuerdo con su artículo primero son: Reserva Forestal de la Amazonia, Reserva Forestal Central, Reserva Forestal del Cocuy, Reserva Forestal del Pacífico, Reserva Forestal del Río Magdalena, Reserva Forestal Serranía de los Motilones y Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta, las cuales en el momento de ser instituidas, de acuerdo a los límites

definidos para las mismas, abarcaban a una escala 1:100.000, un área aproximada de 65.109.636 hectáreas. A diciembre de 2015, debido a procesos de sustracción, principalmente en el marco de la economía campesina, su extensión era de aproximadamente de 48.367.161 hectáreas.

Las áreas que mediante sustracción fueron excluidas de las Reservas señaladas por la Ley 2ª de 1959, en el marco de la economía campesina para la dinamización de procesos productivos, terminaron por no ser la respuesta ideal a lo que se planteaba, pues además de ignorar la vocación forestal que en general tienen los suelos, tampoco propendía por un desarrollo sostenible de estas áreas.

La sustracción para adjudicación de baldíos de la nación, además de no compadecerse con la figura de reserva y de sus suelos forestales, no siempre da respuesta a un ordenamiento productivo ambiental sostenible, dado que es de general uso que en las áreas sustraídas el componente forestal de los proyectos productivos a implementar sea marginal o nulo, ocupándose el suelo generalmente en actividades desligadas del aprovechamiento sostenible de los bosques, con lo cual dichas áreas tienden a ser menos productivas a corto plazo, lo cual podría minimizarse en el marco de un manejo sostenible del bosque al interior de las reservas forestales, al diversificar la producción e incluyendo el componente forestal en las actividades productivas y de este modo contribuir a la generación de ingresos para una vida digna.

Figura 1. Procesos de deforestación en algunas áreas sustraídas para economía campesina y colonización.



En este orden ideas, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en su gestión, no ha perdido de vista ni desconocido la presencia de población campesina al interior de las Reservas Forestales de Ley 2ª de 1959, la cual desarrolla diversos procesos socioeconómicos. Teniendo en cuenta este escenario, las características ambientales del territorio y los objetivos de las Reservas Forestales, el Ministerio desarrolló la zonificación y ordenamiento ambiental de estas, estableciendo lineamientos generales en relación con las actividades que se pueden adelantar en cada una de las zonas definidas, propendiendo por el manejo sostenible de los bosques e incorporando el componente forestal en las actividades productivas como elemento integrador con la figura de reserva.

Vale la pena destacar que el artículo 203 de la Ley 1450 de 2011, es el marco jurídico que habilitó al Ministerio para la expedición de los procesos de zonificación y ordenamiento de las reservas forestales de Ley 2ª de 1959, es así como resultado del proceso de zonificación y ordenamiento, se expidieron las Resoluciones números 1922, 1923, 1924, 1925 y 1926 de 2013 por las cuales se adopta respectivamente la zonificación y ordenamiento de la Reserva Forestal Central, de la Serranía de Los Motilones, de la Reserva Forestal del Río Magdalena, de la Reserva Forestal de la Amazonia para los departamentos de Caquetá, Guaviare y Huila y de la Reserva Forestal del Pacífico. Para el año 2014 se expidieron las Resoluciones números 1275, 1276 y 1277, por la cual se adopta la zonificación y ordenamiento de la Reserva Forestal del Cocuy, de la Sierra Nevada de Santa Marta y de la Reserva Forestal de la Amazonia para los departamentos de Amazonas, Cauca, Guainía, Putumayo y Vaupés.

Tabla 1. Áreas de las Reservas Forestales de Ley 2ª de 1959, según resoluciones de zonificación v ordenamiento

Reserva	Resolución de Zonificación	Hectáreas
Reserva forestal del Pacífico	Res. 1926 de 2013	8.069.756,75
Reserva forestal de la Amazonia	Res. 1277 de 2014	34.926.084,41
Reserva forestal de la Sierra Nevada	Res. 1276 de 2014	526.235,70
Reserva forestal del Cocuy	Res. 1275 de 2014	715.800,00
Reserva forestal Serranía de los Motilones	Res. 1923 de 2013	921.902,83
Reserva forestal del Río Magdalena	Res. 1924 de 2013	2.125.559,57
Reserva Forestal Central	Res. 1922 de 2013	1.496.512,95
Total		48.381.882,21

Conforme a lo dispuesto por las referidas resoluciones, las áreas bajo la figura de reserva forestal a las que acá nos referimos constituyen un 42% del territorio nacional¹⁷.

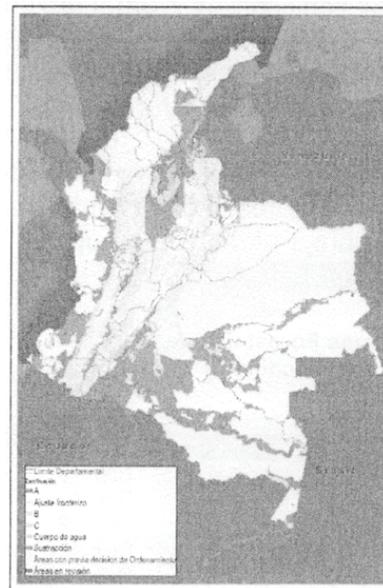
La zonificación y ordenamiento de las reservas forestales permitió conocer entre otros aspectos el estado del territorio respecto a áreas del SINAP, territorios étnicos, áreas urbanas y constitución de reservas campesinas. Teniendo en cuenta lo anterior y dado que las figuras anteriormente mencionadas se sujetan a disposiciones propias respecto a su manejo, estas áreas se denominaron dentro del proceso de zonificación y ordenamiento “Áreas con decisiones de ordenamiento”.

¹⁷ MADS, 2016. Una mirada a las reservas forestales de la Ley 2ª, Reflexiones. Bogotá, D. C. Colombia 92 p.

En cuanto al territorio dentro de la reserva forestal que no contaba con decisiones de ordenamiento, la zonificación definió tres tipos de zonas, A, B o C.

- **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.

Figura 2. Zonificación de las Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959.



2.1 Datos y cifras de zonificación y ordenamiento ambiental de las reservas forestales¹⁸

Con base en los ejercicios realizados respecto a la zonificación y ordenamiento de las reservas

¹⁸ Capítulo extraído del documento del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos, Grupo de Gestión Integral del Bosque y Reservas Forestales Nacionales. Mayo de 2016.

forestales de Ley 2ª, a continuación, se presenta información (tablas y figuras), correspondiente a cada una de las áreas definidas y sus porcentajes. Las cifras¹⁹ aquí reportadas están referidas a áreas aproximadas y antes que pretender dar un dato absoluto sobre cada una de las áreas, lo que pretenden es ofrecer una aproximación a la situación jurídica de las reservas forestales desde otras decisiones que se han tomado en el territorio; por otra parte, identifica el área que aunque puede presentar procesos de intervención, únicamente mantiene la figura de reserva de Ley 2ª y en las cuales, dado su estado de conservación o intervención, se procede a hacer la zonificación en A, B o C. Lo anterior sin desmedro de que en ellas pueda existir propiedad privada diferente a territorios colectivos.

Por otra parte, es importante aclarar que los datos que se presentaran a continuación discrepan de los datos que se presentan en las resoluciones de adopción de las zonificación y ordenamiento ambiental de las reservas forestales de la Ley 2ª, lo anterior se debe a la dinámica que se presentan en el territorio en relación con la creación de nuevas áreas protegidas de orden nacional o regional, declaración de áreas de resguardo indígenas o títulos colectivos o la sustracción de áreas.

Reserva Forestal de la Amazonia

Tabla 2. Zonificación y ordenamiento ambiental en la reserva forestal de la Amazonia. Departamentos de Caquetá, Guaviare y Huila

AREAS	FIGURA DE ZONIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO	EXTENSION (Ha) 1:100.000		
		Por AREA	% del total de la RF	TOTAL
AREA CON PREVIA DECISION DE ORDENAMIENTO	Parques Nacionales	3.737.853,00	31,2070	5.668.583,76
	Resguardos indígenas	1.842.591,69	15,3836	
	Parque Natural Regional (RUNAP)	73.998,94	0,6178	
	Reservas Forestales Protectoras Nacionales	13.486,00	0,1126	
	Cabeceras municipales (aprox.) FUENTE: IGAC	654,15	0,0055	
		47,3285		
AREAS SIN DECISION DE ORDENAMIENTO	FIGURA DE ZONIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO	Por AREA	%	TOTAL
AREAS SIN DECISION DE ORDENAMIENTO	TIPO A	5.117.775,95	42,7278	9.309.035,83
	TIPO B	887.839,49	7,4125	
	TIPO C	303.422,39	2,5332	
		52,6735		

Tabla 3 Zonificación y ordenamiento ambiental de la reserva forestal de la Amazonia. Departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés

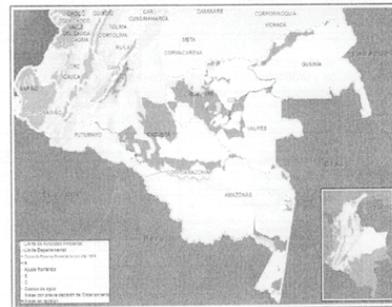
AREAS	FIGURA DE ZONIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO	EXTENSION (Ha) 1:100.000		
		Por AREA	% del total de la RF	TOTAL
AREA CON PREVIA DECISION DE ORDENAMIENTO	Parques Nacionales	3.818.620,16	15,50	22.771.640,71
	Resguardos indó,71 AM	18.953.020,55	76,95	
	Reservas Campesinas	0,00	0	
	Reserva Naturales Sociedad Civil	0,00	0	
	Distritos de Conservación de Suelos (RUNAP)	0,00	0	
	Distritos de Manejo Integrado (RUNAP)	0,00	0	
	Reservas Forestales Protectoras Regionales	0,00	0	
	Parque Natural Regional (RUNAP)	0,00	0	
	Reservas Forestales Protectoras Nacionales	0,00	0	
	Cabeceras municipales (aprox.) FUENTE: IGAC	0,00	0	
		92,45		
AREAS SIN DECISION DE ORDENAMIENTO	FIGURA DE ZONIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO	Por AREA	%	TOTAL
AREAS SIN DECISION DE ORDENAMIENTO	TIPO A	1.615.634,66	6,56	1.859.621,26
	TIPO B	243.986,60	0,99	
	TIPO C	-	-	
		7,55		

¹⁹ Nota: La diferencia de áreas presentadas entre el cuadro y lo reportado por el Ideam a escala 1:100.000 se deben a los traslapes de áreas con decisiones de ordenamiento.

Tabla 4 Zonificación y ordenamiento ambiental reserva forestal de la Amazonia. Departamentos de Putumayo y Cauca

AREAS	FIGURA DE ZONIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO	EXTENSION (Ha) 1:100.000		
		Por AREA	% del total de la RF	TOTAL
AREA CON PREVIA DECISION DE ORDENAMIENTO	Parques Nacionales	423.814,71	50,73	688.436,86
	Resguardos indígenas	264.236,94	31,63	
	Reservas Campesinas	0,00	0	
	Reserva Naturales Sociedad Civil	0,00	0	
	Distritos de Conservación de Suelos (RUNAP)	0,00	0	
	Distritos de Manejo Integrado (RUNAP)	0,00	0	
	Reservas Forestales Protectoras Regionales	0,00	0	
	Parque Natural Regional (RUNAP)	385,21	0,04	
	Reservas Forestales Protectoras Nacionales	0,00	0	
	Cabeceras municipales (aprox.) FUENTE: IGAC	0,00	0	
		82,41		
AREAS SIN DECISION DE ORDENAMIENTO	FIGURA DE ZONIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO	Por AREA	%	TOTAL
AREAS SIN DECISION DE ORDENAMIENTO	TIPO A	28.486,39	3,41	146.987,25
	TIPO B	118.500,85	14,18	
	TIPO C	-	-	
		17,59		

Figura 3 Zonificación reserva forestal de la Amazonia



Reserva Forestal Central

Tabla 5 Zonificación y ordenamiento ambiental reserva forestal Central

AREAS	FIGURA DE ZONIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO	EXTENSION (Ha) 1:100.000		
		Por AREA	% del total de la RF	TOTAL
AREA CON PREVIA DECISION DE ORDENAMIENTO	Parques Nacionales	297.604,17	19,88	425.671,38
	Resguardos indígenas	62.139,00	4,15	
	Reserva Naturales Sociedad Civil	799,75	0,05	
	Distrito de Conservación	3.123,50	0,21	
	Distritos de Manejo Integrado-DMI (RUNAP)	31.895,98	2,12	
	Reservas Forestales Protectoras Regionales (RUNAP)	5.059,58	0,34	
	Parque Natural Regional (RUNAP)	6.888,61	0,46	
	Reservas Forestales Protectoras Nacionales	16.474,91	1,10	
	Cabeceras municipales (aprox.) FUENTE: IGAC	2.082,88	0,14	
			28,44	
AREAS SIN DECISION DE ORDENAMIENTO	FIGURA DE ZONIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO	Por AREA	%	TOTAL
AREAS SIN DECISION DE ORDENAMIENTO	TIPO A	590.405,14	39,43	1.071.388,34
	TIPO B	473.250,72	31,61	
	TIPO C	7.732,49	0,52	
		71,56		

Figura 4 Zonificación reserva forestal de la Central



Reserva Forestal del Cocuy

Tabla 6 Zonificación y ordenamiento ambiental reserva forestal del Cocuy

AREAS	FIGURA DE ZONIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO	EXTENSION (Ha) 1:100.000		
		Por AREA	% del total de la RF	TOTAL
AREA CON PREVIA DECISION DE ORDENAMIENTO	Parques Nacionales	318.298,06	37,26	550.708,94
	Resguardos indígenas	226.465,74	23,51	
	Reservas Forestales Protectoras Nacionales	5.812,49	0,68	
	Cabeceras municipales (aprox.) FUENTE: IGAC	142,65	0,01	
		64,48%		
AREAS SIN DECISION DE ORDENAMIENTO	TIPO A	201.939,09	23,64	303.390,18
	TIPO B	21.409,67	2,50	
	TIPO C	80.071,40	9,37	
		35,52		

Figura 5 Zonificación reserva forestal de la Cocuy



Reserva Forestal del Río Magdalena

Tabla 7 Zonificación y ordenamiento ambiental reserva forestal Río Magdalena

AREAS	FIGURA DE ZONIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO	EXTENSION (Ha) 1:100.000		
		Por AREA	% del total de la RF	TOTAL
AREA CON PREVIA DECISION DE ORDENAMIENTO	Resguardos indígenas	1.834,67	0,09	147.726,53
	Distritos de Manejo Integrado (RUNAP)	128.207,97	6,03	
	Parque Natural Regional (RUNAP)	6.974,53	0,33	
	Reservas Forestales Protectoras Nacionales	10.083,79	0,47	
	Cabeceras municipales (aprox.) FUENTE: IGAC	565,57	0,03	
		8,94		
AREAS SIN DECISION DE ORDENAMIENTO	TIPO A	677.971,62	31,85	1.980.637,83
	TIPO B	734.572,30	34,51	
	TIPO C	568.093,91	26,69	
		93,06		

Figura 6. Zonificación reserva forestal Río Magdalena



Reserva Forestal de la Serranía de Los Motilones

Tabla 8 Zonificación y ordenamiento ambiental reserva forestal de la Serranía de los Motilones

AREAS	FIGURA DE ZONIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO	EXTENSION (Ha) 1:100.000		
		Por AREA	% del total de la RF	TOTAL
AREA CON PREVIA DECISION DE ORDENAMIENTO	Parques Nacionales	51.062,59	9,404833357	79.395,17
	Resguardos indígenas	28.131,99	5,181419077	
	Cabeceras municipales (aprox.) FUENTE: IGAC	200,59	0,036945159	
			14,62	
AREAS SIN DECISION DE ORDENAMIENTO	TIPO A	247.632,56	45,60957367	463.544,70
	TIPO C	215.912,14	39,76722874	
			85,38	

Figura 7 Zonificación reserva forestal de la Serranía de los Motilones



Reserva Forestal del Pacífico

Tabla 9 Zonificación y ordenamiento ambiental reserva forestal del Pacífico

AREAS	FIGURA DE ZONIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO	EXTENSION (Ha) 1:100.000		
		Por AREA	% del total de la RF	TOTAL
AREA CON PREVIA DECISION DE ORDENAMIENTO	Parques Nacionales	793.012,87	9,477261774	9.567.175,40
	Resguardos indígenas	1.654.499,95	19,77285581	
	Comunidades Negras	3.850.636,92	46,01879171	
	Reserva Naturales Sociedad Civil	2.870,66	0,034307131	
	Distritos de Manejo Integrado (RUNAP)	10.408,16	0,12438746	
	Reservas Forestales Protectoras Regionales	7.980,24	0,095371496	
	Parque Natural Regional (RUNAP)	34.009,65	0,40644663	
Reservas Forestales Protectoras Nacionales	210.639,90	2,517348139		
Cabeceras municipales (aprox.) FUENTE: IGAC	3.117,15	0,037252922		
		78,48		

AREAS SIN DECISION DE ORDENAMIENTO	TIPO A	1.714.813,18	20,43265655	1.800.356,16
	TIPO B	50.133,78	0,59914659	
	TIPO C	35.409,20	0,423173785	
		21,5		

Figura 8 Zonificación reserva forestal de Pacífico



Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta

Tabla 10 Zonificación y ordenamiento ambiental de la Sierra Nevada de Santa Marta

AREAS	FIGURA DE ZONIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO	EXTENSION (Ha) 1:100.000		
		Por AREA	% del total de la RF	TOTAL
AREA CON PREVIA DECISION DE ORDENAMIENTO	Parques Nacionales	302.616,96	57,51	831.932,63
	Resguardos indígenas	328.942,15	62,51	
	Reservas Campesinas	0,00	0,00	
	Reserva Naturales Sociedad Civil	373.724	0,07	
	Distritos de Conservación de Suelos (RUNAP)	0,00	0,00	
	Distritos de Manejo Integrado (RUNAP)	0,00	0,00	
	Reservas Forestales Protectoras Regionales	0,00	0,00	
	Parque Natural Regional (RUNAP)	0,00	0,00	
Reservas Forestales Protectoras Nacionales	0,00	0,00		
		120,09		
AREAS SIN DECISION DE ORDENAMIENTO	TIPO A	100.562,31	0,00	172.149,31
	TIPO B	71.587,00	13,60	
	TIPO C		0,00	
		13,60		

Figura 9 Zonificación reserva forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta



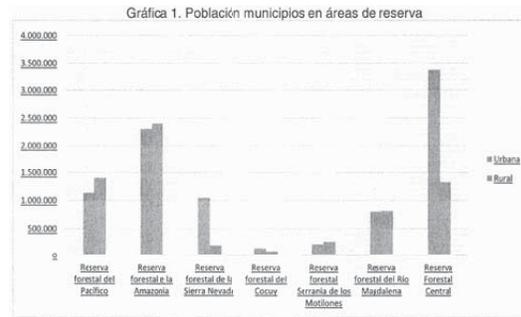
2.2 Ocupación de las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959

Uno de los principales retos en la gestión de las reservas forestales y como aspecto fundamental para que alcance uno de sus objetivos principales como es la economía forestal, además de la apropiación por parte de las comunidades que la habitan, es el acceso a la tierra dentro de la figura de reserva.

La Ley 2ª de 1959, contempló en su articulado la ocupación de tierras baldías dentro de las reservas, propendiendo por que dicha ocupación evitara la degradación de las tierras y se conservara la provisión de agua. Igualmente resaltó que no todas las tierras dentro de las reservas eran objeto de ocupación y adjudicación, teniendo en cuenta que existían áreas donde la conservación del bosque era fundamental. No obstante lo anterior, también consideró que en la adjudicación se podrían incluir bosques que debían mantenerse para la oferta de servicios ecosistémicos, por lo cual debía hacer un uso sostenible de los mismos.

A la luz de las disposiciones anteriores y en cuanto a la ocupación de los baldíos en reservas forestales, es claro que la gestión integral de los suelos forestales y los bosques deben estar enmarcados dentro del objeto de la Ley 2ª de 1959 por lo cual la comunidad debe propender por hacer un uso adecuado del territorio.

Conforme los datos del “Atlas Temático Zonas de Reserva Forestal. Ley 2ª de 1959”, publicado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la población estimada de los municipios que se encuentran dentro de las áreas de la Ley 2ª, corresponde a cerca de 15.555.174 personas, de las cuales el 42% se ubica en áreas rurales.



Fuente: Atlas Temático Zonas de Reserva Forestal. Ley 2ª de 1959. ISBN 958-97548-13.

Ahora bien, conforme al estudio de la Unidad de Restitución de Tierras “Caracterización de las Reservas Forestales de la Ley 2ª de 1959”. La población total de los municipios que tienen influencia en las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959, según datos del censo, DANE/2005 ascienden a 13.827.954 personas distribuidas en 9.286.844 en las cabeceras municipales y 4.541.110 en el resto del municipio (centros poblados y área rural). De la población anteriormente mencionada se estableció que 2.818.147 personas habitan en las reservas forestales; 76,8% habitan en áreas urbanas (2.165.625) y el 23,2% en rurales (652.522).

El IGAC, 2012, establece que el 72,9 de las fincas en el país son menores a 5 hectáreas²⁰, con lo que se establece que dentro de la distribución de tierras en el territorio nacional, la participación de la pequeña propiedad rural o entidad económica rural es significativa.

La pequeña propiedad rural o entidad económica rural es aquella cuya extensión no excede la de una (1) Unidad Agrícola Familiar (UAF), establecida por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) o por quien cumpla las respectivas funciones. Pequeñas entidades que en general tienen más de cinco años en posesiones regulares.

Por otro lado, 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 lleguen a ellos ayudas efectivas del Estado que mejoren sus condiciones de subsistencia.

Así las cosas, se enfrenta el Estado a un problema jurídico que emerge del conflicto entre dos bienes jurídicos constitucionalmente protegidos. Por un lado, el derecho colectivo al medio ambiente sano, que se ve afectado por el deterioro ambiental producto de una ocupación no regulada que ejerce una presión sobre los recursos de las áreas de reserva forestal en donde se hace necesario una intervención que garantice la protección y conservación de estos bienes, así como el desarrollo de procesos de restauración que se requieren como garantía de los derechos colectivos en mención.

²⁰ IGAC. 2012. Atlas de distribución de la pequeña propiedad rural en Colombia.

Por otro lado, las condiciones de marginalidad y pobreza de las comunidades campesinas que habitan o usan estas zonas y que se encuentran al amparo de la protección constitucional especial del territorio rural y los campesinos o trabajadores del campo como sujetos de especial protección a quienes el Estado debe propender por el mejoramiento de la calidad de vida bajo el imperativo de medidas progresivas y la protección de los derechos fundamentales, pues conforme al bloque de constitucionalidad está prohibido para el Estado adoptar medidas regresivas que empeoren las condiciones de las comunidades vulnerables²¹.

La protección a los trabajadores agrarios comporta de forma especial la protección a las comunidades de producción artesanal y de pequeña escala, comunidades vulnerables cuyas condiciones de pobreza exige del Estado una intervención positiva para mejorar su calidad de vida, reconociendo las relaciones tradicionales de estas con los ecosistemas.

En ese marco, se hace necesario generar alternativas de desarrollo sostenible que armonicen los derechos que se presentan en aparente conflicto, realizando de forma plena y efectiva los postulados constitucionales. Este ejercicio implica una intervención directa del Estado para integrar a los procesos de restauración y conservación a las comunidades, desarrollando con ello las disposiciones de la Declaración de Río de Janeiro de 1992, emanada de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, cuyo principio 22 dice: *“Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible”*.

La Misión para la Transformación del Campo, en su informe detallado *El Campo Colombiano: Un Camino Hacia el Bienestar y la Paz*, señala en el Capítulo 5 del Tomo I (Diagnóstico) sobre Sostenibilidad Ambiental:

“Además de las comunidades étnicas que tienen sus territorios legalmente reconocidos dentro de las ZRF, existe una significativa cantidad de población rural asentada en dichas zonas (PPTPPD, 2009) que no cuenta con títulos de propiedad. Diversos estudios y análisis de esta problemática recomiendan el reconocimiento legal de la propiedad”.

Así, por ejemplo, se señala:

“La alternativa del Estado frente a la demanda campesina de su derecho a la tierra siempre ha sido la sustracción, facilitando esta en las áreas donde se deforestó, lo cual es un grave error pues

perpetúa la idea de que hay que deforestar para poder acceder al derecho formal de propiedad. (...) Una reforma legal que permita efectuar el reconocimiento del derecho a la tierra hasta una UAF a las familias campesinas, sin tener que acudir a la sustracción y sin limitar el derecho a las áreas deforestadas, sería una señal de inclusión al campesinado y les daría a las reservas (ZRF) el impulso social de que hoy carecen, dada la marginalidad a la que está sometida esa población” (Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, 2014)²².

Así las cosas, se presenta un marco general para la regularización de la tenencia al interior de las áreas de reserva forestal cuyo propósito es generar instrumentos de ordenamiento de la ocupación de las áreas en mención, produciendo procesos claros de regulación de los usos y actividades y seguimiento al cumplimiento de las condiciones de aprovechamiento ambiental del área, ejercicio que además propende por la formalización de la tenencia, lo que tiene como efecto, mejorar las condiciones sobre las cuales las familias acceden a la asistencia, beneficios y estímulos del gobierno nacional, propósito que concita la realización del principio constitucional de protección al medio ambiente y desarrollo sostenible, así como el impulso a las garantías de los trabajadores agrarios y el propósito de acceso progresivo a la tierra como mandato constitucional.

En ese marco no son beneficiarios de la ley grandes productores, campesinos que tengan propiedad o en general sujetos que no demanden una actuación precisa del Estado para la garantía de su mínimo vital y la realización de sus derechos. Tampoco se trata de comunidades cuya especial protección ya ha sido resuelta por la constitución y la ley, particularmente comunidades étnicas, cuyos conflictos ya han sido abordados y resueltos.

Se trata entonces de un grupo poblacional específico, referido a campesinos, campesinas, trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada, que a la fecha de expedición de esta ley, lleven ocupando y explotando los predios con una antelación igual o mayor a 5 años. Asociaciones de trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente que a la fecha de expedición de esta ley, lleven ocupando y explotando los predios con una antelación igual o mayor a 5 años y por último, personas y comunidades que participen en programas de reubicación y reasentamiento a quienes no se les exigirá ocupación o explotación previa igual o mayor a 5 años.

²² DNP, diciembre de 2015, pág. 205. Consultado en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/TOMO%201.pdf>. Última consulta 19 de mayo de 2016.

²¹ Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2012. M. P. Adriana María Guillen Arango.

3. ADJUDICACIÓN U OTORGAMIENTO DE USO DE BALDÍOS

Es a través de la presente propuesta de ley que se habilita la adjudicación y el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin que para ello se requiera llevar a cabo el trámite previo de sustracción. Específicamente en las zonas tipo C de la zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, la Agencia Nacional de Tierras podrá adjudicar u otorgar el uso de los baldíos y en las zonas tipo A y B, la Agencia Nacional de Tierras podrá otorgar el uso.

La adjudicación o el otorgamiento de uso de predios baldíos ubicados en las zonas señaladas será para 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.

No obstante lo anterior, se tendrán en cuenta las actividades productivas que los ocupantes estén

desarrollando en el predio, con el fin de formular un proyecto productivo que las incorpore y, de ser necesario, contemplar su reconversión gradual a las actividades productivas asociadas al manejo forestal sostenible.

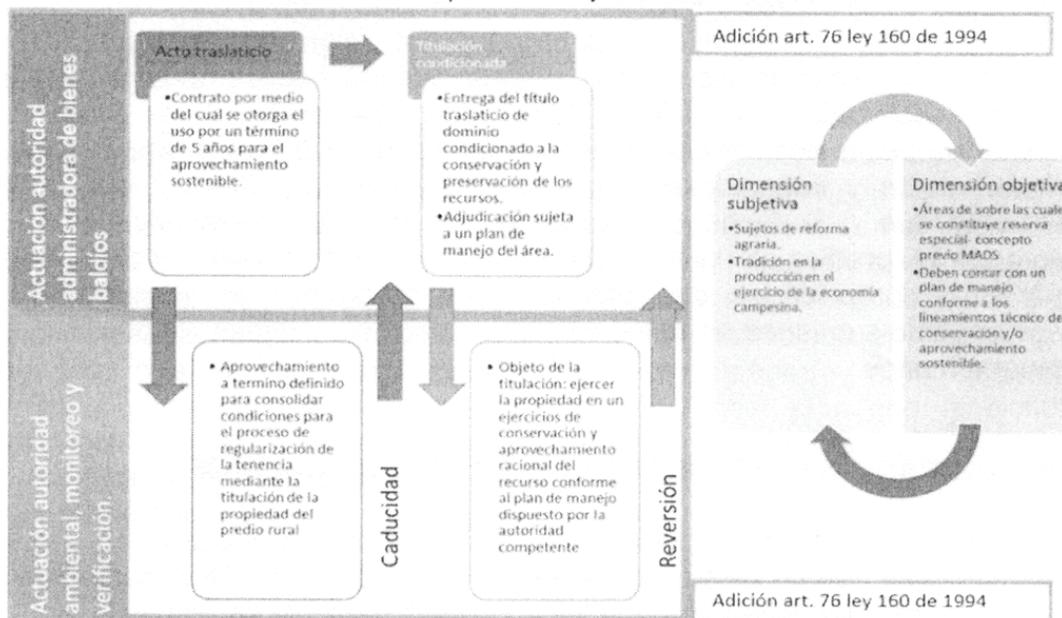
En razón a lo anterior, el Gobierno nacional a través de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará los lineamientos para el desarrollo, cofinanciación, y sostenibilidad ambiental de los proyectos mencionados.

Para la elaboración de los lineamientos se tendrán en cuenta las franjas de estabilización asociadas a la línea de deforestación del año 2010.

3.1 Proceso Especial de Adjudicación Reservas Forestales

La adjudicación prevista en este proyecto de ley implica condicionamientos de orden ambiental estrictos, los que no solo están en consonancia con la función social y ecológica de la propiedad, sino, además, con las disposiciones que sobre adjudicación de bienes baldíos prevé la Ley 160 de 1994.

Ilustración 3. Proceso Especial de Adjudicación Reservas Forestales



Es así que, para habilitar la adjudicación u otorgamiento de uso en baldíos ubicados al interior de las reservas forestales de Ley 2ª de 1959 y protectoras-productoras sin sustracción, se requiere de dos modificaciones de orden legal.

La primera relacionada con la prohibición expresa del Decreto-ley 2811 de 1974 cuya interpretación restrictiva ha llevado a la proscripción de las adjudicaciones en las áreas de reserva forestal. En ese sentido se precisa un alcance al artículo con el objeto de sustraer cualquier restricción de orden legal de la propuesta.

Toda vez que lo acá dispuesto es un régimen especial de adjudicación y dado que las medidas promovidas tienen un gran impacto de orden social y ambiental, su implementación debe obedecer a estudios técnicos estrictos de las áreas sobre las que se formula, por ello el esquema de adjudicación se prevé en el marco de la constitución de *reservas sobre tierras baldías*, conforme a lo dispuesto por el artículo 76 de la Ley 160 de 1994.

La segunda modificación es la adición al referido artículo, estableciendo las especificaciones de las reservas de baldíos a constituirse sobre las áreas

de la reserva forestal de la Ley 2ª y estableciendo su alcance.

Conforme al marco jurídico vigente, el proceso de constitución de reserva sobre tierras baldías se encuentra en el marco de las competencias hoy asignadas a la Agencia Nacional de Tierras por el Decreto número 2363 de 2015 (de rango legal). No obstante, y en atención a las especiales condiciones ambientales de las áreas sobre las que recae la propuesta deben concurrir las autoridades de orden ambiental a la ejecución del proceso.

Tabla 11 Funciones ANT

Norma	Objeto	Naturaleza	Objeto	Funciones
Decreto 2363 de 2015	Crea la Agencia Nacional de Tierras-ANT	Máxima autoridad de tierras de la nación. Adscrita al MADR.	<ul style="list-style-type: none"> Ejecuta la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el MADR. Gestionar el acceso a la tierra como factor productivo. Lograr la seguridad jurídica sobre la tierra. Promover el uso de la tierra en cumplimiento de la función social de la propiedad. Administrar y disponer de los predios rurales propiedad de la nación. 	<ul style="list-style-type: none"> Ejecutar programas de acceso a tierras. Administrar las tierras baldías de la Nación, adelantar los procesos generales y especiales de titulación y transferencias a las que haya lugar. Delimitar y constituir reservas sobre éstas, celebrar contratos para autorizar su aprovechamiento y regular su ocupación sin perjuicio de lo establecido en los parágrafos 5 y 6 del artículo 85 de la ley 160 de 1994. Hacer el seguimiento a los procesos de acceso a tierras adelantados por la Agencia, en cualquiera de sus modalidades y aquellos que fueron ejecutados por el INCODER o por el INCORA, en los casos en los que haya lugar. Verificar el cumplimiento de los regímenes limitaciones a la propiedad derivadas de los procesos de acceso a tierras, de conformidad con la ley.
	Agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la rama ejecutiva del orden nacional.			
	El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene asiento en el Consejo Directivo.			
	Crea la oficina del Inspector de la Gestión de Tierras, cargo de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República.			

La Agencia Nacional de Tierras, en cumplimiento de las funciones asignadas, no podrá adjudicar baldíos en las zonas tipo A y B de las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959, así como no podrá entregar en uso ni adjudicar baldíos cuando se encuentren en:

- Bienes catalogados como bienes de uso público;
- Parques naturales;
- Tierras comunales de grupos étnicos;
- Tierras de resguardos;
- Patrimonio Arqueológico de la Nación;
- Las zonas donde haga presencia comunidades étnicas en los términos establecidos en los parágrafos 5º y 6º del artículo 85 de la Ley 160 de 1994, la Ley 21 de 1991 y los artículos 2º, 4º y 6º de la Ley 70 de 1993, y
- Demás zonas que por disposición legal se encuentren excluidas de entregarse mediante adjudicación o autorización de uso.

La administración de los baldíos descritos radicará en cabeza de la autoridad ambiental competente, para lo cual se hará la anotación en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente, de conformidad con la Ley 1579 de 2012, o la norma que la modifique o sustituya, sin perjuicio de la propiedad privada consolidada antes de la constitución de la reserva-forestal.

3.2 Beneficiarios del Proceso Especial de Adjudicación Reservas Forestales

Los beneficiarios de la adjudicación u otorgamiento del uso de los baldíos de que trata el proyecto de ley, son:

- Campeños, campesinas, trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada, que a la fecha de expedición de la ley, lleven ocupando y explotando los predios con una antelación igual o mayor a 5 años;
- Asociaciones de trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente que a la fecha de expedición de la ley, lleven ocupando y explotando los predios con una antelación igual o mayor a 5 años;
- Personas y comunidades que participen en programas de reubicación y reasentamiento a quienes no se les exigirá ocupación o explotación previa igual o mayor a 5 años.

3.3 Administración, control y seguimiento

El cumplimiento de las disposiciones en cuanto al seguimiento a las condiciones, tanto de adjudicación como de otorgamiento de uso de los baldíos, será verificado por la Agencia Nacional de Tierras, y en lo que en lo que corresponde a los recursos naturales, por la autoridad ambiental administradora de la reserva forestal.

3.4 Estatuto o Plan de Zonificación Ambiental

En el punto 1.1.10. Cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva, del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado, la Reforma Rural Integral (RRI), involucra como compromiso del Gobierno nacional, responsabilidad a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, desarrollar un Estatuto o Plan de Zonificación Ambiental que atienda específicamente la problemática de la expansión de la frontera agropecuaria sobre las áreas de especial importancia ambiental, como se indicó anteriormente, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 5º de la Ley 99 de 1993.

Entendiendo la zonificación ambiental como un instrumento de planificación que permite ordenar el territorio atendiendo una problemática particular y orientar las decisiones de la autoridad territorial sobre los usos del suelo. Consiste en subdividir un territorio en unidades homogéneas por características físicas, biológicas, ecológicas, sociales, económicas y culturales, que definen una oferta de servicios ecosistémicos, una demanda social y unos conflictos socioambientales por usos y ocupación del territorio.

El objetivo de la zonificación ambiental es establecer un régimen ambiental de los usos del suelo, asignando a cada zona una categoría de manejo ambiental: preservación, restauración ecológica, rehabilitación o uso sostenible que responda a la sostenibilidad ambiental y a la demanda social del territorio; cuyo propósito es cerrar la frontera agropecuaria, proteger las Áreas de Especial Importancia Ambiental (AEIA) y orientar alternativas de desarrollo para las comunidades que habitan y/o que colindan con ellas, bajo los principios de bienestar y buen vivir, de desarrollo sostenible y de participación social.

Para ello, se elabora un plan a fin de alinear visiones, competencias y recursos institucionales y de cooperación internacional, en función de llevar a cabo la zonificación ambiental.

Un principio de la Reforma Rural Integral y de la zonificación ambiental para el posconflicto es la priorización de los territorios que han sufrido con mayor intensidad los impactos del conflicto armado.

Estos “Territorios de posconflicto” resultan ser grupos de municipios colindantes y vecinos

que conforman unidades subregionales con alto impacto del conflicto armado, compartidas por dos o más departamentos y por dos o más jurisdicciones ambientales.

Para junio de 2017 se presentará como resultado, la zonificación ambiental a escala 1:100.000 de 9 unidades supramunicipales con alto impacto por conflicto armado y los 91 municipios que las comprenden. Priorización inicial propuesta por el MADS en 2016, con el acompañamiento de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) y de la Alta Consejería para el Posconflicto (ACP).

Para diciembre de 2017, la zonificación ambiental abarcará los 86 municipios restantes de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), a la misma escala, para un total de 177 municipios comprendidos en 15 subregiones.

Es así, que los territorios con resultados de zonificación a junio de 2017, totalizarán una extensión aproximada de 22 millones de hectáreas, lo que representa el 20% del territorio continental del país; y, a diciembre de 2017, totalizarán una extensión aproximada de 38 millones de hectáreas, que representan el 33% del territorio continental del país.

Figura 10. Municipios priorizados con zonificación ambiental
Junio de 2017

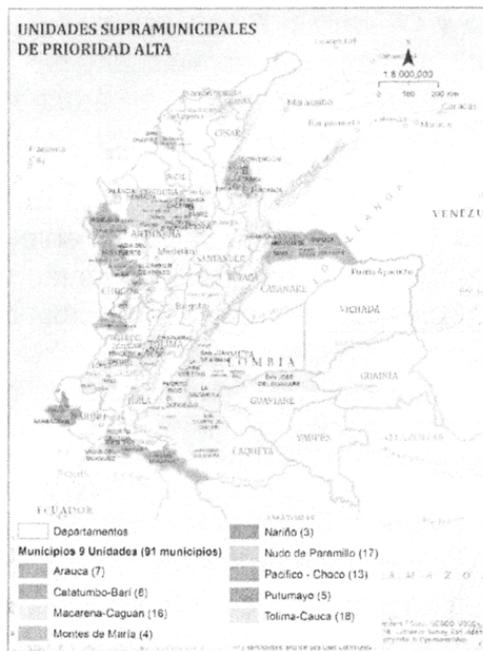
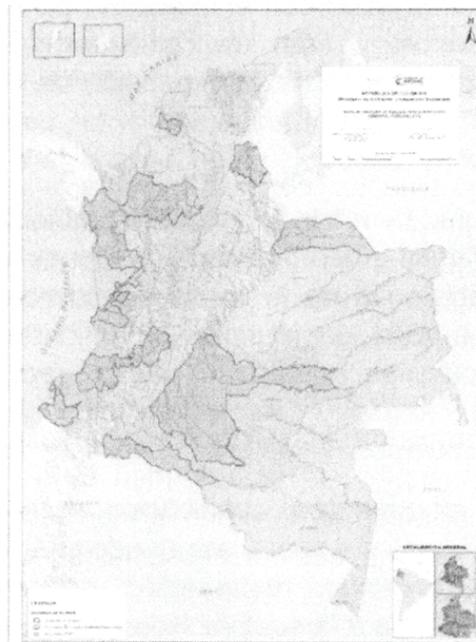


Figura 11. Municipios priorizados con zonificación ambiental
Diciembre 2017



La zonificación ambiental a escala 1:100.000 ha tenido un proceso de socialización, discusión y validación metodológica al interior del SINA. Se busca llegar a instancias de participación del nivel nacional, a través de mesas nacionales.

3.5 Plan de Sostenimiento Social y Ambiental

En caso de sustracción de áreas de reserva, para cada una de ellas, se formulará el Plan de Sostenimiento Social y Ambiental, para lo cual se

contará con la participación de las comunidades y se atenderá a criterios como la estructura ecológica principal, la vocación del suelo y su uso actual, entre otros.

4. RÉGIMEN DE SUSTRACIÓN DE ÁREAS DE RESERVA FORESTAL.

El artículo 210 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente establece que “Si en área de reserva forestal, por razones de

utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva. (...).”

A la vez, el numeral 18 del artículo 5° de la Ley 99 de 1993 determinó, como función del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reservar, alinear y sustraer las áreas de las Reservas Forestales Nacionales y reglamentar su uso y funcionamiento, función que se reitera en el numeral 14 del artículo 2° del Decreto-ley 3570 de 2011.

Por su parte, el inciso segundo del artículo 204 de la Ley 1450 de 2011 prescribió: “...En los casos en que proceda la sustracción de las áreas de reserva forestal, sea esta temporal o definitiva, la autoridad ambiental competente impondrá al interesado en la sustracción, las medidas de compensación, restauración y recuperación a que haya lugar, sin perjuicio de las que sean impuestas en virtud del desarrollo de la actividad que se pretenda desarrollar en el área sustraída. Para el caso de sustracción temporal, las compensaciones se establecerán de acuerdo con el área afectada”.

Así las cosas, es necesario que la norma haga claridad respecto de los casos en los cuales un baldío puede ser objeto de sustracción cuando se pretenda desarrollar actividades productivas distintas 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, con es el caso de proyectos agrícolas o agropecuarios, los cuales implican una utilización diferente a la forestal, para lo cual se deberán sujetar a lo dispuesto en el artículo 2010 del Decreto-ley 2811 de 1974 y las normas que lo reglamentan y desarrollan.

Así mismo, teniendo en cuenta que los proyectos, distintos a los enunciados, se adoptará un mecanismo para la sustracción de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª con fines de reforma rural integral.

5. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE LEY

El texto del proyecto de ley señala en sus considerandos que, mediante la expedición de la Ley 2ª de 1959, se crearon siete (7) zonas de reserva forestal, a saber: Reserva Forestal de la Amazonia, Reserva Forestal Central, Reserva Forestal del Cocuy, Reserva Forestal del Pacífico, Reserva Forestal del Río Magdalena, Reserva Forestal Serranía de Los Motilones y Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta; las cuales en el momento de ser instituidas, de acuerdo a los límites definidos para las mismas, abarcaban a una escala 1:100.000, un área aproximada de 65.109.636 hectáreas. A diciembre de 2015, debido a procesos de sustracción, principalmente en el marco de la economía campesina, su extensión era de aproximadamente de 48.367.161 hectáreas.

El objetivo de la mencionada ley no era otro que el de incentivar la economía forestal y proteger el recurso hídrico y la biodiversidad, presentes en dichos territorios.

Posteriormente, el Decreto-ley 2811 de 1974, en su artículo 209, prohibió la adjudicación de baldíos que se encontraban dentro de dichas reservas forestales, indistintamente del fin para el cual se quisiese adjudicar o usar, sometiendo el proceso de adjudicación al trámite previo de la sustracción del área de la reserva forestal.

El artículo 203 de la Ley 1450 de 2011 señaló que el MADS debía zonificar y ordenar las zonas de reservas forestales de la Ley 2ª de 1959; dicha obligación fue cumplida por el Ministerio, a través de las Resoluciones números 1922, 1923, 1924, 1925 y 1926 de 2013 por las cuales se adopta respectivamente la zonificación y ordenamiento de la Reserva Forestal Central, de la Serranía de Los Motilones, de la Reserva Forestal del Río Magdalena, de la Reserva Forestal de la Amazonia para los departamentos de Caquetá, Guaviare y Huila y de la Reserva Forestal del Pacífico. Para el año 2014 se expidieron las Resoluciones números 1275, 1276 y 1277 por la cual se adopta la zonificación y ordenamiento de la Reserva Forestal del Cocuy, de la Sierra Nevada de Santa Marta y de la reserva forestal de la Amazonia para los departamentos de Amazonas, Cauca, Guainía, Putumayo y Vaupés.

La zonificación y ordenamiento contenido en los mencionados actos administrativos consagraron tres tipos de zonas:

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.

Ahora bien, 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.

Es así como el proyecto de ley habilita la adjudicación y el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin que para ello se requiera llevar a cabo el trámite previo de sustracción.

Específicamente en las zonas tipo C de la zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, la Agencia Nacional de Tierras podrá adjudicar u otorgar el uso de los baldíos y, en las zonas tipo A y B, la Agencia Nacional de Tierras podrá otorgar el uso.

La adjudicación o el otorgamiento de uso de predios baldíos ubicados en las zonas señaladas será para 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.

En este sentido, el proyecto de ley permitirá:

- Conservar las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, importantes para la economía forestal y la protección del recurso hídrico y la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos.
- Posibilitar el acceso a la propiedad de la tierra de las comunidades campesinas.
- Organizar las actividades que dichas comunidades adelantarán con el fin de que respeten la vocación y aptitud forestal del territorio, permitiendo el desarrollo sostenible del país, sin que sea necesario tramitar la sustracción de dichas áreas, como requisito previo a la adjudicación.
- Contribuir a 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.

El proyecto de ley cuenta con 9 artículos, en el que en su artículo 1º, crea la habilitación de adjudicación u otorgamiento de uso de baldíos las zonas tipo C de la zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, por parte de la Agencia Nacional de Tierras sin que para ello sea necesaria la sustracción de dichas áreas.

Así mismo, habilita para que la ANT en las zonas tipo A y B de la zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, la Agencia Nacional de Tierras pueda otorgar el uso.

El artículo 2º del proyecto de ley consagra que dicha adjudicación y uso será para 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.

El artículo 3º determina que la adjudicación u otorgamiento del uso de los en comento será para los campesinos, campesinas, trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la

población desplazada, que a la fecha de expedición de esta ley, lleven ocupando y explotando los predios con una antelación igual o mayor a cinco (5) años.

El artículo 4º prohíbe la adjudicación de baldíos en las zonas tipo A y B de la zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959. Así mismo también prohíbe la adjudicación o el otorgamiento de uso de las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardos, el patrimonio arqueológico de la Nación, incluyendo las zonas donde haga presencia comunidades étnicas y demás zonas que por disposición legal se encuentren excluidas de entregarse mediante adjudicación o autorización de uso.

El artículo 5º consagra que la ANT y las Corporaciones Autónomas Regionales realizarán control y seguimiento a la adjudicación y uso de los mencionados baldíos, desde el marco de la adjudicación y desde el marco del uso y aprovechamiento de los recursos naturales respectivamente.

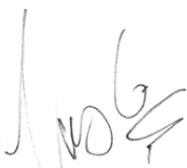
El artículo 6º estipula que el MADS, en coordinación con el Ministerio de Agricultura, expedirán en un término de dos años el Plan de Zonificación Ambiental a que hace referencia el Acuerdo de Paz, con el fin de delimitar la frontera agrícola.

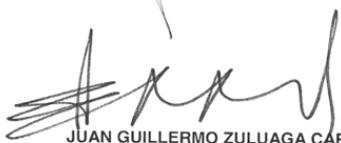
El artículo 7º señala que, en todo caso, el régimen de sustracción de las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 que puedan ser utilizadas en explotación diferente a la forestal se sujetará a lo dispuesto en el Decreto-ley 2811 de 1974 y las normas que lo reglamentan y desarrollan.

El artículo 8º es un condicionante que se impone para el trámite sustracción, en el evento en que el desarrollo del proyecto por parte de los campesinos no sea compatible con la vocación del suelo, en caso de que el proyecto a desarrollar no se enmarque dentro de los lineamientos que se señalan en el proyecto de ley, condicionante que no es otro que el de contar con un instrumento de planeación y desarrollo del proyecto a implementar en la zona objeto de sustracción.

Finalmente, el artículo 9º determina que la expedición de la ley modifica parcialmente el artículo 209 del Decreto-ley 2811 de 1974 en lo que respecta a la habilitación de adjudicación u otorgamiento del uso de los baldíos.

Cordialmente,


LUIS GILBERTO MURILLO URRUTIA
 MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE


JUAN GUILLERMO ZULUAGA CARDONA
 MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

PROYECTO DE LEY NÚMERO 196 DE 2018
SENADO

por la cual se autoriza la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Autorización de adjudicación u otorgamiento de uso de baldíos 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 C de la zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, la Agencia Nacional de Tierras podrá adjudicar u otorgar el uso de los baldíos que se encuentren en su interior sin que para ello sea necesaria la sustracción de dichas áreas. En las zonas tipo A y B de la zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, la Agencia Nacional de Tierras podrá otorgar el uso.

Para efectos de lo dispuesto en la presente ley entiéndase por zonas tipo A, B y C, las siguientes:

- **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.

Parágrafo. En los casos en 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 de que trata el artículo 6º de la presente ley.

Artículo 2º. Adjudicación y uso sobre baldíos. La adjudicación o el otorgamiento del uso de predios baldíos ubicados en las zonas señaladas en

el artículo anterior de la presente ley, será para 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.

El Gobierno nacional, a través de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Agricultura y Desarrollo Rural, reglamentará los lineamientos para el desarrollo, cofinanciación, y sostenibilidad ambiental de los proyectos a que hace referencia este artículo, en los que se tendrá en cuenta las franjas de estabilización asociada a la línea de deforestación del año 2010, en el término máximo de seis (6) meses, contados a partir de la expedición de la presente ley.

Parágrafo 1º. Para las adjudicaciones y otorgamiento de uso de baldíos en las zonas de reserva forestal acá mencionadas, se tendrán en cuenta las actividades productivas que los ocupantes estén desarrollando en el predio, con el fin de formular un proyecto productivo que las incorpore y, de ser necesario, contemple su reconversión gradual a las actividades de que trata el primer inciso del presente artículo.

Parágrafo 2º. Las actividades a desarrollar en los predios baldíos adjudicados o con el otorgamiento de uso podrán ser objeto de asociación con entidades del Estado o privados interesados en apoyar las actividades productivas.

Parágrafo 3º. El otorgamiento de uso de baldíos en las zonas de reserva forestal acá mencionadas atenderá los ciclos productivos del manejo del recurso natural renovable y no podrá ser inferior a veinticinco (25) años.

Artículo 3º. Beneficiarios. A la adjudicación u otorgamiento del uso de los baldíos de que trata el artículo 1º de la presente ley, accederán los campesinos, campesinas, trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente, priorizando a la población rural victimizada, incluyendo sus asociaciones de víctimas, las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada, que a la fecha de expedición de esta ley, lleven ocupando y explotando los predios con una antelación igual o mayor a cinco (5) años.

También serán beneficiarias las asociaciones de trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente que a la fecha de expedición de esta ley, lleven ocupando y explotando los predios con una antelación igual o mayor a cinco (5) años.

Así mismo, serán beneficiarias las personas y comunidades que participen en programas de reubicación y reasentamiento a quienes no se les exigirá ocupación o explotación.

Parágrafo. Los requisitos y procedimientos para la adjudicación no previstos en esta normativa se sujetarán a las disposiciones contenidas en la Ley 160 de 1994, Decreto-ley 902 de 2017 y demás normas que la modifiquen, sustituyan o deroguen.

Artículo 4º. Prohibición de adjudicación. No podrán adjudicarse los bienes baldíos que se encuentren en las zonas tipo A y B de la zonificación

y ordenamiento de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959 adoptada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y tampoco se podrán adjudicar o entregar el uso de aquellos catalogados como bienes de uso público, parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardos, el patrimonio arqueológico de la Nación, incluyendo las zonas donde haga presencia comunidades étnicas en los términos establecidos en los parágrafos 5º y 6º del artículo 85 de la Ley 160 de 1994, la Ley 21 de 1991 y los artículos 2º, 4º y 6º de la Ley 70 de 1993 y demás zonas que por disposición legal se encuentren excluidas de entregarse mediante adjudicación o autorización de uso.

En todo caso, por ministerio de la presente ley la administración de los baldíos descritos en el presente artículo se radicará en cabeza de la autoridad ambiental competente, para lo cual se hará la anotación en el folio de matrícula inmobiliaria correspondiente de conformidad con la Ley 1579 de 2012, o la norma que la modifique, sustituya o derogue.

Artículo 5º. Administración, control y seguimiento. La explotación de los bienes baldíos que se adjudiquen 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 1º y 8º, 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 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 las modifiquen, sustituyan o deroguen.

Artículo 6º. Estatuto o Plan de zonificación ambiental. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en un plazo no mayor a dos (2) años, formulará el Estatuto o Plan de Zonificación Ambiental, en el que delimitará la frontera agrícola, que permitirá actualizar y de ser necesario ampliar el inventario y caracterizar el uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial, tales como: zonas de reserva forestal, reservas forestales, zonas de alta biodiversidad, ecosistemas frágiles y estratégicos, cuencas, páramos y humedales y demás fuentes y recursos hídricos, con miras a proteger la biodiversidad e indicar las medidas de manejo para los proyectos que se podrán adelantar en dichas áreas.

En todo caso, la formulación del plan de que trata el presente artículo no modifica el régimen constitucional y legal de las áreas de manejo ambiental especial que allí se consoliden; así como tampoco los

derechos de las comunidades étnicas presentes en dichas áreas.

Artículo 7º. 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, tales como actividades mineras, de hidrocarburos, infraestructura, entre otros, 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 6º 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 la sustracción de las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª con fines de reforma rural integral.

Artículo 8º. Planes de sostenimiento social y ambiental. Los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y Agricultura y Desarrollo Rural definirán los criterios para la formulación del plan de sostenimiento social y ambiental para el área a sustraer. Entre los criterios se contemplará la participación de las comunidades, la estructura ecológica principal, la vocación del suelo y su uso actual, entre otros.

Artículo 9º. Vigencia. La presente ley rige, a partir de la fecha de su expedición, modifica parcialmente el artículo 209 del Decreto-ley 2811 de 1974 en lo que respecta a la habilitación de adjudicación u otorgamiento del uso de los baldíos de que trata la presente norma, modifica parcialmente el parágrafo segundo del artículo 76 de la Ley 160 de 1994, modificado por el artículo 102 de la Ley 1753 de 2015, en el sentido de señalar que las tierras baldías localizadas al interior de las zonas B y C de las reservas forestales de Ley 2ª de 1959 adquieren, en el marco del régimen especial de ocupación, aprovechamiento y adjudicación, la condición de adjudicables y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

REPÚBLICA DE COLOMBIA
GOBIERNO NACIONAL

Publíquese y cúmplase.

Dada en Bogotá, D. C., a los

Dada en Bogotá D.C., a los

LUIS GILBERTO MURILLO URRUTIA
MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

JUAN GUILLERMO ZULUAGA CARDONA
EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General

(artículos 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día 16 del mes de marzo del año 2018, se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 196, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, doctor *Luis Gilberto Murillo Urrutia*; Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, doctor *Juan Guillermo Zuluaga Cardona*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de leyes

Bogotá, D. C., 16 de marzo de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 196 de 2018 Senado, *por la cual se autoriza la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada en el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Ministro de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, doctor *Luis Gilberto Murillo Urrutia* y el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, doctor *Juan Guillermo Zuluaga Cardona*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Quinta Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE

SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 16 de marzo de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Quinta Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Efraín José Cepeda Sarabia.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

*Gregorio Eljach Pacheco.*PROYECTO DE LEY NÚMERO 197 DE 2018
SENADO

por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, en desarrollo de las disposiciones del artículo 5º transitorio del Acto Legislativo número 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

“El Congreso de Colombia,

DECRETA”

CAPÍTULO 1

Disposiciones generales

Artículo 1º. *Objeto*. La presente ley tiene por objeto establecer las medidas de un tratamiento penal diferenciado, transitorio y condicionado, para los cultivadores de plantaciones ilícitas en pequeña escala, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 5º transitorio del Acto Legislativo número 01 de 2017 y en el numeral 4.1.3.4 del *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*.

Artículo 2º. *Tratamiento penal diferenciado*. El tratamiento penal diferenciado que debe aplicarse a los sujetos cobijados por la presente ley consistirá en la renuncia al ejercicio de la acción penal; la extinción de la acción penal o la extinción de la pena, según sea el caso, luego de verificado el cumplimiento de las condiciones previstas en esta ley.

A partir de la suscripción del acuerdo colectivo de sustitución de cultivos ilícitos, los posibles beneficiarios del tratamiento judicial diferenciado tendrán un término de un (1) año para suscribir el acta de compromiso individual o el documento que haga sus veces, de sustitución voluntaria y concertada en el marco del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (en adelante PNIS).

CAPÍTULO 2

Criterios de aplicación normativa

Artículo 3º. *Alcance de la actividad de cultivo, conservación y financiación*. La aplicación del tratamiento penal diferenciado previsto en los capítulos 2 y 3 de esta ley, comprende, de acuerdo con el artículo siguiente, el desarrollo en pequeña escala de las actividades de cultivar, conservar o financiar una plantación de la cual puedan extraerse sustancias psicoactivas.

La financiación del cultivo o de la cosecha solo puede obtener tratamiento penal diferenciado en aquellos casos en los que la persona que ostenta alguna relación jurídica, formal o precaria, con un predio, financia en él y para su propio beneficio, las fases de cultivo y conservación de la plantación o su cosecha. En todo caso, no podrán acceder al tratamiento penal diferenciado aquellos financiadores de las plantaciones o cosechas que pertenezcan a una organización criminal, o terceros financiadores sin relación jurídica formal o precaria con el respectivo predio.

Parágrafo 1°. Quienes realicen las actividades de procesamiento de las hojas, flores, semillas o látex de opio obtenidos de la planta destinada a la producción de sustancias psicoactivas o en cuyas áreas de cultivo se encuentren sustancias, elementos o infraestructuras destinadas al procesamiento para la producción de drogas ilícitas, no serán objeto del tratamiento penal diferenciado previsto en la presente ley.

Entiéndase por procesamiento la transformación, por cualquier método, de los productos obtenidos de las plantas de uso ilícito, con el fin de obtener sustancias psicoactivas, desde los primeros procedimientos aplicados sobre las hojas, flores, semillas o látex de opio y hasta la obtención de la sustancia psicoactiva.

Parágrafo 2°. El tratamiento penal diferenciado no será aplicable cuando el beneficiario esté siendo procesado o haya sido condenado por el delito del artículo 375 de la Ley 599 de 2000 en concurso con otros delitos, salvo el delito de destinación ilícita de inmuebles del artículo 377.

Artículo 4°. *Beneficiarios por el tratamiento penal diferenciado.* El tratamiento penal diferenciado será aplicable a los sujetos que intervengan en el cultivo, conservación, financiación o cosecha, en pequeña escala, de plantaciones de uso ilícito, en cualquiera de las siguientes categorías:

Cultivador: es aquella persona que ostenta una relación jurídica, formal o precaria, sobre un predio rural donde realiza, por cuenta propia, las actividades de cultivo, conservación, financiación o cosecha de plantas, semillas o estacas de las cuales puedan producirse drogas ilícitas.

Amedierno: es quien, previo acuerdo con quien ostenta alguna relación jurídica con un predio, y con el ánimo de obtener ganancias mutuas, realiza en dicho lugar las actividades de cultivo, conservación o financiación de plantas o semillas de las cuales pueden producirse drogas ilícitas.

Parágrafo. No serán beneficiarios del tratamiento penal diferenciado quienes realicen las actividades descritas en este artículo en áreas de cultivo mayores a las determinadas en el primer inciso del artículo 6° de la presente ley.

Artículo 5°. *Parámetros para la identificación del pequeño cultivador.* La entidad encargada de la implementación del PNIS identificará los beneficiarios por el tratamiento penal diferenciado de acuerdo con los siguientes criterios concurrentes:

1. El área de terreno cultivada con cultivos ilícitos y el tipo de plantas sembradas.
2. La relación económica existente entre el producto de la actividad de cultivo y la subsistencia propia o del núcleo familiar.

CAPÍTULO 3

Disposiciones para el tratamiento judicial diferenciado para los pequeños cultivadores

Artículo 6°. Modifíquese el artículo 375 de la Ley 599 de 2000, el cual quedará así:

Artículo 375. Conservación o financiación de plantaciones. El que sin permiso de autoridad

competente cultive, conserve o financie plantaciones de las que se puedan producir cocaína, marihuana, morfina y heroína, o cualquiera otra droga que produzca dependencia, en áreas cuyo tamaño se encuentre entre 18 m² y 1.78 ha para la coca; 19 y 84 m² para el cannabis, o 0.8 m² y 0.34 ha para la amapola, o más de 1 kg de semillas de dichas plantas, incurrirá en prisión de 48 a 84 meses y multa de 10 a 50 salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Si el área del cultivo o la conservación de las plantaciones supera los límites del inciso anterior, incurrirá en prisión de 96 a 216 meses y en multa de doscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (266,66) a dos mil doscientos cincuenta (2.250) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

El que reciba beneficios administrativos del PNIS derivados de la sustitución de cultivos ilícitos e incumpla las obligaciones adquiridas en el acta de compromiso o en el documento que haga sus veces, incurrirá en prisión de 96 a 216 meses y en multa de doscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (266,66) a dos mil doscientos cincuenta (2.250) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Si se trata de la financiación de plantaciones en extensión que excediere los límites máximos previstos en el inciso 1 del presente artículo, la pena será de 108 meses a 216 meses de prisión y la multa de dos mil (2000) a cinco mil (5000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

El cultivo, conservación y financiación del cannabis no será punible cuando se haga con fines médicos o científicos, siempre y cuando quien realice estas actividades haya obtenido las licencias correspondientes de acuerdo con la ley.

Artículo 7°. *Actualización de las áreas de cultivo o de las cantidades de semillas o estacas.* El Consejo Nacional de Estupefacientes o quien haga sus veces realizará análisis de los parámetros de áreas y cantidades establecidos en el artículo 6° de la presente ley. En caso de considerar necesario su actualización de acuerdo con criterios derivados del tipo de plantación, semilla, área afectada por la plantación, nuevos métodos de cultivo o producción y el rendimiento estimado de la plantación o semilla, recomendará a sus miembros con competencia legislativa, promover las reformas necesarias, con arreglo a sus recomendaciones.

Artículo 8°. *Condiciones generales para el tratamiento penal diferenciado.* Dependiendo de la situación jurídica en que se encuentren, las personas podrán ser beneficiadas con el tratamiento penal diferenciado establecido en la presente ley, siempre y cuando se cumplan las siguientes condiciones generales:

1. Que se trate de la comisión de la conducta punible descrita en el inciso 1 del artículo 375 del Código Penal tal como está regulado en esta ley.
2. Que se trate de los sujetos establecidos en el artículo 4° de la presente ley.
3. Que no se trate de integrantes o miembros de grupos armados al margen de la ley; agentes del Estado o terceros que hayan cometido la

conducta descrita en el inciso 1° del artículo 375 del Código Penal según la redacción del mismo que se hace en la presente ley, por causa, con ocasión o en relación directa o indirecta con el conflicto armado, frente a los cuales la Jurisdicción Especial para la Paz tendría competencia.

4. Que la persona haya suscrito o suscriba el acta de compromiso o el documento que haga sus veces, de sustitución voluntaria y concertada de cultivos ilícitos en el marco del PNIS.
5. Que la persona sea aceptada e inscrita en el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito adoptado por el Gobierno nacional.
6. Que la persona no cometa ninguno de los delitos asociados a la cadena del narcotráfico o sus delitos conexos.

Artículo 9°. *Procedimiento para la renuncia de la acción penal de quienes no han sido procesados o judicializados.* Las personas que no tengan procesos por las conductas que dan lugar al tratamiento penal diferenciado deberán suscribir un acta de compromiso o el documento que haga sus veces ante el PNIS, la cual, además de contener la manifestación de voluntad de renunciar a la actividad ilícita, establecerá un periodo de verificación del compromiso por un término hasta de dos (2) años. El PNIS tendrá la obligación de verificar el cumplimiento de los compromisos durante el término establecido en cada caso.

Pasado el periodo de verificación establecido, el PNIS enviará a la Fiscalía General de la Nación el acto administrativo que declara cumplidos los compromisos durante el término establecido, para que esta, a su turno, adelante la renuncia al ejercicio de la acción penal.

La renuncia al ejercicio de la acción penal se consignará en una Resolución de la Fiscalía General de la Nación en la que se declare el archivo de las actuaciones iniciadas que no hayan llegado a la audiencia de imputación o su equivalente, o que respecto de la persona beneficiada y por el cultivo implantado en un predio determinado, no se adelantarán investigaciones penales.

Artículo 10. *Incumplimiento de los compromisos establecidos para la renuncia de la acción penal de quienes no han sido procesados o judicializados.* Si se establece que durante el periodo de verificación la persona ha incumplido sus compromisos, el PNIS revocará el acta de compromiso o el documento que haga sus veces y no podrá suscribirse una nueva.

Si vencido el término de verificación, la persona beneficiada incurre en el delito previsto en el artículo 375 del Código Penal, la Fiscalía General de la Nación podrá iniciar, de inmediato y oficiosamente, las investigaciones respectivas de acuerdo con las normas ordinarias del procedimiento penal.

Artículo 11. *Efectos del procedimiento para la renuncia de la acción penal de quienes no han sido procesados o judicializados.* La decisión en la que se reconoce el cumplimiento de los compromisos durante el periodo de verificación extingue la acción penal.

Artículo 12. *Procedimiento para la extinción de la acción penal en el caso de los procesados.* Los imputados o acusados por la conducta punible descrita en el inciso 1 del artículo 375 del Código Penal según lo redactado en la presente ley, informarán al fiscal del caso la intención de ser beneficiados con el tratamiento penal diferenciado.

El fiscal del caso informará de la situación al PNIS para que suscriba con el procesado un acta de compromiso o el documento que haga sus veces de renunciar a cultivar, conservar o financiar las plantaciones de uso ilícito.

Suscrita el acta de compromiso o el documento que haga sus veces, el fiscal adoptará la decisión de suspender el procedimiento penal hasta por dos (2) años que se tomarán como periodo de verificación de los compromisos establecidos. El juez de control de garantías realizará el control de legalidad de la decisión adoptada.

Pasado el periodo de verificación establecido, si se ha cumplido con los compromisos adquiridos, el fiscal del caso solicitará ante el juez de conocimiento la preclusión de la acción penal o la cesación del procedimiento.

Parágrafo. Cuando se tome la decisión de suspender el procedimiento y el imputado o acusado se encuentre cobijado con una medida de aseguramiento privativa de la libertad, el fiscal del caso solicitará al juez de control de garantías la libertad provisional del procesado adquirida en el marco del tratamiento penal diferenciado.

Artículo 13. *Incumplimiento de los compromisos establecidos para la extinción de la acción penal en el caso de los procesados.* Si se establece que durante el periodo de verificación fijado, el imputado o acusado ha incumplido sus compromisos, el fiscal presentará el caso ante el juez de control de garantías, quien resolverá el asunto. En caso de encontrar demostrado el incumplimiento, reconocerá la improcedencia del beneficio e informará al PNIS para que revoque al acta de compromiso.

En estos casos la Fiscalía General de la Nación continuará con el ejercicio de la acción penal de acuerdo con las reglas ordinarias establecidas en las Leyes 599 de 2000 y 906 de 2004.

Artículo 14. *Efectos de la extinción de la acción penal en el caso de los procesados.* La decisión en la que se reconoce el cumplimiento de los compromisos durante el periodo de verificación tiene los mismos efectos reconocidos que una resolución de preclusión de la acción penal, de acuerdo con el artículo 334 de la Ley 906 de 2004.

Artículo 15. *Procedimiento para la extinción de la sanción penal en el caso de los condenados.* Los condenados por el delito establecido en el inciso 1 del artículo 375 del Código Penal según la redacción que del mismo se hace en la presente ley podrán ser beneficiados con la suspensión condicionada de la ejecución de la pena como forma de tratamiento penal diferenciado.

En este caso, el condenado le comunicará al juez de ejecución de penas y medidas de seguridad competente, su propósito de acceder al beneficio

establecido en la presente ley. También podrá el juez de ejecución de penas y medidas de seguridad indagar oficiosamente con el condenado si tiene el interés de acceder al beneficio establecido en la presente ley.

Parágrafo. Para los casos de condenados, si fuere el caso, se convertirá el número de plantas con las que se judicializó a su equivalente en área de cultivo.

Si el condenado todavía se encontrase vinculado al cultivo ilícito que dio origen a su condena, el juez de ejecución de penas y medidas de seguridad informará de la situación al PNIS para que esta suscriba con el condenado un acta de compromiso de renunciar a cultivar, conservar o financiar cultivos ilícitos.

Suscrita el acta de compromiso, el juez ordenará la libertad inmediata del condenado, la cual estará sometida, además de las condiciones establecidas en la mencionada acta, a las condiciones que el juez considere prudentes en el caso concreto, relacionadas con la información del lugar de residencia, con la obligación de comparecer ante la autoridad judicial y no salir del país.

La suspensión condicional y transitoria de la ejecución de la pena tendrá un periodo de verificación hasta por dos (2) años. En caso de que el tiempo que falte para el cumplimiento de la condena sea menor, se tomará este como periodo de verificación de los compromisos.

Pasado el periodo de verificación de los compromisos, el juez revisará que estos se hayan cumplido satisfactoriamente. En tal caso se procederá a declarar la extinción de la sanción penal de que trata esta ley.

Si el condenado no se encontrase vinculado al cultivo ilícito que dio origen a su condena, el juez de ejecución de penas y medidas de seguridad solicitará a la Policía Nacional que verifique la inexistencia del cultivo o la falta de vinculación del condenado al mismo.

En este caso, el juez ordenará la libertad inmediata del condenado, imponiéndole la obligación de no sembrar, no resembrar, no cultivar, ni estar involucrado a labores asociadas a los cultivos ilícitos, ni participar en la comercialización ilegal de las materias primas derivadas de estos hasta por un término de dos años o el que falte para cumplir la condena. El incumplimiento de estas obligaciones dará lugar a la revocatoria de la libertad.

Artículo 16. *Incumplimiento de los compromisos establecidos para la extinción de la sanción penal en el caso de los condenados.* En caso de incumplimiento de los compromisos establecidos durante el periodo de verificación, el juez revocará la decisión mediante la cual otorgó la suspensión condicional y transitoria de la ejecución de la pena y el condenado retornará al cumplimiento de la sanción penal en los términos establecidos por las Leyes 65 de 1993, 599 de 2000, 600 de 2000 y 906 de 2004. Así mismo, informará al PNIS para que revoque al acta de compromiso.

Artículo 17. *Efectos del procedimiento para la extinción de la sanción penal en el caso de los*

condenados. La decisión en la que se reconoce el cumplimiento de los compromisos durante el periodo de verificación extingue la sanción penal. Así mismo, tiene como efecto la eliminación de los registros respectivos de los antecedentes generados por los hechos objeto de beneficio.

Artículo 18. *Concursos.* El tratamiento judicial diferenciado no será aplicable cuando el beneficiario esté siendo procesado o haya sido condenado por el delito del artículo 375 de la Ley 599 de 2000, en concurso con otros delitos, salvo el delito de destinación ilícita de inmuebles del artículo 377.

Artículo 19. *Tratamiento diferenciado en materia de extinción de dominio.* Los procesos de extinción de dominio en los cuales el afectado haya suscrito acta de compromiso cumpliendo todos los requisitos del artículo 8° de la presente ley, y en los cuales la causal de extinción que dio inicio al proceso esté relacionada con el delito previsto en el inciso 1° del artículo 375 del Código Penal, y el bien objeto de extinción no pertenezca a organizaciones criminales, deberán tramitarse de acuerdo a las siguientes reglas:

1. Si el proceso se encuentra en fase inicial, el fiscal competente deberá proferir resolución de archivo en los términos del artículo 124 de la Ley 1708 de 2014.
2. Si el proceso se encuentra en etapa de juzgamiento, el funcionario judicial suspenderá el trámite hasta por dos años, a la espera de verificación del cumplimiento de los compromisos suscritos. Si transcurridos los dos años de verificación, el juez no ha sido informado del incumplimiento de los compromisos por parte del afectado en el proceso de extinción de dominio, deberá dictar sentencia negando la extinción del derecho de dominio.

Si en cualquier momento dentro del periodo de verificación, la autoridad competente en el proceso de extinción de dominio advierte incumplimiento del acta de compromiso por parte del afectado, desarchivará la investigación si se encontrase archivada, o reactivará el proceso, si estuviese suspendido.

En aquellos casos en los cuales exista sentencia en firme declarando la extinción de dominio, el administrador del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (Frisco) o quien haga sus veces, destinará al bien a la entidad encargada del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

CAPÍTULO 4

Disposiciones finales

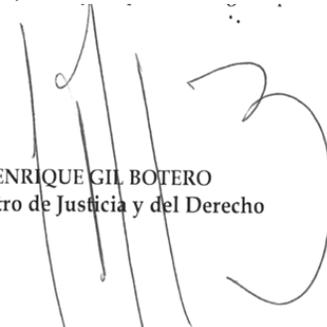
Artículo 20. *Diseño del mecanismo operativo.* La entidad encargada de la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito o quien haga sus veces, creará y reglamentará el mecanismo operativo para la aplicación del tratamiento penal diferencial en el marco del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito.

Artículo 21. *Seguimiento.* El Consejo Nacional de Estupefacientes en el marco de sus funciones

podrá solicitar al PNIS la información necesaria para la generación de evidencia que permita desarrollar seguimiento y ajustes en la política pública.

Artículo 22. *Vigencia.* La presente ley empezará a regir a partir de la fecha de su promulgación.

Señor Secretario,



ENRIQUE GIL BOTERO
Ministro de Justicia y del Derecho

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente proyecto de ley crea los mecanismos judiciales y administrativos para el tratamiento penal diferenciado de pequeños cultivadores acordado en el punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

Esta exposición de motivos se desarrollará en el siguiente orden: **(i)** Desarrollo de las disposiciones generales que describen el objeto del proyecto, su justificación, el alcance y los antecedentes normativos que originan el proyecto; **(ii)** Descripción de los cultivos ilícitos en Colombia, problemática asociada con los pequeños cultivadores en Colombia y las acciones de Gobierno para reducir los cultivos ilícitos; **(iii)** Tendencias en la judicialización por el delito de conservación o financiación de plantaciones; **(iv)** Tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, su conceptualización y delimitación de los sujetos y actividades y la aplicación al tratamiento penal diferenciado; **(v)** Modificación del tipo penal de conservación o financiación de plantaciones, artículo 375 del Código Penal vigente, Ley 599 de 2000.

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

1. Objetivo del proyecto

La presente ley tiene por objeto crear mecanismos judiciales y administrativos para reconocer un tratamiento penal diferenciado, transitorio y condicionado, a los agricultores que, en pequeña escala, se han visto compelidos a establecer cultivos ilícitos como consecuencia de las dinámicas que generó el conflicto armado interno en el país. En esa dirección, se crean herramientas que ofrecen alternativas dirigidas a reducir la judicialización, limitar el uso del encarcelamiento como retribución penal, y disminuir el tiempo efectivo de privación de libertad de los procesados o condenados por el delito de conservación o financiación de plantaciones ilícitas previsto en el artículo 375 de la Ley 599 de 2000.

La propuesta responde a la necesidad de adoptar una política criminal en materia de drogas ilícitas,

dirigida no a la judicialización como medida primigenia, sino al perfeccionamiento de políticas que aporten al desarrollo económico y social del país, particularmente, de las comunidades afectadas por el fenómeno de los cultivos ilícitos.

2. Justificación del proyecto de ley

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera logrado entre las FARC-EP y el Gobierno nacional refleja la intención de las partes de encontrar una solución al problema de las drogas ilícitas a partir de los componentes básicos de la erradicación y sustitución de cultivos ilícitos; la prevención del consumo de sustancias psicoactivas, y la lucha contra el narcotráfico y el lavado de activos. Para contribuir con el propósito de la sustitución y erradicación de cultivos ilícitos, en el Acuerdo Final se pactó un tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, en aras de contribuir a la transformación económica y social de los territorios afectados por la problemática de los cultivos ilícitos e intensificar la lucha contra los actores u organizaciones dedicadas al narcotráfico.

Como lo reconoce el Acuerdo Final, la persistencia del problema de las drogas ilícitas está ligada a la existencia de condiciones de pobreza y marginalidad, debilidades de la política estatal y la existencia de organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico, que a su vez inciden en formas específicas de violencia que han atravesado, alimentado y financiado el conflicto armado interno.

Aunque la política de lucha contra las drogas ejecutada en los últimos 30 años refleja algunos avances para enfrentar la problemática de las drogas ilícitas –como el desmantelamiento de bandas dedicadas al narcotráfico en toda su cadena (cultivo, producción, distribución y comercialización) y la erradicación de un número considerable de hectáreas de plantaciones ilícitas– el fenómeno persiste en diferentes regiones del país. Esto demuestra que la política no ha logrado los resultados esperados.

A tono con la dificultad planteada, la presente ley pretende reorientar los esfuerzos de la política de lucha contra las drogas que venía implementándose hasta antes del Acuerdo Final, con el fin de adoptar medidas legislativas que respondan coherentemente a lo acordado entre el Gobierno nacional y las FARC-EP, de manera que se garantice la sostenibilidad del Acuerdo Final y la sustitución efectiva de cultivos ilícitos, y se logre un tratamiento penal razonable y proporcionado para los pequeños cultivadores de plantaciones ilícitas.

3. Alcance del Proyecto

Dentro del marco del fin del conflicto, se contempla la necesidad de reconocer tratamiento penal diferenciado a los pequeños cultivadores que estén o hayan estado vinculados al delito de conservación o financiación de plantaciones, bajo un enfoque de derechos humanos y género, que promueva la implementación de planes integrales

de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos con el potencial suficiente para superar las condiciones de vulnerabilidad de las comunidades afectadas por dicha actividad ilícita.

La renuncia al ejercicio de la acción penal, la extinción de la acción penal o la extinción de la pena planteada en el Acto Legislativo número 01 de 2017, crearon un marco constitucional que permite un tratamiento penal diferenciado para los delitos ordinarios referidos en el Acuerdo Final que no están en el ámbito de aplicación de los mecanismos de justicia transicional, y que por su influencia y conexión con el conflicto armado interno y la relación con las actividades que el grupo armado al margen de la ley desarrollaba en determinado territorio, merecen un tratamiento diferenciado en el marco de la política y justicia transicional del Estado, como es el caso del delito cometido por los pequeños cultivadores.

Para reconocer un tratamiento penal diferenciado a las personas responsables del delito previsto en el artículo 375 de la Ley 599 de 2000, la aplicación del artículo 5° transitorio del citado Acto Legislativo requiere de una estrategia de erradicación y sustitución de cultivos ilícitos que en un contexto de reconciliación y fomento de la productividad en las regiones que históricamente han sido afectadas por cultivos ilícitos, contribuya a reducir los efectos negativos que sobre las comunidades o familias campesinas pueden generar las medidas judiciales de carácter penal, en especial los efectos que se desprenden de la utilización de las medidas privativas de la libertad previstas en las Leyes 599 de 2000 y 906 de 2004.

La importancia de la aplicación del tratamiento penal diferenciado a partir de la estrategia enunciada radica en la pretensión de intervención del Estado en zonas altamente vulnerables, lo cual requiere de una oferta institucional integral que fomente la productividad y la generación de ingresos de carácter lícito. Con todo lo anterior, reconocer que el cultivador o su núcleo familiar no se lucran en gran medida del cultivo de plantaciones ilícitas y que su conducta está justificada en parte por la desatención o las dificultades a raíz del aislamiento de los servicios básicos que trajo consigo el conflicto armado, sugiere para el Estado la aplicación de políticas dirigidas al fortalecimiento de los territorios afectados, la reducción de los daños derivados del tratamiento penal y la dirección de los esfuerzos institucionales hacia la lucha contra las organizaciones criminales dedicadas al narcotráfico.

En ese camino, conscientes de que la política criminal del Estado debe mantener criminalizado el delito de cultivo o conservación de plantaciones previsto en el artículo 375 de la Ley 599 de 2000, conforme a las convenciones internacionales ratificadas por Colombia¹, es necesario flexibilizar la judicialización de los responsables de dicho delito, de manera que la respuesta primigenia del Estado

frente a los pequeños cultivadores de plantaciones ilícitas se convierta en la aplicación de programas de sustitución de cultivos ilícitos y no la utilización de las medidas y sanciones privativas de la libertad.

4. Antecedentes normativos.

4.1 Acuerdo Final - Sub-punto 4.1.3.4, señala lo siguiente:

(...)“el Gobierno se compromete a tramitar los ajustes normativos necesarios que permitan renunciar de manera transitoria al ejercicio de la acción penal o proceder con la extinción de la sanción penal contra los pequeños agricultores y agricultoras que estén o hayan estado vinculados con el cultivo de cultivos de uso ilícito cuando, dentro del término de 1 año, contado a partir de la entrada en vigencia de la nueva norma, manifiesten formalmente ante las autoridades competentes, su decisión de renunciar a cultivar o mantener los cultivos de uso ilícito. El Gobierno nacional garantizará durante este año el despliegue del PNIS en todas las zonas con cultivos de uso ilícito para que se puedan celebrar los acuerdos con las comunidades e iniciará su implementación efectiva. El ajuste normativo deberá reglamentar los criterios para identificar quienes son los pequeños agricultores y agricultoras de cultivos de uso ilícito. La manifestación voluntaria de renuncia al cultivo de uso ilícito y a la permanencia en dicha actividad, podrá darse de manera individual, o en el marco de acuerdos de sustitución con las comunidades. Este tratamiento podrá ser revocado por reincidencia en las conductas asociadas a cualquier eslabón de la cadena de producción de los cultivos de uso ilícito y sus derivados. Se dará prioridad en la implementación a los programas de sustitución de cultivos de uso ilícito” (...).

4.2 El artículo 5° transitorio del Acto Legislativo número 01 de 2017, por medio del cual se crea un título de disposiciones transitorias de la Constitución Política para la terminación del conflicto armado y la construcción de una paz estable y duradera y se dictan otras disposiciones, señaló lo siguiente:

“(…) La ley reglamentará el tratamiento penal diferenciado a que se refiere el numeral 4.1.3.4. del Acuerdo Final en lo relativo a la erradicación voluntaria de cultivos ilícitos, y determinará, conforme a lo establecido en el Acuerdo Final, en qué casos y bajo qué circunstancias corresponde a la jurisdicción ordinaria la investigación y juzgamiento de los delitos de conservación y financiamiento de plantaciones (artículo 375 del Código Penal), tráfico, fabricación o porte de estupefacientes (artículo 376 del Código Penal) y destinación ilícita de muebles o inmuebles (artículo 377 del Código Penal) cometidos por las personas respecto de quienes la JEP tendría competencia” (...).

4.3 El Plan Decenal de Justicia (2017-2027), aprobado por el Decreto número 979 de 2017, prevé dentro de sus acciones realizar ajustes normativos para el tratamiento penal diferenciado de los

¹ Convención única sobre estupefacientes de 1961, artículo 22 y Convención de las naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas de 1988, artículo 3.

eslabones débiles de la cadena del narcotráfico e impulsar acciones dirigidas a implementar alternativas al encarcelamiento para delitos de drogas de menor gravedad.

4.4 El Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018) propone algunos objetivos para enfrentar la problemática de los eslabones débiles de la cadena del narcotráfico, así:

- *“La redefinición del enfoque de política criminal orientada a proteger los derechos de los eslabones de cultivo y consumo de la cadena, los cuales suelen corresponder a poblaciones afectadas y con mayor grado de vulnerabilidad, y que a la vez, permita atacar con mayor contundencia los eslabones más fuertes asociados con crimen organizado y manejo de grandes capitales ilícitos”*; y
- *“Desarrollo y actualización del Estatuto Nacional de Estupefacientes, con el objetivo de manejar diferenciadamente la acción penal frente a los cultivos de uso ilícito, darle especificidad a los delitos en relación con el rol del individuo en la cadena de producción de drogas y actualizar el marco legal para el desarrollo de programas de desarrollo alternativo en comunidades dispuestas a abandonar sus vínculos con los cultivos de uso ilícito”*².

A su vez, el Plan Nacional de Desarrollo, al referirse a la política criminal del Estado, señala:

*“En materia de política criminal, de conformidad con la Comisión Asesora de Política Criminal, existen graves falencias, particularmente, porque es reactiva, poco reflexiva, inestable e inconsistente, lo que repercute en la calidad de su gestión. En efecto, durante las últimas dos décadas ha existido un incremento significativo de la severidad punitiva y del recurso a la privación de la libertad. Sin embargo, la experiencia internacional señala que la capacidad real de estas medidas para prevenir los crímenes y enfrentar problemas sociales complejos es limitada”*³.

El enfoque de la política de drogas planteado en el Plan Nacional de Desarrollo basado en lo acordado en el punto 4 de los acuerdos de paz impone el reto de adoptar alternativas penales que permitan el tratamiento penal diferencial a los pequeños cultivadores de plantaciones ilícitas. Por lo anterior, el proyecto normativo pretende hacer ajustes al artículo 375 de la Ley 599 de 2000.

4.5 Decreto 896 de 2017. Creación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS)

El PNIS hace parte del Acuerdo Final y es un capítulo especial de la Reforma Rural Integral.

Este programa se implementará en los territorios en donde las comunidades firmen los acuerdos para la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito, comprometiéndose a: a) no sembrar; b) no participar en la comercialización ilegal de las materias primas derivadas de estas; y c) no cultivar ni estar involucradas en labores asociadas a los cultivos ilícitos.

Dentro de los componentes del PNIS se encuentra: a) El Plan Integral Comunitario y Municipal de Sustitución y Desarrollo Alternativo (Pisda) que es el resultado de un proceso de construcción comunitaria, participativa y concertada para la transformación integral del territorio y para dar solución definitiva al problema de los cultivos ilícitos; b) Las asambleas comunitarias, que son parte fundamental del PNIS, quienes diseñarán los planes comunitarios y elegirán delegados para conformar: a) la comisión municipal de planeación participativa (CMPP) encargada de articular los planes de cada comunidad con el Plan Integral Comunitario y Municipal de Sustitución y Desarrollo Alternativo, y b) el Consejo Municipal de Evaluación y Seguimiento (CMES), que hará control y monitoreo al cumplimiento de los compromisos de los Pisda.

CAPÍTULO II

Cultivos ilícitos en Colombia

1. Problemática de los cultivos ilícitos

Colombia enfrenta un momento decisivo en su historia reciente: el escenario del posconflicto abre enormes posibilidades para el país rural afectado durante décadas por condiciones de pobreza y marginalidad.

El incremento de las áreas sembradas en un 52% respecto a 2015 (pasó de 96.000 ha en 2015 a 146.000 ha en 2016), al igual que el aumento en un 34.1% del potencial de producción de clorhidrato de cocaína en el mismo período, plantea retos importantes que deberán asumirse de manera estratégica para revertir esta tendencia de los últimos cuatro años y afianzar un abordaje diferente y proporcional sobre los distintos actores que intervienen en la cadena del narcotráfico.

En los territorios afectados por los cultivos ilícitos han tenido presencia actores armados ilegales que presentan algún nivel de control territorial que repercute en la reducción del acceso de las instituciones públicas y gobiernos locales, y a la oferta institucional de programas y servicios estatales, los cuales se debilitan por el incremento de la producción ilícita.

La producción de cultivos ilícitos constituye un fenómeno complejo. En la fase primaria de producción, los cultivadores, que en su mayoría son campesinos, no tienen influencia en el mercado ni en los precios. En algunas zonas, los grupos armados al margen de la ley y las organizaciones dedicadas a la

² Departamento Nacional de Planeación. Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. En <https://colaboracion.dnp.gov.co/cdt/prensa/bases%20plan%20nacional%20de%20desarrollo%202014-2018.pdf>. Consultado el 11/08/2016. Pp 384.

³

producción de drogas imponen reglas de juego que regulan el mercado.

A su vez, los aumentos en los picos de violencia en el territorio han estado asociados con los enfrentamientos entre los actores armados que habitualmente afectan con mucha mayor fuerza a quienes habitan el territorio, presentándose procesos intensivos de desplazamiento forzado interno, masacres y asesinatos selectivos, que tienen como propósito afectar las finanzas de los controladores del territorio o eliminar la base social de soporte.

Cuando los actores ilegales identifican una zona con alta vulnerabilidad, encuentran un escenario de alta receptividad para el establecimiento de núcleos de producción ilícita, los cuales se desarrollan con mayor velocidad y agudizan la problemática local y la pérdida de capacidades.

Algunas de las causas identificadas como factores incidentes en el incremento de los cultivos de coca y que son comunes en la mayoría de territorios identificados como afectados, son las siguientes:

- Incremento de las expectativas para recibir beneficios como contraprestación por la eliminación de los cultivos de coca.
- Incremento en el precio de la hoja de coca (2000 a 3.000 pesos el kilogramo).
- Aumento en la tasa representativa del mercado del dólar (35%).
- Reducción de riesgos al productor (se suspendió la aspersión y se redujo la presión estatal para la erradicación y bloqueos comunitarios).
- Otros elementos coyunturales: desaceleración de las economías del oro y petróleo.
- La ausencia de ayudas humanitarias, incentivos económicos y de las instituciones estatales en las zonas afectadas.

En efecto, la rentabilidad de las plantaciones ilícitas y las condiciones de marginalidad serían algunas de las causas comunes identificadas que originan el cultivo de plantaciones ilícitas y su consecuente judicialización. Dichos factores aparecen en escenarios de relaciones locales de mercado donde participan sujetos de economías de subsistencia, definidas como economías familiares en las que confluyen situaciones de vulnerabilidad como la indigencia, marginalidad, analfabetismo, baja escolaridad, el conflicto armado, el desplazamiento forzado, la falta de empleo y desarrollo, entre otras, que ubican el cultivo ilícito como la actividad predominante de colonos, campesinos, indígenas, afros y sus núcleos familiares⁴.

Por esto, con la suscripción del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción

de una Paz Estable y Duradera y la implementación de las estrategias derivadas de este, se busca plasmar los nuevos enfoques de la política de drogas en la superación de la producción a través de la transformación territorial, actuando de manera coordinada con el ejercicio de una política criminal efectiva que afecte a las organizaciones dedicadas al narcotráfico.

El Gobierno colombiano continúa realizando esfuerzos para desarticular las organizaciones ilegales que dinamizan los circuitos económicos de las drogas, al tiempo que enfoca su accionar hacia la transformación integral de los territorios cuyas condiciones les han hecho proclives a gravitar en torno a la ilegalidad. Es así como se debe continuar con la reducción del área afectada con cultivos ilícitos, el desmantelamiento de la infraestructura de extracción y refinamiento de drogas y la judicialización, pero, sobre todo, con la implementación de estrategias que lleven a eliminar la amenaza que configuran las organizaciones que buscan controlar la producción, el procesamiento y el tráfico de marihuana, cocaína y heroína.

La evolución del desarrollo alternativo hacia un desarrollo más integral y con amplia cobertura crea una conexión directa con los mecanismos que harán parte de la reforma rural integral, y son una apuesta sin precedentes para superar, familia a familia y territorio a territorio, las barreras que han mantenido al margen del progreso y el bienestar a estas comunidades. La participación activa en la formulación, implementación y seguimiento son los elementos diferenciadores que buscan dotar de sostenibilidad las intervenciones.

2. Tendencias de los Cultivos Ilícitos

En Colombia existen tres períodos de cambios en las tendencias:

- a) Período 2000-2006 (T1): Implementación del Plan Colombia, mediante el cual se fortalece la capacidad operativa de la fuerza pública en la lucha contra las drogas. Al final del período se robustece la erradicación manual y se inicia la desmovilización de las autodefensas en el marco de la Ley de Justicia y Paz;
- b) Período 2007-2013 (T2): Inicia con un incremento en el número de hectáreas con respecto al año 2008, que coincide con la aparición de las bandas criminales, consideradas reductos de las autodefensas que no se desmovilizaron. Durante el período se desarrolla con mayor intensidad la erradicación manual forzosa y la aspersión aérea con glifosato. De otro lado, se fortalecen programas de desarrollo alternativo de contención para evitar la expansión de los cultivos de coca;
- c) Período 2014-2017 (T3): Tendencia al incremento de los cultivos y la producción de drogas que podría coincidir con hechos como el posible aumento de las expectativas de los cultivadores para recibir beneficios como

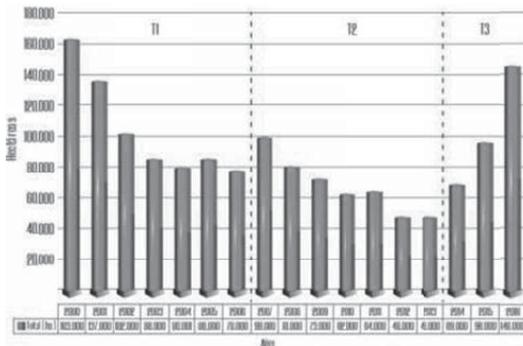
⁴ Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Perspectives on the Development Dimensions of Drug Control Policy. En https://www.unodc.org/documents/ungass2016/Contributions/UN/UNDP/UNDP_paper_for_CND_March_2015.pdf. Consultado el 10/08/2016.

contraprestación por la eliminación de los cultivos de coca; el incremento del precio de la hoja de coca en un 40%; la reducción de riesgos al productor; los elementos coyunturales asociados a las economías del oro y petróleo, y la devaluación del peso.

2.1 Cultivo de hoja de coca

En Colombia el récord histórico alcanzado en el 2000 con 163 mil hectáreas sembradas con coca se redujo a 48 mil hectáreas en 2013, el nivel más bajo registrado desde que el Sistema Integral de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) realiza mediciones. Después de una reducción de los cultivos de coca en dos momentos bien diferenciados (periodo 2000-2006 y periodo 2007-2013), los últimos años presentan incremento del área sembrada al pasar de 96 mil hectáreas en 2015 a 146 mil en 2016. Esto representa un aumento del 52% respecto de la medición de 2015.

Gráfica 1. Tendencia de los cultivos de coca 2000-2016.



Fuentes: Adaptadas por el ODC del Censo de Cultivos Ilícitos de SIMCI. Ministerio de Justicia y del Derecho. 2017.

De igual forma, los análisis muestran que alrededor del 20% del territorio colombiano ha estado permanentemente afectado durante los últimos 15 años (Nariño, Norte de Santander, Cauca, Putumayo, Guaviare, Meta y Antioquia). El 39% ha estado afectado en forma intermitente y el 36% no presenta cultivos de coca en los últimos tres años y se podría catalogar como abandono⁵ (esto se presenta en las regiones de la Amazonía, Sierra Nevada, Orinoquía y departamentos del Magdalena Medio como Boyacá y Santander). El 5% son las nuevas áreas con cultivos de coca y se consideran como áreas de expansión.

Los departamentos de Nariño, Putumayo, Norte de Santander y Cauca concentran el 72% de toda la coca sembrada en el último año en el país. Cabe resaltar que seis departamentos tienen menos de 50 hectáreas: Santander, Magdalena, Cesar, Guainía, Boyacá y Arauca, mientras que Cundinamarca, Caldas y La Guajira se encuentran libres de cultivos de coca.

Los departamentos de Caquetá y Antioquia evidencian mayor proporción de reincidencia del fenómeno con un 21% y 14%, respectivamente.

⁵ Informe de Monitoreo de Cultivos de Coca, 2016.

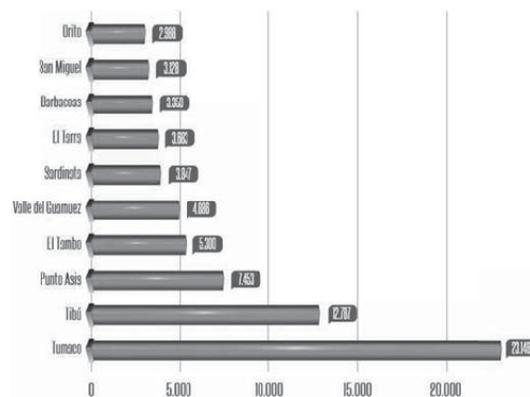
Es más fuerte la reincidencia en municipios como Briceño, El Bague y Nechí (Antioquia); Valparaíso y Florencia (Caquetá); Puerto Lleras, Puerto Concordia y Mapiripán (Meta); y Cumaribo (Vichada).

Tabla 1. Área con coca por departamento en Colombia 2008-2016.

Departamentos	Dic-2008	Dic-2009	Dic-2010	Dic-2011	Dic-2012	Dic-2013	Dic-2014	Dic-2015	Dic-2016	%cambio 2015-2016	% del total 2016
Nariño	19.612	17.639	16.951	17.231	10.733	13.177	17.285	29.755	42.627	43%	29%
Putumayo	9.658	5.633	4.785	9.951	6.148	7.667	13.609	20.068	25.162	25%	17%
Norte de Santander	2.886	2.713	1.889	3.490	4.516	6.345	6.944	11.527	24.831	115%	17%
Cauca	5.422	6.597	5.908	6.066	4.325	3.326	6.389	8.660	12.595	45%	9%
Caquetá	4.303	3.985	2.578	3.327	3.695	4.322	6.542	7.712	9.343	21%	6%
Antioquia	6.096	5.096	5.350	3.104	2.725	991	2.293	2.402	8.855	265%	6%
Guaviare	6.629	8.660	6.701	6.839	3.851	4.725	5.658	5.423	6.838	26%	5%
Meta	5.525	4.469	3.008	3.040	2.699	2.898	5.042	5.002	5.464	9%	4%
Bolívar	5.847	5.346	3.324	2.207	1.968	925	1.565	1.044	4.094	292%	3%
Córdoba	1.710	3.113	3.889	1.088	1.045	439	560	1.363	2.668	96%	2%
Chocó	2.794	1.789	3.158	2.511	3.429	1.661	1.741	1.489	1.803	21%	1%
Valle del Cauca	2.089	997	665	981	482	398	561	690	752	9%	0,51%
Vichada	3.174	3.228	2.743	2.264	1.242	713	511	683	699	2%	0,48%
Amazonas	836	312	338	122	98	110	173	111	167	50%	0,11%
Vaupés	567	395	721	277	254	184	109	33	97	194%	0,07%
Santander	1.791	1.066	673	595	111	77	26	21	37	76%	0,03%
Magdalena	391	169	121	46	37	37	9	7	35	400%	0,02%
Cesar	5	0	0	0	13	13	10	32	26	-19%	0,02%
Guainía	625	606	446	318	301	81	66	37	22	-40%	0,02%
Boyacá	197	204	105	93	10	17	14	8	15	88%	0,01%
Arauca	447	430	247	132	81	69	25	17	9	-47%	0,01%
Caldas	187	186	46	46	16	8	0	0	0	n.a	n.a
La Guajira	160	182	134	16	10	6	0	0	0	n.a	n.a
Cundinamarca	12	0	32	18	0	0	0	0	0	n.a	n.a
Total	80.953	73.139	61.812	63.762	47.790	48.189	69.132	96.084	146.139	52%	
Total redondeado	81.000	73.000	62.000	64.000	48.000	48.000	69.000	96.000	146.000	52%	
Número de departamentos afectados	24	22	23	23	23	23	21	21	21		

El 48% del área sembrada con coca (70.579 hectáreas) para el año 2016, se encuentra en 10 municipios de cuatro departamentos. Tumaco es el municipio más afectado con 23.148 hectáreas sembradas, que corresponden al 16% de la coca del país.

Gráfica 2. Los 10 municipios con mayor área sembrada con coca 2016.



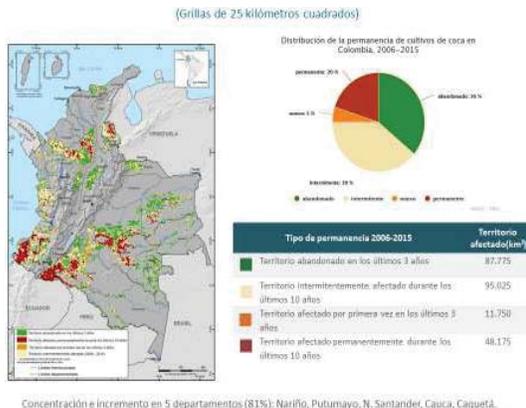
Fuente: Adaptado por ODC del Censo de Cultivos de Coca. Gobierno de Colombia y SIMCI.

Con el análisis de permanencia que realiza la UNODC-SIMCI, se reporta que el 22% del territorio nacional ha presentado cultivos en forma permanente durante los últimos 10 años, mostrando un aumento respecto al 2% detectado en 2015. El 79% de los cultivos de coca en 2016 (115.684 ha) se localiza

en territorios catalogados como permanentemente afectados.

El 36% de los territorios ha tenido un comportamiento intermitente durante los últimos 10 años, es decir, áreas donde los cultivos de coca aparecen y desaparecen. El 37% no ha presentado cultivos de coca en los últimos tres años y el 5% corresponde a nuevas áreas con cultivos de coca, es decir, zonas de expansión.

Gráfica 3. Distribución regional de la presencia de cultivos de coca 2007-2016



2.1.2 Precios y mercado de la hoja de Coca

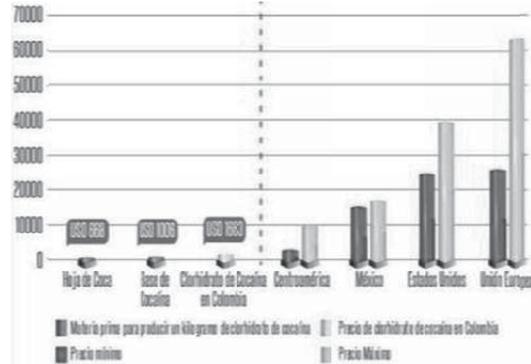
La siembra, producción y comercialización de droga requiere de diversas actividades, actores y organizaciones, con márgenes de utilidad y un sistema de incentivos para continuar en el negocio.

En la fase primaria de producción los cultivadores –que en su mayoría son campesinos– no tienen influencia ni en el mercado ni en los precios. En algunas zonas los grupos armados al margen de la ley y las organizaciones dedicadas a la producción de drogas imponen reglas de juego que regulan el mercado. Los productores agropecuarios tienden a tener una baja participación en los procesos de transformación y, por lo tanto, bajos niveles de rentabilidad frente a otros agentes de mercado.

Si se analiza el mercado global de la droga, los cultivadores solo reciben el 1,4% de los ingresos totales de la cocaína de todos los niveles del tráfico, y en la cadena del negocio son cadena reduzcan los suministros e incrementen los precios de la droga. Sin embargo, se observa que las ganancias del negocio del narcotráfico permiten sostenerlo y crear alternativas de choque con alto grado de adaptabilidad, por lo que es importante reconocer las vulnerabilidades estratégicas en la lucha contra la producción y el tráfico de drogas.

El reporte sobre los precios de la hoja de coca y sus derivados muestra para 2016 reducción en los montos pagados por la hoja de coca, pasta y base de cocaína, y un incremento en los precios de clorhidrato de cocaína. En relación con la hoja de coca, a pesar de la disminución en el precio en 2016, se ha mantenido en niveles altos en los dos últimos años.

Gráfica 4 Relación entre el precio en sitios de producción pagado por un kilogramo de cocaína en Colombia vs. precios internacionales.



Fuente. Observatorio de Drogas de Colombia 2015, a partir de datos Informe Mundial de Drogas de la UNODC, Policía Antinarcóticos, Interpol y DEA.

El precio pagado por la hoja de coca requerida para producir un kilogramo de clorhidrato de cocaína es de US\$ 668, y de base de cocaína, de alrededor de US\$ 1.006. Los precios de la cocaína en Colombia están alrededor de US\$ 1.633 el kilogramo, pero cuando esta llega a los mercados de consumo al por mayor, los precios cambian sustancialmente y oscilan entre US\$ 24.000 y US\$ 39.000 cuando llega a los Estados Unidos de América, y entre US\$ 25.700 y US\$ 63.400 en el mercado europeo. Cuando este producto llega a las calles de los diferentes países los precios se incrementan de manera sustancial debido a los mecanismos de adulteración y dosificación, generando una alta rentabilidad.

2.1.3 Producción. En la actualidad se observan algunos cambios en los procesos de producción y mercados:

- **La estructura de producción se está transformando mediante procesos más industrializados.** En 2005 solo un tercio de los cocaleiros vendía la hoja de coca a los intermediarios, mientras que dos tercios de los cultivadores de coca la procesaban. En 2015 esto cambia y el 64% de los productores campesinos venden la hoja de coca a un intermediario para su procesamiento. La estrategia actual de las redes criminales es la realización directa de los procesos industriales de producción para mayor control sobre la calidad y la homogeneidad.
- **Estructuras especializadas e interrelacionadas para favorecer la producción de droga.** Según un estudio liderado por el MJD con la Fuerza Pública y la FGN, y con el apoyo de la UNODC, se encontró que existen complejos de producción con diversas infraestructuras interconectadas, que tienen como fin la producción de clorhidrato de cocaína. Se encuentran diferentes tipos de laboratorios a lo largo del territorio nacional, cuyo tamaño varía de acuerdo con la región y cantidad de droga que se produzca.
- **La producción de base de cocaína no siempre se transforma en clorhidrato de cocaína en Colombia.** Una estrategia empleada por los traficantes para obtener un producto de mejor calidad y más homogéneo es la fa-

bricación de base de cocaína con mayor control sobre el proceso de extracción de alcaloides de cocaína. En el proceso se eliminan las impurezas de la pasta base de cocaína con permanganato de potasio, dando como resultado un producto de mejor calidad. Por información de la Fuerza Pública, se conoce que parte de la producción de base de cocaína se envía a otros países que estarían efectuando el proceso de refinación a clorhidrato de cocaína.

- **Ingresos de los productores agropecuarios con coca.** En 2016 el MJD y UNODC- SIMCI estimaron, con base en los estudios de productividad, costos e ingresos, que los productores agropecuarios de coca percibirían como ingresos potenciales US\$ 559 millones por el aumento de las cantidades producidas. En promedio, una unidad productora agropecuaria de coca podría percibir al año alrededor de \$13.657.000 por hectárea en 2016 (US\$ 4.500/ha/año) sin descontar los costos asociados a su producción. Los costos de sostenimiento oscilan alrededor de \$714.000 por hectárea al año (US\$ 234/ha/año), caracterizados por un menor uso de agroquímicos en relación con años anteriores.
- **Incremento en el número de hogares que siembran hoja de coca.** En el año 2016 alrededor de 106.900 hogares con un promedio de cinco personas percibieron ingresos por actividades de producción. Cada integrante del hogar podría recibir alrededor de US\$ 960 al año.
- **Promedio de tamaño de lotes de coca.** En promedio, el tamaño de los lotes de coca es de 0,96 ha a nivel nacional. Para los lotes pequeños son las propias familias las encargadas de llevar a cabo las labores de sostenimiento y cosecha.

La reactivación se presenta con mayor fuerza en territorios donde se han integrado diferentes eslabones de la cadena de producción, transformación y tráfico; donde no existen grupos hegemónicos que controlan el territorio, en particular el control de las FARC-EP; en territorios asociados a zonas de frontera o corredores de salida de droga, y en territorios donde persiste el problema por más de 10 años.

2.2. Cultivos de amapola.

Colombia no cuenta con sistemas de monitoreo que permitan realizar un seguimiento más preciso sobre las tendencias y dinámicas en esta materia. La información de cultivos de amapola en el territorio es reportada por la Policía Nacional, Dirección de Antinarcóticos, a partir de reconocimientos aéreos.

La amapola, de la cual se extrae el opio y sus derivados, proviene históricamente de los países asiáticos, destacándose Afganistán y los países del ‘Triángulo de Oro’ (Myanmar, Laos y Tailandia). En las Américas se reportan cultivos en México, Colombia y Guatemala.

Según el Informe Mundial de Drogas 2017 de UNODC, los cultivos mundiales en 2016 ascendían a 252.000 hectáreas sembradas, con una producción

estimada en 4.800 toneladas de opio seco. México y Colombia participaron con el 4% de los cultivos mundiales y el 3% de la producción mundial de opio.

Tabla 2. Detección de cultivos de amapola 2016

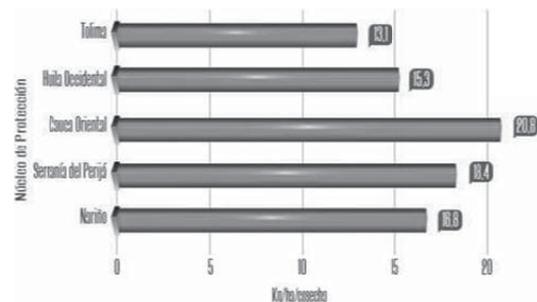
Departamento	Número de hectáreas
Cauca	162
Nariño	300
Total	462

Fuente. Policía Nacional – Dirección de Antinarcóticos.

Los cultivos de amapola en el país se caracterizan por la siembra en lotes pequeños o minifundios, en un rango de 1.100 a 3.600 m s. n. m. y se cultivan principalmente en las laderas de las montañas. Las mayores densidades de siembra se presentan en los departamentos de Huila, Tolima, Cauca y Nariño; en Cesar y La Guajira se cultiva en cantidades menores. Con el reporte de la Policía Antinarcóticos se puede determinar una reducción importante entre 2001 y 2013, al pasar de 4.273 ha a 298 ha, con una disminución del 93% respecto del año inicial de registro. Para 2016 la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional reportó 462 ha cultivadas. La mayor parte de cultivos de amapola se encuentran en Nariño y Cauca, pero no se hicieron reconocimientos en otras zonas del país como Huila, Tolima y Cesar, que tenían presencia de cultivos en años anteriores.

En el proceso de transformación se requieren 24 kg de látex de amapola (equivalentes a 8 kg de opio secado al horno) para producir un kilogramo de heroína pura (datos reportados por estudios realizados por el Gobierno de los Estados Unidos de América). En Colombia se presentan dos cosechas al año, a excepción de Nariño, que registra solo una al año.

Gráfica 2. Rendimiento por hectárea de opio secado al horno



Fuente: Datos del Gobierno de los Estados Unidos: Nariño (2010), Cauca (2009); Huila, Serranía del Perijá y Tolima (2004).

Teniendo en cuenta las 462 hectáreas detectadas por la Policía Nacional en 2016 y los rendimientos por hectárea de opio secado al horno reportados por el Gobierno de los Estados Unidos, se estima que en Colombia se produjeron alrededor de 17 tm de opio secado al horno, que representan alrededor de 2,1 tm de heroína. En el ámbito mundial se calcula que la producción potencial de opio secado al horno

en 2016 está alrededor de 6.380 tm, que representan una producción estimada de 448 tm.

2.3 Cultivos de Marihuana.

Las condiciones de siembra para el cultivo de marihuana en Colombia se encuentran entre los 50 y 2.000 msnm. Las principales zonas de siembra están ubicadas en los departamentos de Magdalena, Tolima, Cauca, Meta y Guaviare.

La detección de cultivos de marihuana en Colombia es efectuada por la Dirección de Antinarcóticos de la Policía Nacional mediante reconocimientos aéreos en helicópteros, utilizando GPS para georreferenciar las áreas afectadas, y la toma de registro fotográfico para posteriormente, a través de técnicas de fotointerpretación, establecer el área cultivada en hectáreas. Por condiciones climáticas no es posible identificar y cuantificar el total de los cultivos de marihuana en todo el territorio nacional. A diciembre de 2016 se habían detectado las áreas descritas en la siguiente tabla:

Tabla 2. Detección de cultivos de cannabis 2016.

Departamento	Área (hectáreas)
Cauca	69
Magdalena	11
Meta	9
Nariño	6
Total	95

Fuente: Policía Nacional – Dirección de Antinarcóticos. 2016.

La densidad de siembra de las plantas de cannabis depende de la calidad de la semilla, sistema de siembra, disponibilidad de riego y tipo de suelo. Se estima que en una hectárea se podrían cultivar aproximadamente 25.000 plantas a una distancia de 50 centímetros por 80 surcos. La producción de hoja seca de marihuana (libre de humedad) por hectárea se estima en 1.600 kilos, con un porcentaje de humedad del 20%⁶.

3. Acciones del Gobierno para reducir los cultivos ilícitos.

El tema de los cultivos ilícitos reviste tal grado de complejidad que una sola medida o estrategia no contribuye a su reducción. La apuesta actual es tener una visión integral, objetiva y estratégica, construida con aportes de todos los actores del Gobierno para afrontarlo. Todos los debates internos que se puedan suscitar en relación con las cifras o las hectáreas sembradas nos alejan de los temas realmente importantes, como el rezago de los territorios y comunidades afectadas por los cultivos ilícitos y el potencial que tienen para la economía del país.

En la actualidad hay expectativa porque las regiones que han sido afectadas durante varias décadas por la problemática de las drogas podrían ser territorios de paz y desarrollo e integrarse al circuito económico del país para que su población y las nuevas generaciones puedan tener mejores niveles de bienestar y mayores oportunidades de vida.

Lo anterior es consecuente con los compromisos que asumió Colombia en la Ungass 2016 y con los pronunciamientos sobre la necesidad de generar un cambio profundo en la política de drogas.

En concordancia, el Gobierno nacional propuso tres objetivos fundamentales:

- Incrementar las capacidades nacionales y territoriales para reducir las vulnerabilidades de las zonas afectadas por la problemática de las drogas ilícitas mediante el mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y de seguridad de los territorios y su población.
- Atender integralmente el consumo de sustancias psicoactivas desde los enfoques de salud pública, derechos humanos y desarrollo humano.
- Reducir el delito asociado al narcotráfico orientando los esfuerzos del Estado hacia la lucha contra los eslabones intermedios y superiores de esta cadena, que son los principales beneficiarios de las utilidades del mercado de las drogas y los generadores de violencia, corrupción y vulnerabilidad social.

Este es un momento coyuntural para un país como Colombia, que tiene la necesidad de crear un frente común con una visión integral y articulada para solucionar las causas del problema, sin olvidar el papel fundamental de la participación ciudadana en la construcción y apropiación de la política, así como el control social para cerrar las brechas que dan cabida a la aparición de distintos fenómenos de ilegalidad.

La estrategia contra los cultivos ilícitos y la producción de droga incluye una serie de medidas que comprenden la sustitución voluntaria, los programas de desarrollo del territorio (entre los que está el desarrollo alternativo) y la erradicación manual forzosa. Para interrumpir la cadena de producción y comercialización se llevan a cabo esfuerzos de control e interdicción por parte de las autoridades. El reto para el Gobierno colombiano está en superar las señales de resistencia a las acciones de control.

La sustitución voluntaria se realiza en concertación con las comunidades, las cuales toman la determinación de eliminar los cultivos ilícitos y se vinculan a programas de sustitución de cultivos y desarrollo alternativo. Contempla un acuerdo colectivo, que expresa la voluntad política de la comunidad de nivel regional, municipal o departamental de vincularse al proceso de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos. Se busca garantizar sostenibilidad en esta intervención, incluyendo a las comunidades en la formulación de las estrategias productivas, de fortalecimiento social, de producción sostenible y de construcción de confianza, permitiendo y facilitando la inclusión

⁶ Ministerio de Justicia y del Derecho. Marihuana-Cannabis. En <http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/consumo/estudios/nacionales/CO03132015-marihuana-cannabis-aspectos-toxicologicos-sociales-terapeuticos.pdf>. Págs., 108-110. Consultado el 12/08/2016.

como miembros de una sociedad, como ciudadanos con derechos y con deberes.

En forma previa a la nueva política de control de cultivos ilícitos que se derivaría del punto 4 del Acuerdo Final, se suscribió un acuerdo entre las FARC-EP y el Gobierno nacional para poner en marcha un esfuerzo conjunto de sustitución voluntaria de cultivos ilícitos en el municipio de Briceño (Antioquia). Esta iniciativa se inició el 10 de junio de 2016 con el objetivo de fortalecer el proyecto piloto de desminado humanitario que se adelantaba en la Vereda El Orejón de ese mismo municipio. La intervención integral inicialmente realizada ha beneficiado a 1.137 veredas y aspira a eliminar alrededor de 954 ha de coca identificadas en el área de intervención.

Para 2017 el Gobierno nacional se fijó como meta adelantar la erradicación manual de 50 mil hectáreas de cultivos de coca y de manera simultánea promover en otras 50 mil hectáreas la erradicación voluntaria mediante la sustitución de los cultivos de coca. Esta estrategia requiere además una inversión complementaria para reducir las vulnerabilidades en los territorios afectados por este problema. Poder ingresar a estas zonas donde por años ha gravitado la coca, la minería ilegal, el tráfico de armas y muchos otros fenómenos criminales, permitirá la concentración de esfuerzos sobre las organizaciones criminales persistentes y sus infraestructuras de extracción y refinamiento de drogas, al tiempo que buscará brindar a las comunidades oportunidades para transformar sus territorios.

4. Arquitectura institucional para apoyar la transformación de los territorios afectados por cultivos ilícitos.

Conforman la nueva arquitectura institucional la Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos de la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto; la Agencia de Renovación del Territorio (ART) y la Agencia Nacional de Sustitución de Tierras (ANT), las cuales fueron creadas para contribuir con la transformación del sector rural en el país y, en particular, con el desarrollo de los territorios afectados por los cultivos ilícitos, trabajando de manera articulada y abriendo un amplio camino a los procesos de participación.

La Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), tiene entre sus funciones asesorar en el diseño y coordinación de las acciones relacionadas con la formulación, estructuración y desarrollo de programas para la sustitución de cultivos; apoyar el diseño de estrategias nacionales para la ejecución de programas relacionados con la sustitución de cultivos, y coordinar con los diferentes ministerios y departamentos administrativos la implementación de los programas y proyectos relacionados con la sustitución de cultivos.

La Dirección para la Sustitución de Cultivos Ilícitos, que pertenece a la Alta Consejería Presidencial para el Posconflicto, es la encargada de coordinar la construcción e implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS), que tiene por objeto promover la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito a través del desarrollo de programas y proyectos para contribuir a la

superación de condiciones de pobreza y marginalidad de las familias campesinas que derivan su subsistencia de los cultivos ilícitos y que se comprometan de manera voluntaria a la sustitución de dichos cultivos, la no resiembra, ni a estar involucrados en labores asociadas a estos, y que no hayan realizado siembras posteriores al 10 de julio de 2016.

La Agencia de Renovación del Territorio (ART) (adscrita al Ministerio de Agricultura), a partir de la necesidad de la implementación del punto 1 y parte del punto 4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, tiene por objeto: “coordinar la intervención de entidades nacionales y territoriales en zonas rurales afectadas por el conflicto priorizadas por el Gobierno nacional, mediante la ejecución de planes y proyectos para la renovación territorial de estas zonas, que permitan su reactivación económica, social y su fortalecimiento institucional para que se integren de manera sostenible al desarrollo del país”.

La gestión de la ART está enmarcada en 16 regiones que abarcan aproximadamente 190 municipios ubicados en 19 departamentos, los cuales cumplen los cuatro criterios definidos en el Acuerdo Final para la priorización de territorios (PRT): alta incidencia del conflicto armado, baja presencia institucional, alta presencia de economías ilegales y altos índices de pobreza multidimensional.

Para este enfoque de transformación territorial se crearon los programas PDET (Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial) y PNIS (Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito), con los que se busca sentar las bases para cambios estructurales del campo y crear condiciones de bienestar para la población rural y, en particular, para los territorios afectados por los cultivos ilícitos. La priorización se realiza sobre los territorios más afectados por el conflicto y las zonas con altos niveles de pobreza y necesidades insatisfechas.

La ART se encarga de coordinar la construcción e implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), instrumento para ejecutar de manera prioritaria y con mayor celeridad la Reforma Rural Integral (RRI) en 190 municipios de 16 regiones declarados como prioritarios en el marco del posconflicto por contar con índices de conflicto armado, pobreza, debilidad institucional y presencia de cultivos ilícitos.

También se creó la Agencia Nacional de Tierras (ANT) el 7 de diciembre de 2015 mediante el Decreto número 2363 (adscrita al Ministerio de Agricultura), con el objeto de 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 esta, 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. Su labor es garantizar el acceso a la tierra para los campesinos, formalizar la propiedad y

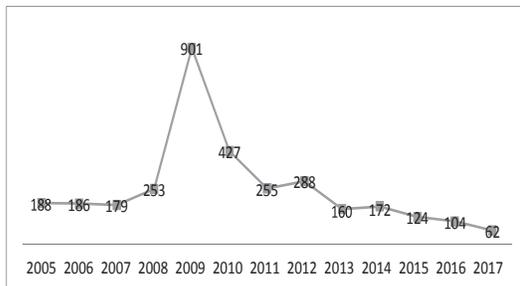
garantizar un uso adecuado en el cumplimiento de la función social de la tierra.

CAPÍTULO III

Tendencias en la judicialización por el delito de conservación o financiación de plantaciones

De acuerdo con el Reporte de Drogas 2016⁷, en Colombia hay una importante tendencia hacia la criminalización de las diferentes fases de la cadena de drogas (cultivo, producción, distribución, comercialización e incluso consumo). Esto ha generado un aumento en las penas y en el número de conductas tipificadas relacionadas con drogas, como se evidencia en las diferentes reformas realizadas a la normatividad penal colombiana en los últimos años. Es así como, dentro del marco jurídico vigente, el artículo 375 de la Ley 599 de 2000⁸, penaliza las conductas de conservación o financiación de plantaciones o semillas con penas que oscilan entre 5.3 años y 18 años. Sin embargo, a pesar de las penas impuestas para esta actividad, el encarcelamiento no ha tenido un impacto notorio en la reducción de los cultivos ilícitos, pero sí ha afectado a uno de los eslabones más débiles de la cadena del narcotráfico, como son los pequeños cultivadores. Frente a esto, es importante conocer algunas tendencias en la judicialización de este delito:

Capturas por el delito de conservación o financiación de plantaciones. 2005-2017



Fuente: Siedco - Policía Nacional. Cálculos Ministerio de Justicia y del Derecho.

* Corte a diciembre de 2017

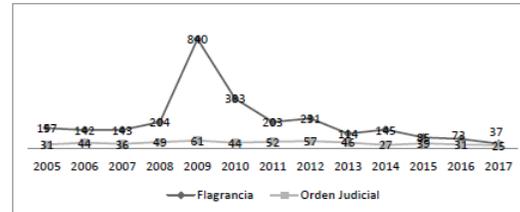
El comportamiento de las capturas por el delito de conservación y financiación de plantaciones del año 2005 a 2017, muestra que para el año 2009 se presentó un alza considerable comparada con los otros años, tendencia que disminuyó notablemente en los años posteriores. Si bien no se tiene certeza sobre la causa

⁷ http://www.odc.gov.co/Portals/1/publicaciones/pdf/odc-libro-blanco/ODC0100322016_reporte_drogas_colombia_2016.pdf.

⁸ De acuerdo con el artículo 375 del Código Penal “El que sin permiso de autoridad competente cultive, conserve o financie plantaciones de marihuana o cualquier otra planta de las que pueda producirse cocaína, morfina, heroína o cualquiera otra droga que produzca dependencia, o más de un (1) kilogramo de semillas de dichas plantas, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a doscientos dieciséis (216) meses y en multa de doscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (266.66) a dos mil doscientos cincuenta (2.250) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

de este aumento, por lo regular estos picos responden a políticas coyunturales que a un verdadero aumento en la comisión del delito. Para el año 2017, se realizaron 62 capturas por este delito a nivel nacional.

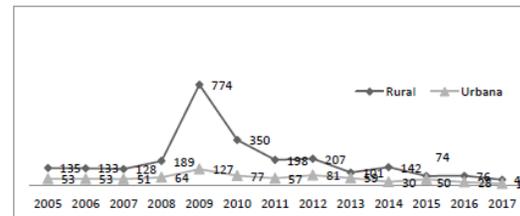
Capturas por Conservación y financiación de plantaciones por circunstancia. Año 2017



Fuente: Siedco - Policía Nacional. Cálculos Ministerio de Justicia y del Derecho. * Corte a diciembre 2017.

Las capturas por el delito de conservación y financiación de plantaciones desde el año 2005, se han caracterizado porque se realizan principalmente en flagrancia, es decir sin que haya una investigación previa sobre el posible delito que se ha cometido, que derive en una orden judicial. Sin embargo, se observa que esta tendencia viene disminuyendo, ya que para el año 2012 del total de capturas (288), el 80% (231) correspondían a capturas en flagrancia, mientras que para el 2017 del total de capturas (62), el 60% (37) corresponden a esta modalidad.

Capturas por conservación y financiación de plantaciones por zona. Año 2017

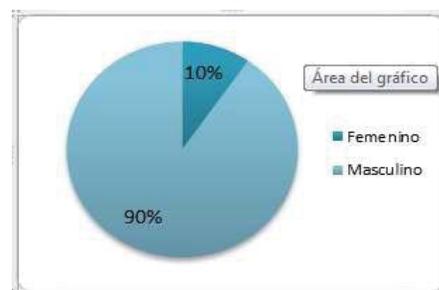


Fuente: Siedco - Policía Nacional. Cálculos Ministerio de Justicia y del Derecho. 2017

Por otra parte, la mayoría de capturas para este delito se realizan en zona rural, lo que es coherente con la misma naturaleza del delito y con la lógica de la captura en flagrancia. Para el año 2017, el 74% de las capturas se realizaron en zona rural, mientras que el 26%, se realizaron en zona urbana.

Por otra parte, del total de personas capturadas en el 2017 por el delito de conservación y financiación de plantaciones (62), el 90% son hombres (56) y el 10% (6) son mujeres.

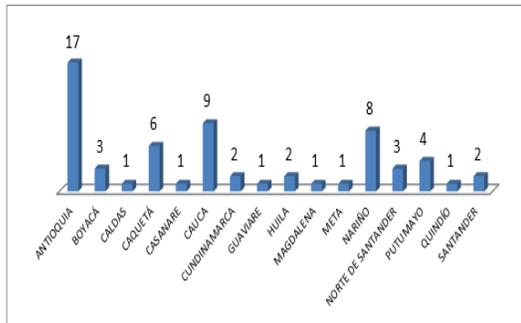
Capturas por conservación o financiación de plantaciones por género. Año 2017



Fuente: Siedco- Policía Nacional. Cálculos Ministerio de Justicia y del Derecho.

Analizando las capturas por departamento, se tiene que el mayor número de capturas por este delito en el 2017 se realizaron en Antioquia (17), seguido por Cauca (9), Nariño (8), y Caquetá (6). Al comparar estos resultados con el censo de cultivos de coca del 2016, se tiene que la mayor parte de las capturas se realizan en las zonas donde históricamente han existido cultivos ilícitos y presencia de grupos al margen de la ley.

Capturas por conservación y financiación de plantaciones, artículo (375. C. P.), por departamento. Año 2017

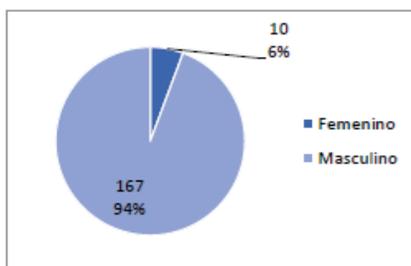
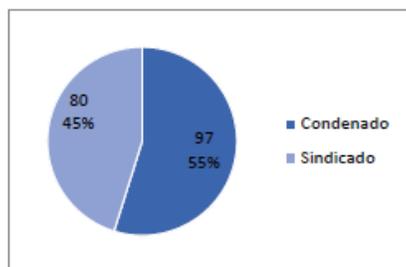


Fuente: Siedco - Policía Nacional. Cálculos Ministerio de Justicia y del Derecho.

1. Población carcelaria por el delito de conservación o financiación de plantaciones.

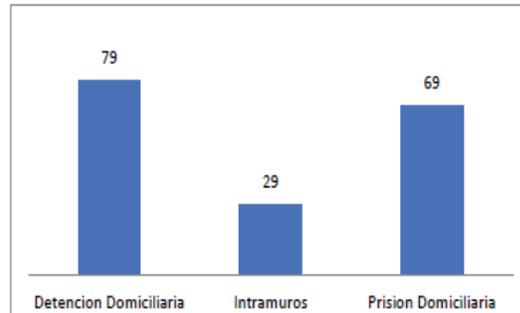
De acuerdo con cifras del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (Inpec), la población carcelaria por el delito de conservación o financiación de plantaciones, a enero de 2018, es de 255 personas, de las cuales 177 están por el delito de conservación sin concurso alguno con otras modalidades delictivas; de estos, 80 están sindicados (45%) y 97 condenados (55%) y 10 son mujeres (6%) y 167 son hombres (94%).

Población carcelaria por conservación o financiación de plantaciones por género y situación jurídica. Enero 2018.



Fuente: Sistema Misional del INPEC-SISIPEC Web. Cálculos Ministerio de Justicia y del Derecho.

2. Población Carcelaria por tipo de medida por el delito de conservación y financiación de plantaciones. Enero 2018



Fuente: Sistema Misional del INPEC - SISIPEC Web. Cálculos Ministerio de Justicia y del Derecho

De las 177 personas que están sindicadas o condenadas por el delito de Conservación sin concurso alguno con otras modalidades delictivas, 29 se encuentran intramuros (en un establecimiento carcelario), 79 con detención domiciliaria y 69 con prisión domiciliaria.

De acuerdo con las anteriores cifras, se concluye que el delito de conservación o financiación de plantaciones, tiene un impacto bajo en el número de la población carcelaria sindicada o condenada por delitos de drogas.

3. La utilización del derecho penal y la población carcelaria por el delito del artículo 375 de la Ley 599 de 2000.

La respuesta de la política criminal del Estado al delito de cultivo de plantaciones ilícitas ha sido la utilización del derecho penal y la prisión como herramientas de persecución y sanción. Dentro del marco jurídico vigente, el artículo 375 de la Ley 599 de 2000⁹, penaliza las conductas de conservación o financiación de plantaciones o semillas con penas que oscilan entre un mínimo de 5.3 años y un máximo de 18 años. Así mismo, de acuerdo al tipo penal, las conductas asociadas al pequeño cultivador, van desde la siembra hasta la recolección y responden a las siguientes categorías: (i) El cultivo; (ii) La siembra; (iii) El mantenimiento, el cuidado y vigilancia del cultivo; (iv) la financiación del cultivo; (v) Las labores domésticas; y (vi) La recolección de la cosecha.

⁹ De acuerdo con el artículo 375 del Código Penal “El que sin permiso de autoridad competente cultive, conserve o financie plantaciones de marihuana o cualquier otra planta de las que pueda producirse cocaína, morfina, heroína o cualquiera otra droga que produzca dependencia, o más de un (1) kilogramo de semillas de dichas plantas, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a doscientos dieciséis (216) meses y en multa de doscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (266.66) a dos mil doscientos cincuenta (2.250) salarios mínimos legales mensuales vigentes. Si la cantidad de plantas de que trata este Artículo excediere de veinte (20) sin sobrepasar la cantidad de cien (100), la pena será de sesenta y cuatro (64) a ciento ocho (108) meses de prisión y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes”.

CAPÍTULO IV

Tratamiento penal diferencial para pequeños cultivadores.**1. Conceptualización y delimitación de los sujetos y actividades que intervienen en la cadena de cultivos ilícitos.**

De acuerdo con los verbos rectores propuestos para la reforma del artículo 375 de la Ley 599 de 2000 (conservación o financiación de plantaciones), se podrían incluir dentro del tratamiento penal diferenciado los siguientes sujetos:

Pequeño cultivador y amediero. Teniendo en cuenta que en el ordenamiento jurídico no existe un instrumento normativo que delimite la actividad de cultivo de plantaciones ilícitas y establezca la extensión de tierra que permita identificar al pequeño cultivador y amediero, la ley pretende categorizar y definir los sujetos intervinientes en las fases de la cadena del cultivo y fijar algunos requisitos especiales para que los sujetos intervinientes en la cadena del cultivo a pequeña escala, puedan acceder a los beneficios previstos.

El proyecto de ley cobija a aquellas personas responsables de la conducta delictiva prevista en el inciso 1° del artículo 375 de la Ley 599 de 2000 que a la entrada en vigencia de la ley no estén siendo procesados o que se encuentren procesados o condenados por el mencionado delito, a condición de que los pequeños cultivadores y amedieros se acojan al Programa de Sustitución de Cultivos ilícitos (PNIS). No podrán beneficiarse del tratamiento penal diferenciado establecido en la presente ley, miembros de organizaciones criminales; combatientes de grupos armados al margen de la ley; agentes del Estado, o terceros que hayan cometido la conducta delictiva descrita en el inciso 1° del artículo 375 del Código Penal y no correspondan a la definición legal de pequeño cultivador o amediero.

Alcance de la Actividad de Cultivo, Conservación o Financiación. El alcance de la actividad de cultivo, conservación o financiación, que da lugar al tratamiento penal diferenciado, no cobija a miembros de organizaciones criminales o terceros sin relación con el respectivo predio o cultivo, y a las actividades de procesamiento del producto obtenido de la plantación ilícita con el fin de obtener una sustancia psicoactiva.

La actividad de financiar no solo debe entenderse como el patrocinio económico que hace un tercero al cultivo, sino también como la financiación que hace el cultivador de su propio cultivo.

2. Aplicación al Tratamiento Penal Diferenciado.

A continuación se señalan los criterios establecidos para dar aplicación al tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores o amedieros que no han sido procesados o judicializados, procesados y condenados.

2.1 Acceso al Tratamiento Penal Diferenciado.

Los pequeños cultivadores y amedieros se deberán acoger al Programa de Sustitución de Cultivos

Ilícitos (PNIS) para acceder al tratamiento penal diferenciado. Para ello, tendrán un término de un (1) año a partir de la suscripción del acuerdo colectivo de sustitución de cultivos ilícitos.

Si bien el punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final para la Terminación el Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera sugería un término de 1 (año) a partir de entrada en vigencia de la nueva ley para vincularse al tratamiento penal diferenciado, con el objetivo de garantizar la mayor cobertura posible del programa se fijó el término en un (1) año a partir de la suscripción del acuerdo colectivo de sustitución de cultivos ilícitos, en razón de que el Estado no puede, en la actualidad, llevar el programa de sustitución simultáneamente a todos los territorios afectados con la problemática.

No se podrá acceder al tratamiento penal diferenciado, cuando exista concurso entre la conducta de conservación y financiación y otros delitos, salvo cuando se trate del delito de destinación ilícita de inmuebles del artículo 377 de la Ley 599 de 2000.

2.2 Renuncia al ejercicio de la acción penal, la extinción de la acción penal o extinción de la pena- Procedimiento Aplicable.

Para que se adelante la renuncia, siempre será necesario la existencia de un acto administrativo proferido por la entidad encargada del PNIS, que declare la calidad de beneficiario del programa a quien haya sido identificado como cultivador o amediero y haya formalizado el compromiso irrevocable de renuncia a cultivar o mantener los cultivos ilícitos.

Cuando se trate de cultivadores o amedieros *no procesados o judicializados*, el compromiso de renuncia enunciado incluirá la aceptación de un periodo de verificación durante el término de dos (2) años por parte de la entidad encargada del PNIS. Verificado el cumplimiento satisfactorio del compromiso en el término previsto, la Fiscalía General de la Nación adelantará la renuncia al ejercicio de la acción penal.

Frente a los procesados, la Fiscalía General de la Nación adoptará la decisión de suspender el procedimiento penal hasta por dos (2) años, previo control de legalidad del juez de garantías. Verificado el cumplimiento satisfactorio del compromiso en el término de suspensión previsto, la Fiscalía General de la Nación solicitará ante el juez competente la preclusión del caso.

Finalmente, *frente a los condenados* se suspenderá de manera transitoria y condicionada la ejecución de la pena hasta por dos (2) años. Verificado el cumplimiento satisfactorio del compromiso en el término de suspensión previsto, el juez de competente declarará la extinción de la pena.

2.3 Efectos del tratamiento penal diferenciado. Además de la renuncia especial consagrada en el texto constitucional, traerá como efectos *la imposibilidad de decretar medidas cautelares y adelantar procesos de extinción de dominio* sobre los bienes relacionados con

los hechos constitutivos del delito del artículo 375, siempre que se trate de un pequeño cultivador o amediero y que los bienes no pertenezcan a organizaciones criminales.

2.4 Incumplimiento. El incumplimiento de los compromisos adquiridos con el PNIS para la procedencia de la renuncia al ejercicio de la acción penal, traerá como consecuencia la revocatoria del tratamiento penal diferencial y la imposibilidad acogerse nuevamente al PNIS. Si el incumplimiento proviene de procesados o condenados, se reanudará la acción penal o el cumplimiento de la pena conforme a las disposiciones de las Leyes 599 y 906.

2.5 Beneficios. Se otorgan beneficios a quien se acoja el tratamiento penal diferenciado, en materia de extinción de dominio. Estos beneficios se aplican a través de distintos mecanismos jurídicos, así: (i) si el proceso de extinción de dominio no se ha abierto o está en curso, o (ii) ya se cerró. (i) En los procesos de extinción de dominio que no han iniciado o están en curso. No se aplicarán medidas cautelares (embargo y anotación en folios de matrícula inmobiliaria) y se archivarán procesos adelantados, devolviendo el bien afectado a quien resulte favorecido con el tratamiento penal diferenciado, siempre que se trate de pequeños cultivadores con relación jurídica formal o precaria con los bienes y estos no pertenezcan a organizaciones criminales. (ii) En los procesos de extinción de dominio en que existe sentencia en firme, el administrador del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha Contra el Crimen Organizado (FRISCO) de la Fiscalía General de la Nación destinará el bien al PNIS.

2.6 Jurisdicción. La conducta de conservación y financiación de plantaciones ilícitas, cuando es cometida por el pequeño cultivador que cobija la presente ley, estará sometida a la competencia de la *justicia ordinaria* en el marco de la renuncia al ejercicio de la acción penal, a la extinción de la acción penal y extinción de la sanción penal incorporada en la Constitución Política a través del artículo 5° del Acto Legislativo número 01 de 2017, el cual advierte la necesidad de diferenciar en qué casos y bajo qué circunstancias corresponde a la jurisdicción ordinaria investigar y juzgar la conducta delictiva cometida por los pequeños cultivadores.

CAPÍTULO V

Modificación del tipo penal de conservación o financiación de plantaciones, artículo 375 del Código Penal vigente, Ley 599 de 2000.

El proyecto propone una modificación al tipo penal de conservación o financiación de plantaciones, contenido en el artículo 375 del Capítulo II del Título XIII del Libro Segundo Código Penal vigente, Ley 599 de 2000.

El artículo 375 de la Ley 599 de 2000, tipifica el delito de conservación o financiación de plantaciones, pero carece de un desarrollo jurídico que propugne un tratamiento penal diferenciado a los distintos intervinientes en el delito, como se observa a continuación.

(...) Artículo 375 Ley 599 de 2000 (Código Penal) Financiación de plantaciones. El que sin permiso de autoridad competente cultive, conserve o financie plantaciones de marihuana o cualquier otra planta de las que pueda producirse cocaína, morfina, heroína o cualquiera otra droga que produzca dependencia, o más de un (1) kilogramo de semillas de dichas plantas, incurrirá en prisión de noventa y seis (96) a doscientos dieciséis meses y en multa de doscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (266.66) a dos mil doscientos cincuenta (2.250) salarios mínimos legales mensuales vigentes (...).

(...) Si la cantidad de plantas de que trata este Artículo excediere de veinte (20) sin sobrepasar la cantidad de cien (100), la pena será de sesenta y cuatro (64) a ciento ocho (108) meses de prisión y multa de trece punto treinta y tres (13.33) a setenta y cinco (75) salarios mínimos legales mensuales vigentes(...)

(...) Las sanciones previstas en este artículo, no aplicarán para el uso médico y científico del cannabis siempre y cuando se tengan las licencias otorgadas, ya sea por el Ministerio de Salud y Protección Social o el Ministerio de Justicia y del Derecho, según sus competencias. (...)

Actualmente este artículo contiene dos hipótesis de relevancia para el derecho penal, ubicadas en los dos primeros incisos de la redacción vigente.

- En el primer inciso, el objeto de las conductas punibles son plantaciones y semillas en una cantidad mayor a la del segundo inciso: “de marihuana o cualquier otra planta de las que pueda producirse cocaína, morfina, heroína o cualquiera otra droga que produzca dependencia, o más de un (1) kilogramo de semillas de dichas plantas”.
- En el segundo inciso, el objeto de las conductas es un rango de plantas, igualmente mencionadas en el inciso anterior: “la cantidad de plantas de que trata este Artículo excediere de veinte (20) sin sobrepasar la cantidad de cien (100)”.

Como se puede notar, las dos hipótesis que contiene la legislación vigente se diferencian en el objeto de la conducta, mientras que comparten los mismos verbos rectores.

La propuesta de modificación consiste en mantener los verbos rectores que configuran la conducta punible en la actualidad, se establecen cuatro hipótesis delictivas en las que se diferencia por el modo de ejecución. Así:

Artículo 375. Conservación o financiación de plantaciones. *El que sin permiso de autoridad competente cultive, conserve o financie plantaciones de las que se puedan producir cocaína, marihuana, morfina y heroína, o cualquiera otra droga que produzca dependencia, en áreas cuyo tamaño se*

encuentre entre 18 m² y 1.78 ha para la coca; 19 y 84 m² para el cannabis, o 0.8 y 3.480 m² para la amapola, o más de 1 kg de semillas de dichas plantas incurrirá en prisión de 48 a 84 meses y multa de Diez (10) a cincuenta (50) salarios mínimos legales mensuales vigentes.(...)

Si el área del cultivo o la conservación de las plantaciones supera los límites del inciso anterior; incurrirá en prisión de 96 a 216 meses y multa de doscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (266.66) a dos mil doscientos cincuenta (2.250) salarios mínimos legales mensuales vigentes (...)

El que reciba beneficios administrativos del PNIS derivados de la sustitución de cultivos ilícitos e incumpla las obligaciones adquiridas en el acta de compromiso o en el documento que haga sus veces incurrirá en prisión de 96 a 216 meses y multa de doscientos sesenta y seis punto sesenta y seis (266.66) a dos mil doscientos cincuenta (2.250) salarios mínimos legales mensuales vigentes (...) Si se trata de la financiación de plantaciones en extensión que excediere los límites máximos previstos en el inciso 1° del presente artículo, la pena será de 108 meses a 216 meses de prisión y la multa de dos mil (2000) a cinco mil (5000) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

El cultivo, conservación y financiación del cannabis no será punible cuando se haga con fines médicos o científicos, siempre y cuando quien realice estas actividades haya obtenido las licencias correspondientes de acuerdo con la ley.

La primera hipótesis busca penalizar la conducta de los cultivadores que no se vinculen al PNIS, pero cuya área de cultivo corresponda a la delimitada para un pequeño cultivador.

La segunda hipótesis está dirigida a la criminalización de quienes conservan o cultivan plantaciones de mayor extensión a las descritas en el inciso 1° del artículo 375; la pena aumenta en función de que el área de cultivo no corresponde a la delimitada para el pequeño cultivador.

La tercera hipótesis procura castigar la conducta de las personas que se comprometieron a la erradicación de cultivos ilícitos, recibieron beneficios administrativos e incumplieron de manera injustificada los compromisos adquiridos, en especial los relacionados con la no resiembra. Se aumenta la pena con respecto al primer inciso, ya que se torna más reprochable la conducta puesto que se está generando una afectación al erario a cambio de nada y se rompe el convenio celebrado, con la consiguiente afectación a la confianza que debe generar el programa de sustitución de cultivos ilícitos.

Las penas de la segunda y tercera hipótesis son iguales en virtud de que son conductas equiparables. En el primer supuesto, se castiga al cultivador que no buscó vincularse al PNIS y cuya área de cultivo supera la determinada para el pequeño cultivador. En cambio, la hipótesis del tercer inciso busca sancionar la conducta del pequeño cultivador que se vinculó al programa, recibió los beneficios destinados para sustituir, y sin justificación alguna, resembró cultivos ilícitos. De esta forma, la ley prevé una diferenciación tajante entre las

personas que se vinculan al PNIS y cumplen todos los beneficios relacionados con la sustitución de cultivos ilícitos, para quienes se extingue la acción penal y la sanción penal; ofrece un reajuste punitivo para todos los cultivadores que no se vinculen al PNIS y cuyas áreas de cultivo son apenas viables para procurar la subsistencia de su grupo familiar, y mantiene las penas establecidas en el artículo 375 para los cultivadores que no se vinculen al PNIS y cuya área de cultivo supere la determinada para el pequeño cultivador y para los pequeños cultivadores que se vinculen al programa, reciban beneficios e incumplan sus compromisos.

Por último, la cuarta hipótesis, se destina a la criminalización de quien exclusivamente se dedica a la financiación de los cultivos en áreas superiores a las establecidas en el primer inciso. En la modalidad de financiación no se admite la prisión domiciliaria y no se admite la suspensión de la ejecución de la condena.

Este nuevo diseño, junto con la inclusión del cumplimiento de las obligaciones suscritas con el PNIS como causal de extinción de la acción y de la sanción penal, tiene como propósito procurar un escenario de transición en el que las personas que sustituyan sus cultivos ilícitos y transiten a la legalidad no tengan ningún tipo de consecuencia penal. De allí que sirva como un incentivo para la sustitución, sin dejar de regular la posibilidad de incumplimiento mediante un agravante en la que se aumenta la pena si la persona recibe los beneficios administrativos y reincide en la conducta de cultivo de plantaciones ilícitas.

Por otro lado, se pretende ajustar la punibilidad de la conducta para los cultivadores que no se inscriban al PNIS o los que cometan la conducta punible en el futuro, en función del área de cultivo y del tipo de plantación. De esta forma se contempla un umbral punitivo, en el cual las conductas que no lo sobrepasen tienen una pena diferente a las que sí, en el entendido en que unas tienen mayor posibilidad de afectar el bien jurídico que las otras. Por último, la mayor pena se impondría a los financiadores de plantaciones de gran envergadura, dirigiendo el mayor reproche a la conducta que resulta más nociva para el bien jurídico tutelado.

1. Establecimiento de dos rangos diferenciados.

El otro rasgo de la propuesta de reforma del delito de conservación o financiación de plantaciones es el de la creación de dos rangos para adecuar la medida de las extensiones de acuerdo con el tipo de plantación y el lugar en que esta se despliega, de manera que exista un acercamiento conceptual de pequeño cultivador.

Las plantaciones de coca, cannabis o amapola, tienen comportamientos disimiles en relación al número de hectáreas cultivadas, los rendimientos económicos y la región geográfica de cultivo. En consonancia con las tendencias de comportamientos de cultivos coca, cannabis y amapola, se advierte que la descripción actual del delito de conservación y financiación de plantación refleja una inequidad

que no permite un tratamiento penal diferenciado para los pequeños cultivadores.

En efecto, al revisar la hipótesis delictiva que sanciona con una pena de 5.3 años hasta 9 años las plantaciones en el rango de 20 y 100 plantas de coca, cannabis o amapola y compararlo con los índices de productividad de cada una de las plantaciones expuestos anteriormente, obtendríamos la conclusión de que se está judicializando con la misma reacción punitiva a todos los cultivadores sin ponderar la gravedad de la conducta en función de la cantidad de productos obtenidos. No es lo mismo cultivar 100 plantas de coca que 100 plantas de cannabis; mientras que con 100 plantas de coca el cultivador, bajo cualquier circunstancia, no obtiene la productividad necesaria para producir pasta de base de coca y conseguir los ingresos económicos para el sostenimiento personal y de su núcleo familiar, con el cannabis los rendimientos y los ingresos económicos en las cantidades enunciadas, son altos. No obstante la realidad planteada, si un cultivador de coca y otro de cannabis son judicializados por poseer 100 plantas, la reacción punitiva es la misma para ambas hipótesis delictivas, lo que se aprecia como objetivamente injusto.

El contexto anterior sugiere replantear el rango establecido en la disposición vigente con el fin de delimitar al pequeño cultivador y así reconocerle un tratamiento distinto frente a quien cultiva en grandes extensiones. Por tal razón, el Ministerio de Justicia y del Derecho con el apoyo de diferentes entidades¹⁰ con responsabilidad en la política de sustitución de cultivos ilícitos, desarrolló una metodología para determinar los criterios generales en relación con la determinación de pequeño cultivador y las estimaciones requeridas para establecer las áreas de cultivo de la coca, amapola y el cannabis. Dicha metodología tuvo en cuenta los siguientes parámetros:

- Concepto de pequeño productor agropecuario “aquel cuya propiedad debe ser menor o igual al área de una Unidad Agrícola Familiar (UAF) de la región”¹¹.

¹⁰ Dirección para la Atención Integral de Lucha contra las Drogas del Despacho Alto Consejero Presidencial para el Posconflicto; Ministerio de Defensa Nacional; Policía Nacional; Agencias para la Renovación Territorial y Nacional de Tierras; Unidad de Planificación Rural Agropecuaria y el Departamento Nacional de Planeación. Para el desarrollo de la metodología se contó con el apoyo técnico de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.

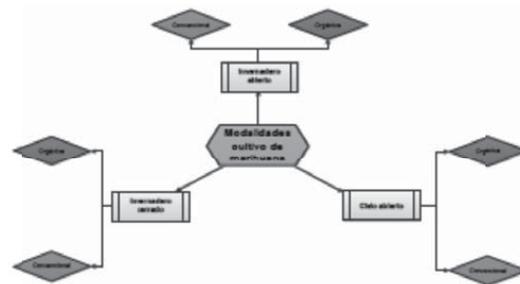
¹¹ El punto de partida, para la clasificación del pequeño cultivador, es el criterio que en su momento fijaron el Incoder y el Ministerio de Agricultura según el cual la “...propiedad (de un pequeño agricultor) debe ser menor o igual al área de una Unidad Agrícola Familiar (UAF) de la región. La UAF, a su vez, se define como la cantidad de tierra necesaria para producir mensualmente dos (2) salarios mínimos legales vigentes netos. Este criterio condiciona la focalización de los programas exclusivamente a los pequeños productores agropecuarios, porque evita la entrada de grandes tenedores de tierra a los beneficios potenciales de los programas de apoyo estatal.

- Cantidad de área sembrada en cultivos ilícitos requerida para producir un beneficio neto equivalente a los siguientes tres umbrales de ingreso: a) Línea de pobreza extrema (umbral bajo)¹²; b) línea de pobreza (umbral medio); dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes promedio (umbral alto)¹³; Actividades agrícolas primarias: hoja de coca, látex de amapola e inflorescencia de cannabis¹⁴.

A partir de la aplicación de la metodología para pequeño cultivador de marihuana y amapola, obtuvieron los siguientes resultados:

Ingreso de referencia (\$/mensual)	Tamaño promedio del lote de cultivo de <u>Marihuana</u> calculado (ha)	Utilidad mensual (\$/mensual) con 500 plantas (0.05 Ha)
Umbral de Dos (2) salarios mínimos mensuales		
\$ 1.288.700	0,084	\$ 791.666
Ingreso de referencia (\$/mensual)	Tamaño promedio del lote de cultivo de <u>Amapola</u> calculado (ha)	Utilidad mensual (\$/mensual) basado en un referente de estudio de campo
Umbral Dos (2) salarios mínimos mensuales		
\$ 1.288.700	0,348	\$ 581.829

La productividad en los cultivos de marihuana presenta diferenciación en cuanto a la modalidad del cultivo (cultivo a cielo abierto, cultivo en invernadero abierto y cultivo en invernadero cerrado) y a la modalidad de manejo del control sanitario (orgánico y convencional), generando seis escenarios distintos, para los cuales se calculó el número de plantas sembradas por ciclo productivo, que sean suficientes para la generación de tres umbrales de ingreso neto (línea de indigencia, línea de pobreza y 2 SMMLV).



La cantidad de plantas que deben ser sembradas por ciclo de producción, para alcanzar tres umbrales de ingreso neto por parte de los productores, considerando un aporte de mano de obra familiar equivalente al 50% del total de la mano de obra utilizada para la producción del cultivo, son los siguientes

¹² En Colombia la entidad responsable del cálculo de la línea de pobreza extrema y pobreza es el DANE.
¹³ Criterio UPRA para estimación de las Unidades Agrícolas Familiares (UAF).
¹⁴ Es decir este cultivador excluye a aquellos que adelantan labores de procesamiento y transformación a pasta básica de cocaína, base de cocaína, clorhidrato de cocaína, morfina, heroína, marihuana prensa o productos transformados.

Modalidad de cultivo	Modalidad de manejo	Plantas sembradas por ciclo		
		Línea de indigencia	Línea de Pobreza	2 SMLMV
Cielo abierto	Orgánico	631	810	1.371
	Convencional	600	777	1.336
Invernadero abierto	Orgánico	654	771	1.145
	Convencional	619	739	1.112
Invernadero cerrado	Orgánico	689	807	1.181
	Convencional	654	774	1.147
Promedio		641	780	1.215

Tabla 8 – Cantidad de plantas sembradas por ciclo para generación de ingresos netos para 3 umbrales.

Con base en los anteriores presupuestos, para que el PNIS pueda tener un impacto significativo en la disminución de los cultivos ilícitos por la vía voluntaria, se debe establecer un área de la unidad productiva que no lo condene a ser un programa superfluo y marginal. Esto ocurriría, si se restringe el área de pequeño cultivo al umbral de ingreso más bajo, de manera que el universo de potenciales candidatos para la sustitución voluntaria solo cobijaría un número limitado de cultivadores cuya cantidad de hectáreas no representa un porcentaje significativo del total nacional de hectáreas de cultivos ilícitos.

En cuanto a las plantaciones ilícitas de coca, la metodología diseñada a partir de las productividades diferenciadas por regiones, estableció que el promedio nacional de área que caracteriza a aquellos pequeños cultivadores que obtienen un ingreso equivalente a dos salarios mínimos legales mensuales vigentes del cultivo de la hoja de coca, es de 1,78 hectáreas. Sin embargo, este promedio se mueve entre dos extremos de tamaño según la región en la que se encuentre la plantación, de acuerdo con lo que muestra el siguiente cuadro:

Umbral de Dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes					
Región	Ingreso de referencia (\$/mensual)	Utilidad mensual (\$/mensual)	Tamaño promedio del lote de cultivo de coca calculado (ha)	No de Lotes detectados en 2016 incluidos en esta categoría	% de No. De Lotes detectados en 2016 incluidos en esta categoría
Promedio nacional		\$ 723.114	1,78	121.422	88,0%
Central	\$ 1.288.700	\$ 759.477	1,7	18.080	94,3%
Pacífico		\$ 1.142.828	1,13	44.057	87,1%
Putumayo-Caquetá		\$ 336.273	3,83	32.893	88,9%
Meta-Guaviare		\$ 432.390	2,98	8.574	82,9%
Orinoquía		\$ 484.638	2,66	714	90,5%
Amazonia		\$ 709.417	1,82	190	79,8%

Como se puede observar en la tabla, el 88% (121.422) de los lotes detectados en el censo de cultivos de coca de 2016, registra un área igual o inferior a 1,78 ha.

De otra parte, los 121.422 lotes menores de 1,78 ha suman, en total, 74.942 ha, correspondientes al 51% del área total registrada en el censo 2016. En la tabla siguiente se observa el área en cultivo de coca y el porcentaje correspondiente para tres límites de tamaño de lote (0,6; 1,2 y 1,78 ha).

Categoría	área coca 2016	% del área sembrada con coca 2016
Lotes con menos de 0,6 ha	22.877	16%
Lotes con menos de 1,2 ha	55.043	38%
Lotes con menos de 1,78 ha	74.942	51%

Para el cultivo de coca, el umbral de la aplicación del tratamiento penal diferenciado será el promedio nacional del área con la que un cultivador puede devengar un ingreso de 2 SMLMV, es decir 1.78 ha. Con este valor se abarcaría el 88% de los lotes detentados por los pequeños cultivadores y el 51% de la totalidad de los cultivos de coca en el país, lo que resulta un excelente indicador en términos de cobertura. De igual forma, en las regiones en las que esta área no resulte suficiente para llegar al ingreso deseado, el PNIS deberá implementarse en forma prioritaria.

Frente a las plantaciones ilícitas de cannabis y amapola, se tomará en cuenta el umbral alto de medición para ambos cultivos, teniendo en cuenta que cubriría la población de pequeños cultivadores que se encuentran en el umbral de pobreza y pobreza extrema.

En conclusión, está previsto que en el rango 1 se cobijen los pequeños cultivadores, es decir, aquellas personas que ostenten la relación jurídica de tenencia, posesión o propiedad sobre un predio rural y la plantación o sus semillas de las cuales pueden producirse sustancias psicoactivas en una extensión de tierra que le permite la generación de ingresos económicos para el sustento propio y el de su familia.

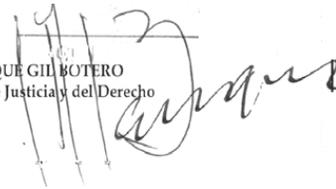
El rango 2 permitirá enfrentar con mayor contundencia los eslabones más fuertes asociados con el crimen organizado y manejo de grandes capitales ilícitos asociados al narcotráfico.

En desarrollo de lo anterior, la presente ley reglamentará el artículo 5° transitorio del Acto Legislativo número 01 de 2017, con el fin de permitir que la renuncia a la acción penal, prevista en el punto 4.1.3.4 del Acuerdo Final, pueda aplicarse a las expresiones de criminalidad ordinaria enunciadas en dicho acto legislativo, relacionadas con las plantaciones de cultivos ilícitos, que por su influencia y conexión con el conflicto armado interno y la relación con la actividad que el grupo armado al margen de la ley desarrollaba en determinado territorio, se incluyeron en el marco de la política y justicia transicional del Estado.

El Ministerio de Justicia y del Derecho espera que este proyecto sea cabalmente discutido y aprobado en el seno del Congreso de la República, como una contribución más al grupo de medidas que el Estado colombiano ha venido implementado para la construcción de una paz estable y duradera, con incidencia directa en las condiciones de vida de una parte de la población que ha sido

particularmente afectada por las consecuencias del conflicto armado.

ENRIQUE GIL BOTERO
Ministro de Justicia y del Derecho



SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General
(arts. 139 y ss. Ley 5ª de 1992)

El día ... del mes de marzo del año 2018, se radicó en este Despacho el Proyecto de ley número 197, con todos y cada uno de los requisitos constitucionales y legales, por Ministro de Justicia, doctor *Enrique Gil Botero*.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

SENADO DE LA REPÚBLICA

SECRETARÍA GENERAL

Tramitación de Leyes

Bogotá, D. C., 20 de marzo de 2018

Señor Presidente:

Con el fin de repartir el Proyecto de ley número 197 de 2018 Senado, *por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, en desarrollo de las disposiciones del artículo 5º transitorio del Acto Legislativo número 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*, me permito remitir a su Despacho el expediente de la mencionada iniciativa, presentada en el día de hoy ante la Secretaría General del Senado de la República por el Ministro de Justicia y del Derecho, doctor *Enrique Gil Botero*. La materia de que trata el mencionado proyecto de ley es competencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado de la República, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales.

El Secretario General,

Gregorio Eljach Pacheco.

PRESIDENCIA DEL HONORABLE
SENADO DE LA REPÚBLICA

Bogotá, D. C., 20 de marzo de 2018

De conformidad con el informe de Secretaría General, dese por repartido el precitado proyecto de ley a la Comisión Primera Constitucional y envíese copia del mismo a la Imprenta Nacional para que sea publicado en la *Gaceta del Congreso*.

Cúmplase.

El Presidente del honorable Senado de la República,

Efraín José Cepeda Sarabia.

El Secretario General del honorable Senado de la República,

Gregorio Eljach Pacheco.

CONTENIDO

Gaceta número 83 - Miércoles, 21 de marzo de 2018

SENADO DE LA REPÚBLICA	Págs.
PROYECTOS DE ACTO LEGISLATIVO	
Proyecto de acto legislativo número 13 de 2018 Senado, por medio del cual se modifica el Sistema General de Participaciones.	1
PROYECTOS DE LEY	
Proyecto de ley número 195 de 2018 Senado, por medio de la cual se aprueba la “Enmienda de Kigali al Protocolo de Montreal”, adoptada el 15 de octubre de 2016, en KIGALI, RUANDA.....	5
Proyecto de ley número 196 de 2018 Senado, por la cual se autoriza la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones.....	17
Proyecto de ley número 197 de 2018 Senado, por medio de la cual se desarrolla el tratamiento penal diferenciado para pequeños cultivadores, en desarrollo de las disposiciones del artículo 5º transitorio del Acto Legislativo número 01 de 2017 y el numeral 4.1.3.4 del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.	36