



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - Nº 1649

Bogotá, D. C., martes, 9 de septiembre de 2025

EDICIÓN DE 38 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.secretariasenado.gov.co

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 058 DE 2025 CÁMARA

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

Bogotá, D. C., 4 de septiembre de 2025

Señores

ERICK ADRIÁN VELASCO BURBANO

Presidente.

CAMILO ERNESTO ROMERO GALVÁN

Secretario.

Comisión Quinta Constitucional Permanente

Cámara de Representantes

Ciudad.

**Asunto: Presentación del Informe de Ponencia
para Primer Debate del Proyecto de Ley número
058 de 2025, por medio de la cual se habilita la
adjudicación de tierras baldías en áreas de reserva
forestal de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras
disposiciones.**

Respetado Presidente y Secretario.

Atendiendo la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes de la República de Colombia, y de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Nacional y la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de **PONENCIA POSITIVA** para primer debate ante la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes al **Proyecto de Ley número 058 de 2025, por medio de la cual se habilita la adjudicación**

*de tierras baldías en áreas de reserva forestal de la
Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.*

JUAN PABLO SALAZAR RIVERA

Coordinador Ponente

Circunscripción Especial de Paz No 1

Cauca, Valle del Cauca y Nariño

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 058 DE 2025 CÁMARA

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

Honorables Representantes:

COMISIÓN QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE

Cámara de Representantes

Ciudad.

En cumplimiento de la honrosa designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes, y de conformidad con los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al **Proyecto de Ley número 058 de 2025 Cámara, por medio de la cual se habilita la adjudicación de tierras baldías en áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.**

1. ANTECEDENTES Y TRÁMITE LEGISLATIVO

El acceso a la tierra implica el acceso a la propiedad en atención a lo estipulado en el artículo 64 de la Constitución Política. Debido a esto, el 2 de agosto de 2023 los Congresistas *Juan Carlos Vargas Soler, Juan Pablo Salazar Rivera, Karen Juliana López Salazar, Diógenes Quintero Amaya, Luis Ramiro Ricardo Buelvas, John Fredy Núñez Ramos, Leonor María Palencia Vega, Jhon Fredi Valencia Caicedo, John Jairo González Agudelo, Orlando Castillo Advíncula, James Hermenegildo Mosquera Torres, Gerson Lisímaco Montaña Arizala, William Ferney Aljure Martínez, Jhon Jairo González Agudelo, Haiver Rincón Gutiérrez y Karen Astrith Manrique Olarte*, radicaron el **Proyecto de Ley número 096 de 2023 Cámara**, por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.

El 23 de agosto de 2023 se designa como Coordinador Ponente para primer debate de este proyecto de ley al Representante Juan Pablo Salazar Rivera, y como Ponente al Representante Juan Espinal, mediante oficio número CQCP 3.5 / 043 / 2023-2024.

En relación con el trámite del Proyecto de Ley se adelantaron diferentes audiencias públicas, sesiones de la Comisión Accidental por el Campesinado Colombiano y Mesas Técnicas con diferentes entidades de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional y Territorial, expertos investigadores y comunidad en general para así, obtener un texto que beneficiara por completo nuestros campesinos.

Posterior a estos numerosos espacios de concertación, se formuló un texto de articulado que incluía cambios estructurales y fundamentales en el Proyecto de Ley que iba para su segundo debate en la Cámara de Representantes.

En atención a lo estipulado en los artículos 160, 161, 162 y 163 de la Ley 5ª de 1992, se presentó ENMIENDA al informe de ponencia positiva para segundo debate de Cámara de Representantes del mencionado Proyecto; no obstante, por apremio a tiempos legislativos se tomó la decisión de retirar el mismo, el día 5 de marzo de 2025 y radicar, con la integración de los cambios sugeridos, el proyecto de ley que nos suscita.

Es así que, el 17 de marzo de 2025 se presentó ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el Proyecto de Ley 550 de 2025, el cual por tiempos termina archivado.

El pasado 22 de julio de 2025 se presenta nuevamente el Proyecto de Ley, con el mismo objetivo, el cual fue designado con el No. 058 de 2025, suscrito por los honorables Representantes *Juan Carlos Vargas Soler, Juan Pablo Salazar Rivera, Jhon Fredi Valencia Caicedo, Diógenes Quintero Amaya, James Hermenegildo Mosquera Torres, Gerson Lisímaco Montaña Arizala, Jhon Fredy Núñez Ramos y John Jairo González*

Agudelo, en concordancia con el artículo 154 de la Constitución Política y el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992.

La presente iniciativa fue remitida a la Comisión Quinta Constitucional Permanente y mediante oficio CQCP 3.5 / 027/ 2025-2026 del 20 de agosto de 2025, la Mesa Directiva de la Comisión me designó como Ponente para primer debate.

2. OBJETO Y CONTENIDO DEL PROYECTO

El objeto de este Proyecto de Ley es habilitar, en favor de la población campesina ocupante, la adjudicación de tierras baldías en Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, mediante títulos verdes y sin sustracción, con el fin de cerrar y estabilizar la frontera agrícola en cumplimiento del Acuerdo Final de Paz, así como definir el alcance y el contenido del derecho de dominio sobre la tierra al interior de estas, incluyendo la economía campesina en el marco del desarrollo de la economía forestal, de la biodiversidad y la conservación ecológica.

Esta iniciativa responde a una necesidad que por décadas han padecido las comunidades campesinas en Colombia, y es que, durante años, han ocupado y trabajado tierras ubicadas dentro de Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, pese a la ausencia de reconocimiento legal de su permanencia en estos territorios. Por ello, se propone adjudicar dichas tierras a través de la figura de títulos verdes a nuestros campesinos y campesinas que cumplan con criterios ecológicos, ambientales, de sostenibilidad y en efecto, de no depredación del ecosistema. Esta figura permitiría formalizar la propiedad rural, sin afectar el ecosistema, ya que no se habilitaría la sustracción de la reserva forestal y conllevaría a que los potenciales beneficiarios puedan acceder a créditos para el desarrollo de sus actividades agrícolas, que en últimas repercute en el fortalecimiento de la soberanía alimentaria y potencializaría la economía agrícola, familiar y campesina.

La propuesta cuenta con dieciséis (16) artículos que se fundamentan en lo definido en el Acuerdo Final de Paz Estable y Duradera, específicamente en el punto 1, que establece el compromiso del Estado con el ordenamiento social del territorio, la formalización de la propiedad rural, el cierre de la frontera agrícola y la promoción de la economía campesina, así mismo, esta iniciativa responde de manera directa a lo estimado en el artículo 64 de la Constitución Política de Colombia donde el campesinado fue reconocido como sujeto de especial protección Constitucional, mediante Acto Legislativo 01 de 2023.

Finalmente, la iniciativa busca cerrar y estabilizar la frontera agrícola, un paso fundamental para reducir la deforestación, promover el desarrollo territorial ordenado y garantizar la protección de los ecosistemas estratégicos del país. Así, el Proyecto contribuye tanto a los compromisos internacionales de Colombia en materia ambiental

(como el Acuerdo de París y el Convenio sobre la Diversidad Biológica), como a la consolidación de la paz territorial.

3. MARCO CONSTITUCIONAL Y LEGAL

La presente iniciativa toma como base los siguientes fundamentos constitucionales y legales:

3.1 Marco Constitucional

La Constitución Política de Colombia establece múltiples derechos fundamentales que sustentan la necesidad definida en el presente proyecto de ley.

Artículo 64 (Acto Legislativo 01 de 2023). Reconoce al campesinado como sujeto de derechos y de especial protección. Dispone que *“Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa. (...)”*.

Artículo 65. *“La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras.*

De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad”.

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 afectarla. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”*.

A su vez, respecto a las funciones del Congreso de la República tenemos:

Artículo 150. Corresponde al Congreso hacer las leyes. Por medio de ellas ejerce las siguientes funciones:

1. Interpretar, reformar y derogar las leyes.

8. Expedir las normas a las cuales debe sujetarse el Gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que le señala la Constitución.

23. Expedir las leyes que regirán el ejercicio de las funciones públicas y la prestación de los servicios públicos.

3.2 Marco legal y jurisprudencial

3.2.1 Normativa nacional

La **Ley 61 de 1874** fue una de las primeras normas relativas al tratamiento forestal, con un enfoque exclusivamente antropocéntrico que permitió la destrucción de muchos bosques nacionales bajo el entendido de que dichos bosques pertenecían a todos y todos podrían disfrutarlos indiscriminadamente.

Ley 110 de 1912 (Código Fiscal) le prohibió al arrendatario de un bosque *“hacer desmontes en las cabeceras de los ríos, y derribar los árboles de caucho u otras resinas”*, de allí surgen los Parques Nacionales Naturales.

Ley 119 de 1919, por la cual se reformó el Código Fiscal sobre explotación de bosques nacionales, definidos como *“las plantaciones naturales de caucho, tagua, pita, henequén, quina, balata, jengibre, maderas preciosas y demás productos de exportación o de consumo interior, existentes en terrenos de la Nación”* (art. 1.º), señalando, además, que los bosques nacionales *“no podrán ser cultivados, ocupados, denunciados, ni adjudicables como terrenos baldíos a ningún título”*.

Ley 85 de 1920, la adjudicación de baldíos estuvo sujeta a ...la verificación de que las tierras solicitadas no se encontraran dentro de los Bosques Nacionales, de este modo y en contravía de la **Ley 119**, la disposición se convirtió en el origen de la deforestación de los Bosques Nacionales como mecanismo para poder acceder al título de propiedad.

Ley 200 de 1936, Primera ley sobre criterios de protección ambiental. En esta norma, por primera vez, se hace referencia a las zonas de reserva forestal.

Decreto número 1383 de 1940, el cual adoptó medidas para la defensa y aprovechamiento de los bosques, se introdujo por primera vez el concepto de zona forestal protectora.

Decreto número 2278 de 1953, se intentó unificar en una sola norma todo lo reglamentado hasta ese momento en materia forestal (vigilancia, mantenimiento, conservación, explotación, etc.), por lo que ese decreto constituye un primer antecedente del derecho forestal colombiano.

Ley 2ª de 1959. Aprovechamiento sostenible. Se retomó la zona de reserva forestal creada por la Ley 200 de 1936, esta vez dándole el carácter de categoría de manejo, independientemente de si se trataba de terrenos de propiedad privada o pública.

Es de señalar, que dichas zonas no fueron destinadas a la “preservación absoluta” o “conservación estricta”, como erróneamente se afirma en ocasiones.

A través de esta ley se crearon siete grandes reservas forestales: Sierra Nevada de Santa Marta, Serranía de los Motilones, Sierra de El Cocuy, Río Magdalena, Costa Pacífica, Región Central y Amazonía. *En conjunto, dichas áreas abarcaban inicialmente aproximadamente 65,7 millones de hectáreas, es decir, casi el 60% del territorio nacional* (Álvarez Pinzón, 2011).

Pero la ley dejó la posibilidad de sustraer territorios de las zonas de reserva cuando se consideren adecuados para la actividad agropecuaria, una vez realizados los estudios, los informes técnicos y la clasificación de sus suelos.

En virtud de dicha figura, el Gobierno nacional procedió a sustraer áreas para desarrollar otras actividades económicas, causando una reducción

significativa de la figura de protección. Según datos recientes del Minambiente (2021), la superficie actual de esas zonas es de **48.345.845 de hectáreas**, con una reducción de casi 20 millones de hectáreas.

Decreto número 2811 de 1974, Código de Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente: Introdujo modificaciones a la clasificación previamente expuesta y configuró un régimen especial para áreas forestales, diferentes de las ya reservadas por medio de la Ley 2.^a de 1959.

Mantuvo la figura de las reservas forestales. La norma establece que el área de reserva forestal “sólo podrá 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 bosques”.

De acuerdo con la clasificación introducida por la norma, actualmente existen dos tipos de áreas de reserva forestal: a) **Áreas forestales productoras** (artículo 203) deben ser “*conservadas permanentemente con bosques naturales o*

artificiales para obtener productos forestales para comercialización o consumo”.

b) **Áreas forestales protectoras**, zonas que deben ser “*conservadas permanentemente con bosques naturales o artificiales, para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables*”.

Señala el código que “*en el área forestal protectora debe prevalecer el efecto protector y solo se permitirá la obtención de frutos secundarios del bosque*” (art. 204).

Este régimen jurídico fue modificado en aspectos importantes por la **Ley 1450 de 2011**, que dispuso que las áreas de reserva forestal protectoras nacionales son áreas protegidas y hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap). De esa manera, se configura un régimen de protección especial para las áreas forestales protectoras, pues al incluirlas en el SINAP se establecen ciertas limitaciones y restricciones adicionales frente a su uso, todo con el fin de proteger los bosques allí contenidos.

3.2.2 **Antecedentes legislativos:**

ANTECEDENTES							
Fecha	No.	Autor	Título	Objeto	Resumen	Ingreso	¿Qué pasó?
8/08/2017	09/2017	Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, DR. AURELIO IRAGO-RRRI VALENCIA, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, doctor LUIS GILBERTO MURILLO URRÚTIA.	Por la cual se habilita la adjudicación o el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras y de reserva forestal de la Ley 2 ^a de 1959, sin sustracción y se dictan otras disposiciones.	Otorgar en uso o adjudicar los bienes baldíos ubicados en reservas forestales protectoras-productoras y en las zonas tipo C de reserva forestal de Ley 2 ^a de 1959, sin que se adelante sustracción, y únicamente otorgar en uso en las zonas tipo B del ordenamiento de las áreas de reserva forestal de la ley citada.	El proyecto de ley originalmente radicado cuenta en total con nueve artículos, incluyendo su vigencia, en los cuales se establecen cuáles son los baldíos ubicados en reservas forestales susceptibles de ser adjudicados o dados en uso, control, seguimiento, y beneficiarios de dicho procedimiento. Asimismo, el proyecto contiene las prohibiciones en cuanto a la adjudicación de baldíos y el régimen de sustracción de áreas de reserva forestal. Además, el proyecto pone en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Rural la obligación de formular: i) un Plan de Zonificación ambiental en un plazo no mayor a dos (2) años, ii) plan de sostenimiento social y ambiental para el área a sustraer.	Senado	Se archiva por términos

ANTECEDENTES							
Fecha	No.	Autor	Título	Objeto	Resumen	Ingreso	¿Qué pasó?
29/08/2023	125/2023	Josué Ali- rio Barre- ra (Centro Democrá- tico)	por el cual se formaliza la propiedad rural a cam- pesinos que demuestren la tenencia o la posesión, y se adju- dican terre- nos baldíos a familias campesinas sin tierra o con tierra insuficiente y a víctimas del conflicto armado ob- jeto de res- titución de tierras en las zonas donde se adelanten procesos de explotación de recursos naturales no renovables.	Formalizar la propie- dad rural de familias campesinas que logren demostrar la tenencia o la posesión, y garanti- zar el acceso a la tierra de familias campesinas sin tierra o con tierra insuficiente y a vícti- mas del conflicto arma- do objeto de restitución de tierras en terrenos baldíos, que se encuen- tren fuera de un radio de doscientos cincuen- ta (250) metros alrede- dor de las zonas donde se adelanten procesos de explotación de re- cursos naturales no re- novables.	No especifica si es en Zonas de Ley 2ª. Al ser tierras bal- días se habla de ocupación, mas no de posesión (en la ponencia de no- sotros ajustamos la terminología, de acuerdo con la norma actual). Nosotros delimi- tamos la adjudi- cación a la Unidad Agrícola Familiar. M i n a m b i e n t e debe conocer tam- bién qué área se adjudica y no solo ANT, si queremos llegar a la armonía entre los derechos ambientales y los derechos del cam- pesinado. Existe la limita- ción normativa en el Código de Re- cursos Naturales (artículo 209).	Senado.	Ponente: Yenny Esperanza Roza Zambrano (CD) presentó ponen- cia positiva en noviembre de 2023.
02/08/2023	096 de 2023		Por medio de la cual se habilita la adjudica- ción, conce- sión y el otorgamien- to de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras dispo- siciones	Habilitar, en favor de la población campesina y víctimas del conflicto armado, la adjudica- ción, titulación, conce- sión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959, con ajuste a la zonificación especificada en dicha norma.	• Beneficiar a las comunidades campesinas per- mitiendo el acceso a la propiedad de la tierra. • Fomentar la mi- tigación y adap- tación al cambio climático. • Promover la dis- minución de los conflictos de uso y ocupación en las áreas de reserva forestal.	Cámara.	Se retira por falta de tiempos para el trámite.

ANTECEDENTES							
Fecha	No.	Autor	Título	Objeto	Resumen	Ingreso	¿Qué pasó?
					• Reconocer que las comunidades campesinas ocupantes subsisten de las actividades rurales en estas áreas y muchas de ellas, lo hacen en condiciones de pobreza y marginalidad, hecho que se vería reforzado por la informalidad en la tenencia de la tierra. • Promover el control de la deforestación y la realización de actividades en consonancia con los objetivos de la Ley 2ª de 1959. • Impulsar el uso adecuado de los suelos forestales manteniendo la oferta de servicios ecosistémicos.		
02/03/2023	550 de 2024	Juan Carlos Vargas Soler, Juan Pablo Salazar Rivera, Haiver Rincón Gutiérrez, John Jairo González Agudelo, Karen A Strith Manrique Olarte, Orlando Castillo Advíncula, William Ferney Aljure Martínez, Carlos Alberto Carreño Marín, Jhon Freddy Núñez Ramos, Gildardo Silva Molina, Olga Beatriz González Correa.	Por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones	Habilitar, en favor de la población campesina y víctimas del conflicto armado, la adjudicación, titulación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959, con ajuste a la zonificación especificada en dicha norma.	• Beneficiar a las comunidades campesinas permitiendo el acceso a la propiedad de la tierra. • Fomentar la mitigación y adaptación al cambio climático. • Promover la disminución de los conflictos de uso y ocupación en las áreas de reserva forestal. • Reconocer que las comunidades campesinas ocupantes subsisten de las actividades rurales en estas áreas y muchas de ellas, lo hacen en condiciones de pobreza y marginalidad, hecho que se vería reforzado por la informalidad en la tenencia de la tierra.	Cámara	Archivo por tiempos en el trámite.

ANTECEDENTES							
Fecha	No.	Autor	Título	Objeto	Resumen	Ingreso	¿Qué pasó?
					• Promover el control de la deforestación y la realización de actividades en consonancia con los objetivos de la Ley 2ª de 1959. • Impulsar el uso adecuado de los suelos forestales manteniendo la oferta de servicios ecosistémicos.		

4. JUSTIFICACIÓN Y CONVENIENCIA DEL PROYECTO

La aspiración a la titulación de decenas o cientos de miles de campesinos, ocupantes históricos de las Áreas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959 (ARF), corresponden a una demanda histórica de una población vulnerable y marginada, que ha sido desplazada de manera violenta por los actores del conflicto armado interno hacia las regiones de frontera que aún quedan en el país.

En ese sentido, el clamor del campesinado por ser reconocido y acceder al derecho a la propiedad y aquellos que le confiere la Constitución como sujeto de especial protección, ha motivado a los Representantes a la Cámara de las Curules de Paz, a presentar esta iniciativa, buscando corregir las omisiones del Estado y construir consensos que han sido postergados por décadas, con el fin de combatir la injusticia y la desigualdad social que persiste en la ruralidad, contribuyendo así, a resolver las causas estructurales que avivan el conflicto armado, así como a frenar la degradación de los bosques y los ecosistemas que nos sustentan.

En ese sentido, el presente proyecto de ley asume la difícil y urgente tarea de *“armonizar las garantías y derechos de las comunidades campesinas con el derecho a un ambiente sano de toda la comunidad colombiana”* (Concepto al Proyecto de Ley número 096 de 2023 del MADS - JUN 2024), para ello, es necesario poner en marcha una articulación intersectorial que desarrolle los derechos del campesinado, que garantice una apropiada oferta institucional para que los campesinos sujetos de adjudicación puedan permanecer en las áreas ocupadas de la reserva forestal y contar con mejores condiciones de vida, al tiempo que se convierten en aliados de la recuperación y la conservación de estas, de acuerdo con su régimen de usos.

Si bien el proyecto propone habilitar la adjudicación y titulación de tierras baldías en áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, el mecanismo denominado *“título verde”* impone unos requisitos y obligaciones estrictas de modo que no se continúe promoviendo la ocupación y degradación de estas importantes áreas ambientales; y que los

títulos no caigan en manos de sujetos distintos a la población ocupante campesina que requiere especial protección.

Como lo señaló el Ministerio de Ambiente en su concepto de julio de 2024 sobre el Proyecto de Ley número 096 de 2023, *“habilitar la adjudicación y titulación de tierras baldías en áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 es un asunto que ha generado debates, discusiones y varias propuestas legislativas durante los últimos años”*, y agrega que, desde diferentes sectores, se han enunciado beneficios o aspectos positivos que una iniciativa de este tipo podría tener, tales como:

- Beneficiar a las comunidades campesinas permitiendo el acceso a la propiedad de la tierra.
- Fomentar la mitigación y adaptación al cambio climático.
- Promover la disminución de los conflictos de uso y ocupación en las áreas de reserva forestal.
- Reconocer que las comunidades campesinas ocupantes subsisten de las actividades rurales en estas áreas y muchas de ellas, lo hacen en condiciones de pobreza y marginalidad, hecho que se vería reforzado por la informalidad en la tenencia de la tierra.
- Promover el control de la deforestación y la realización de actividades en consonancia con los objetivos de la Ley 2ª de 1959.
- Impulsar el uso adecuado de los suelos forestales manteniendo la oferta de servicios ecosistémicos.

Por su parte, el Ministerio de Agricultura reconoce que el proyecto ofrece herramientas para avanzar en el cumplimiento del punto 1 sobre la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz de 2016, pero no a costa de profundizar la deforestación de las reservas forestales de Ley 2ª de 1959 sino, por el contrario, por medio de la regularización de la ocupación que es una realidad en estas zonas, reconociendo la propiedad al campesinado y sus territorios, mejorando sus condiciones de vida, y transformando las prácticas existentes hacia usos sostenibles compatibles con las áreas de reservas.

4.1. Audiencias Públicas

Como se manifestó con antelación, el presente proyecto de ley recoge los antecedentes del trabajo realizado para presentación de las respectivas ponencias del Proyecto de Ley número 096 de 2023, por lo cual, en el marco de dichas discusiones, se realizaron varios espacios con el propósito de escuchar a las comunidades potencialmente afectadas, entidades ambientales, expertos académicos, gobiernos indígenas, campesinos, comunidades afro, Congresistas, institucionalidad y demás asistentes, sobre las oportunidades, avances, problemas o dificultades que pudiese tener la posibilidad de la aprobación de habilitar la adjudicación de tierras baldías en áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959.

Dicho lo anterior, bajo la Proposición No. 032, en la Comisión Quinta de esta Corporación, se citaron a dos (2) audiencias públicas cuyo desarrollo y conclusiones, fueron las siguientes:

4.1.1 Audiencia Pública del 14 de septiembre de 2023

El 14 de septiembre de 2023, en el marco de la Comisión Accidental por el Campesinado Colombiano, se realizó una audiencia pública para discutir el Proyecto de Ley sobre adjudicación, concesión y uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959. Juan Pablo Salazar, Coordinador de la sesión, destacó la importancia del diálogo y la concertación para la reforma de esta ley, subrayando su relevancia para los campesinos y las víctimas del conflicto armado.

César Jerez de Baluarte Campesino, enfatizó que la iniciativa es crucial para la implementación de una Reforma Rural Integral derivada de los Acuerdos de Paz con las FARC. Señaló que el gobierno actual ha mostrado contradicciones, ya que el Ministerio de Ambiente se opone a soluciones como la sustracción de tierras, un mecanismo históricamente usado para empresas mineras. Jerez destacó la necesidad de reconocer la Zona de Reserva Campesina como una solución aprobada desde 1994 y hacer una caracterización urgente de las familias campesinas en reservas forestales. También criticó las restricciones de la Ley de Páramos y Parques Nacionales, que afectan a más de un millón de campesinos, y abogó por un diálogo que facilite la adjudicación de tierras a campesinos desplazados por el conflicto armado. Se convocó a una audiencia pública en noviembre para discutir estas zonas, resaltando que los campesinos deben recibir derechos de propiedad y no solo de uso para avanzar en la reforma agraria y democratizar el acceso a la tierra.

Alexander Rodríguez, de Fensuagro, apoyó la modificación de la Ley 2ª para reconocer las propiedades de la tierra y su uso por campesinos, indígenas y afrodescendientes. Destacó que estas comunidades han protegido los territorios contra políticas extractivas y que la tenencia de la tierra es esencial para la soberanía alimentaria. Abogó

por fortalecer figuras colectivas como las Zonas de Reserva Campesina y criticó que las tierras productivas están en manos de terratenientes que no las utilizan adecuadamente. Rodríguez subrayó la necesidad de democratizar la tierra y permitir que los campesinos accedan a programas estatales, resaltando que las comunidades campesinas han defendido la Amazonía y enfrentan restricciones para acceder a títulos de propiedad, afectando su capacidad de contratar con el Estado. Propuso impulsar proyectos de agroecología en reservas forestales con apoyo estatal para avanzar en una Reforma Agraria Integral y Democrática.

Lucas Santiago Leal del Observatorio de Tierras (Universidad Javeriana, Universidad del Rosario y Universidad Nacional) expuso tres comentarios sobre la formalización de la tenencia de la tierra en reservas forestales. Primero, señaló que existen diferentes mecanismos, como las concesiones de derechos de uso, que no implican la transferencia de propiedad. Segundo, destacó que regularizar la tenencia puede tener efectos positivos y negativos, mencionando la importancia de proteger los ecosistemas y brindar acceso a la tierra a los campesinos. Tercero, propuso reformar el Decreto número 2811 de 1974 para permitir la adjudicación de baldíos en reservas forestales y utilizar instrumentos legales existentes para regular el uso de estas tierras. Leal enfatizó que permitir la adjudicación de derechos plenos de propiedad puede cumplir con la protección de ecosistemas y garantizar el derecho a la tierra para los campesinos.

Estefanía Montoya Domínguez del Observatorio de Conflictos Ambientales de la Universidad Nacional planteó importantes interrogantes sobre el Proyecto de Ley, empezando por identificar a las víctimas del conflicto armado a las que está dirigido. Subrayó la necesidad de una definición precisa del campesinado y propuso desarrollar una línea base ambiental sobre las áreas de reserva de la Ley 2ª, dado que actualmente no se sabe cuántos campesinos viven allí ni qué uso hacen de la tierra. Destacó la importancia de incluir un enfoque agroecológico y sostenible en el proyecto de ley y propuso un enfoque más colectivo en el aprovechamiento de estas áreas. Montoya Domínguez también criticó la desarticulación y las contradicciones en los plazos de concesión y contrato de uso de tierras, sugiriendo una mayor adjudicación y menos sustracción de tierras. Finalmente, llamó a una mejor articulación interinstitucional y a una actualización de las reservas forestales, enfatizando la necesidad de definir claramente las actividades permitidas y asegurar un enfoque colectivo en el aprovechamiento de las tierras.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reconoció la necesidad de aclarar la posesión y titulación de tierras, coincidiendo con la urgencia de este tema. Sin embargo, señalaron discrepancias sobre la administración de recursos naturales y los derechos de uso, destacando que la actual legislación asigna estas responsabilidades a

las autoridades ambientales regionales y la Agencia Nacional de Tierras. De las 51.6 millones de hectáreas de reservas forestales bajo la Ley 2ª, 37.5 millones están bajo alguna forma de ordenamiento territorial, como Parques Nacionales. El Ministerio destacó la necesidad de actualizar estas cifras y propuso mesas de trabajo interinstitucionales para revisar y ajustar el proyecto de ley. Además, mencionaron que están trabajando en la reglamentación de concesiones forestales campesinas y sugirieron que la adjudicación de tierras tituladas inhabilita estas tierras para concesiones futuras. Llamaron a una mayor coordinación entre las diferentes agencias para asegurar la protección ambiental mientras se garantizan los derechos del campesinado.

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), ha estimado que alrededor de 800,000 campesinos viven dentro de las Zonas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959. Estas zonas abarcan aproximadamente 51 millones de hectáreas, casi la mitad del territorio continental de Colombia. Desde la creación de esta figura, 13 millones de hectáreas han sido sustraídas, pero estas sustracciones no se han dirigido principalmente a las comunidades campesinas, sino a la consolidación de centros poblados, expansión urbana y actividades de utilidad pública e interés social, como la minería. Además, 27 millones de hectáreas están cubiertas por titularidades colectivas y áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.

Subraya la urgencia de adaptar soluciones que permitan el uso, ocupación y tenencia de las tierras por parte del campesinado en estas zonas. Los objetivos principales incluyen: cumplir con la meta del Plan Nacional de Desarrollo de crear una estrategia para la permanencia del campesinado en las Zonas de Reserva Forestal a través de mecanismos de formalización y adjudicación; cumplir con la Reforma Rural Integral según el artículo 18 del Decreto número 900 de 2017, que reconoce a estas zonas como grandes aportantes al Fondo para la Reforma Rural Integral; y cumplir con los compromisos adquiridos en los acuerdos del Plan Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) y la Nueva Política de Drogas, donde el Ministerio de Agricultura tiene una responsabilidad significativa.

Enfatiza en la necesidad de armonizar la protección ambiental con la garantía de derechos del campesinado, que recientemente ha sido reconocido como sujeto de especial protección constitucional. Este reconocimiento implica la adecuación de toda la normativa ambiental y de otro tipo a este nuevo estatus de mayor jerarquía.

Se ha avanzado en varias vías de manera articulada con otras entidades. En primer lugar, están trabajando en la modificación de los acuerdos números 058 y 118 que reglamentan los contratos de uso, proponiendo cambiar la idea de “contratos” a un acto administrativo unilateral que otorgue permisos de uso de tierras. Este acto administrativo se inscribirá

en el folio de matrícula inmobiliaria, facilitando el acceso a créditos para la producción agropecuaria de manera sostenible y agroecológica. Además, este acto no tendrá una fecha de vencimiento específica, superando el límite de diez años de los contratos actuales y garantizando una ocupación regularizada y respetuosa del ordenamiento ambiental.

Otra tarea importante es la modificación del Decreto número 1777, que regula las Zonas de Reserva Campesina. El Ministerio propone que la territorialidad del campesinado sea reconocida en igual jerarquía que la de los grupos étnicos, permitiendo el desarrollo de estas zonas sin necesidad de sustracción y reconociendo el ordenamiento social, ambiental y económico del campesinado en estas áreas. Esta modificación no implica automáticamente la titulación y adjudicación de tierras, sino el reconocimiento del ordenamiento territorial campesino.

Además, el Ministerio trabaja en un proyecto de ley que reviva la propuesta de titulación verde, permitiendo la titulación de tierras sin necesidad de sustracción, pero bajo condiciones de manejo sostenible y agroecológico. En colaboración con el Ministerio de Ambiente, están reglamentando las Concesiones Forestales Campesinas, diferenciándolas de las concesiones forestales tradicionales y asegurando un enfoque campesino en el manejo de estas tierras. También ha propuesto una mesa técnica con el Ministerio de Ambiente para abordar casos específicos que requieren decisiones sobre sustracción de tierras, como en el municipio de El Bagre, donde hay trámites pendientes desde hace más de diez años. Además, hay compromisos del Estado en actos administrativos para ampliar Zonas de Reserva Campesina que deben ser cumplidos para evitar posibles demandas administrativas. Está avanzando en el concepto técnico solicitado por el Representante Juan Pablo, que se entregará en un plazo máximo de ocho días. Este concepto incluirá un análisis detallado de cada artículo del proyecto de ley, asegurando que todas las medidas propuestas sean adecuadas y efectivas para la formalización y adjudicación de tierras en las Zonas de Reserva Forestal, cumpliendo con los objetivos de la Reforma Rural Integral y garantizando los derechos del campesinado.

La Agencia Nacional de Tierras informó que, aunque aún no han emitido un concepto formal, es relevante aportar datos sobre los contratos de uso en Zonas de Reserva Forestal y los trámites pendientes de sustracción de tierras. Actualmente, la Subdirección de Administración de Tierras de la Nación, bajo la Dirección de Acceso a Tierras, administra 200 contratos de uso de predios baldíos en la Ley 2ª, todos ubicados en el departamento de Córdoba. Además, existen tres solicitudes de sustracción ante el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Dos de estas solicitudes fueron radicadas por el extinto Incoder y una por la Agencia Nacional de Tierras en 2018, abarcando 42.909 hectáreas en total. Las áreas en cuestión

incluyen el municipio de El Bagre (25.000 hectáreas), el Cerro del Perijá en el departamento del Cesar y el sur de Bolívar en municipios como Morales, Cantagallo, Santa Rosa del Sur y San Pablo. La Agencia Nacional de Tierras participará en la mesa técnica con el Ministerio de Ambiente para coordinar y emitir el concepto sectorial sobre el proyecto de ley en los próximos días, enfatizando la necesidad de un enfoque coordinado y eficiente para abordar las cuestiones de sustracción y uso de tierras en las reservas forestales.

La Superintendencia de Notariado y Registro, representada por el doctor Roosevelt Rodríguez, subraya su amplia gama de responsabilidades en la aplicación de la ley, especialmente en lo que respecta a la inspección, vigilancia y control de las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, Notarías, Curadurías y los Gestores Catastrales, incluida la gestión catastral realizada por la Agencia Nacional de Tierras y el IGAC. La Superintendencia Delegada para la Protección, Formalización y Restitución de Tierras también desempeña un papel crucial en la supervisión de los procesos de registro de tierras rurales, apoyando a las comunidades en el acceso a la propiedad.

En 2020, se creó el Grupo de Apoyo a la Gestión de Política de Tierras dentro de la Superintendencia, que ha trabajado activamente en la Resolución 4939 de 2020, estableciendo seis ejes temáticos, entre ellos el Sistema Nacional Ambiental y los grupos étnicos con un enfoque diferencial para cada sujeto de especial protección. La Superintendencia ha colaborado con la Agencia Nacional de Tierras y el Ministerio de Ambiente en el seguimiento de zonas de especial protección forestal, asegurando que los registradores practiquen los principios de seguridad jurídica y legalidad.

Para implementar el proyecto de ley, es esencial la apertura de folios de matrícula inmobiliaria mediante la emisión de actos administrativos por parte de la Agencia Nacional de Tierras. Estos actos deben identificar jurídicamente los bienes inmuebles, inscribir la reserva, delimitación, declaración o sustracción de áreas protegidas y adjudicar, titular, conceder y otorgar el uso de tierras en reservas forestales. La Superintendencia destacó la necesidad de un marco jurídico claro que defina los efectos de estos actos, incluyendo su duración y condiciones de cancelación.

La Superintendencia también subrayó la importancia de la cooperación interinstitucional y la creación de mesas de trabajo para resolver puntos críticos del proyecto de ley, asegurando la zonificación, priorización ambiental y ubicación ordenada de las áreas protegidas. Además, es fundamental el saneamiento predial, observando los procesos de declaración de pertenencia y restitución de tierras, lo cual es vital dado que los baldíos se dan en el contexto de la transferencia de propiedad del Estado a los particulares o el uso de la tierra. La Superintendencia reafirmó su compromiso con la estrategia de la Reforma Rural Integral y la necesidad

de un marco jurídico que señale los efectos de los actos en torno al uso de tierras en Zonas de Reserva Forestal, apoyando a las entidades gubernamentales en la implementación efectiva del proyecto de ley.

La Defensoría del Pueblo, Asuntos Agrarios enfatizó la importancia de este espacio de escucha, destacando que fortalecerá el proyecto presentado por la Comisión Quinta, ha visibilizado la situación de derechos humanos en las Zonas de Especial Protección Ambiental, incluyendo las reservas forestales. Publicaron un informe sobre la situación de derechos humanos en estas zonas y recomendaron que la audiencia tenga acceso a este informe para comprender mejor la vulnerabilidad de estas comunidades. Se indica la necesidad de una articulación institucional efectiva, considerando la disparidad en las cifras manejadas por el Estado y las organizaciones campesinas, y propuso realizar una caracterización precisa de la población en estas zonas mediante un censo detallado. Además, destacó la importancia de centrar el proyecto de ley en la adjudicación de tierras en lugar de la sustracción. La Defensoría también enfatizó la necesidad de alinear el proyecto de ley con el reconocimiento constitucional de la protección especial del campesinado, lo que implica adoptar políticas públicas que reconozcan esta condición.

La Defensoría también señaló que las comunidades campesinas han resistido la denominación de “contratos de uso” y que cambiar el nombre a “permisos” podría no ser suficiente. Es fundamental considerar la idiosincrasia de la población y asegurar que los títulos de propiedad sean reconocidos legalmente. La Defensoría recomendó que las mesas de trabajo interinstitucionales se desarrollen a la mayor brevedad posible para resolver estos problemas y aseguró su compromiso en contribuir con observaciones detalladas para enriquecer la discusión del proyecto. Además, considera la implementación de la Jurisdicción Agraria y las competencias relacionadas, asegurando que las resoluciones se alineen con los principios de justicia y protección de los derechos del campesinado. La Defensoría se comprometió a apoyar a las organizaciones campesinas en la superación de las dificultades de derechos humanos que enfrentan en las Zonas de Especial Protección Ambiental, trabajando para que el proyecto de ley se implemente de manera efectiva y beneficiosa para todas las partes involucradas.

4.2 Conceptos sobre la adjudicación de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959

El pasado 5 de mayo de 2025 se solicitaron conceptos a la Agencia Nacional de Tierras, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público. El día 4 de septiembre de 2025 se volvió a radicar solicitud, con el Proyecto de Ley número 058 de 2025, sin que a la fecha se haya obtenido respuesta.

No obstante, en el trabajo realizado con antelación a la radicación de esta iniciativa, el 28 de agosto de 2023 se remitió solicitud de conceptos sobre el articulado inicial radicado para el informe de ponencia en primer debate del Proyecto de Ley número 096 de 2023, de los cuales se enuncian las principales observaciones:

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)

El Ministerio de Ambiente emitió el concepto de “inconveniente condicionado” sobre el articulado inicial del proyecto de ley, el cual fue ajustado a “conveniente condicionado” tras revisar los cambios al articulado que fueron aprobados en primer debate del Proyecto de Ley número 096 de 2023 en la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes.

Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (Sinchi)

- Se señala que las Reservas Forestales que aún quedan deben mantenerse, y en lo posible, ampliarse, en las cuales se pueden desarrollar actividades relacionadas con la economía forestal, reconociendo la ocupación a los campesinos que tienen arraigo por la tierra, no a quienes viven del mercado ilegal de tierras o que tienen expectativas que se promulguen leyes que les sustraen las áreas donde han deforestado, generalmente asociadas a despojos, compras forzadas o desplazamientos.

- Se sugiere que el Ministerio de Agricultura trabaje conjuntamente con el Ministerio de Ambiente para garantizar a los campesinos la seguridad jurídica de la ocupación sin entregar la propiedad de la nación, prestándoles el acompañamiento para el desarrollo de sus proyectos agroambientales que incluye la economía forestal y sistemas productivos sostenibles.

- Se señala que lo adelantado por la ANT son “acuerdo de uso” (en lugar de “contratos de uso”) y se sugiere modificar los términos de adjudicación, titulación, concesión u otorgamiento de uso, por “*Reconocimiento a la Ocupación*”.

- Se sugiere el acogimiento al Decreto Ley 902 de 2017.

- Se indica que el Reconocimiento a la Ocupación es hereditario. El predio puede venderse pasados 15 años de la protocolización ante la Oficina de Registros de Instrumentos Públicos del Acto Jurídico-Administrativo, siempre y cuando quien compre se comprometa a cumplir con los términos de este y la Agencia Nacional de Tierras lo apruebe.

- Se propone que el área a tener en cuenta para el Reconocimiento a la Ocupación no sea la Unidad Agrícola Familiar (UAF), sino la Unidad Forestal Familiar (UFF), que será determinada por la Autoridad Ambiental para cada una de la Reservas Forestales.

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

- Se indica que las figuras entre más laxas más favorecen las transformaciones de los bosques, apuntando que las reservas forestales de Ley 2ª de 1959 tipo C se observa casi en su totalidad transformada y es la figura más laxa de la zonificación existente, agregando que el área de la Reserva Forestal de la Amazonia de Ley 2ª de 1959 cuenta con 6.055.416 de hectáreas y un 25% ya está transformado.

Todas las observaciones fueron incluidas y ajustadas en el articulado del presente proyecto de ley.

Unidad de Restitución de Tierras

- Se manifiesta que, para la Unidad de Restitución de Tierras, desde el punto de vista del objeto de la norma, permitiría el reconocimiento del derecho a la restitución para las víctimas de conflicto que hayan ocupado baldíos en Zonas de Reserva Forestal (ZRF).

Observación acogida parcialmente en el articulado, por considerar que el objeto es más amplio y abarca a la población víctima del Conflicto armado del país.

- Se señala que el título verde debería establecer un ingreso suficiente y determinado al beneficiario y no sólo una responsabilidad de administración acorde a la limitante ambiental.

- Se reitera que, respecto al reconocimiento del dominio, se presenta el obstáculo descrito en el artículo 209 del Decreto Ley 2811 de 1974 frente a la inadjudicabilidad de áreas de reserva forestal. Además, se deben diferenciar las reservas forestales protectoras productoras y las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, pues son categorías distintas.

- Se indica que, desde el punto de vista ambiental, existen razones para la diferenciación y para la modalidad de relación jurídica entre las personas y los bienes. Desde el punto de vista de la restitución de tierras, el otorgamiento de uso puede ser una forma de restituir en los términos del artículo 22 del Plan Nacional de Desarrollo.

- Se precisa que, teniendo presente la edición del literal C del artículo 97 de la ley 1448 de 2011, la Agencia Nacional de Tierras no siempre podrá adjudicar debido a la ausencia de sustracción por esa razón y otras de carácter ambiental contenidas en el artículo 22 de la Ley 2294 de 2023.

- Se señala que las limitantes ambientales en el área condicionan a que la actividad a desarrollar allí sea ambientalmente determinada para la conservación lo que reduce y restringe los ingresos del campesinado y solicitante de restitución de tierras. La reparación en este caso se encontraría limitada, lo que exige una visión económica realista de lo que se pretende para que sea beneficiosa al beneficiario en restitución.

- Se indica que el proyecto de ley inicial establece los plazos y la posibilidad de prórroga para las concesiones y contratos de uso. Frente a las primeras, habilita la posibilidad de estudiar la

eventual sustracción y titulación verde, una vez acaecido el plazo. Se considera que puede ser útil analizar la aplicación de esa misma posibilidad, para los contratos de uso en tanto contribuiría a la seguridad jurídica y a la formalización de los predios restituidos a favor de las víctimas del conflicto armado, lo que también haría más apropiada la figura en el contexto de la restitución de tierras.

- Se señala que las condiciones de explotación económica de terrenos baldíos a través de esquemas o contratos de explotación no son un instrumento de manejo ambiental sino una modalidad de administración de predios baldíos de la nación.

- Se indica que, de acuerdo con la Ley 160 de 1994, la propiedad de los terrenos baldíos adjudicables puede adquirirse mediante título traslativo de dominio, otorgado por el Estado a través del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y deberá acreditarse una ocupación explotación previa no inferior a 5 años para tener derecho a la adjudicación. En relación con lo anterior, el Decreto 902 de 2017 que adopta medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral en materia de acceso y formalización de tierras, contempló también en su integralidad, las disposiciones de la Ley 160 de 1994 para efectos de la adjudicación.

- Se anota que, en materia restitución de tierras a víctimas de conflicto armado interno, la Ley 1448 de 2011 indica quiénes tienen derecho a la restitución de tierras, sin incluir algunos requisitos temporales, más allá de mencionar que serán las personas propietarias o poseedoras de predios o explotadores de baldíos que hayan sido o sean víctimas de despojo o abandono forzado de sus tierras a causa del conflicto armado, desde el 1° de enero de 1991 hasta el 10 de junio de 2021, en proceso de restitución. En consecuencia, exigir una ocupación de 10 o 15 años para poder acceder a la titulación de los baldíos en las ZRF excede por el doble o el triple lo dispuesto en la norma, desconociendo a su vez los propósitos del proyecto de ley que busca la superación de las brechas y barreras que impiden a sujetos de especial protección constitucional acceder de forma oportuna a tierra productiva.

- Se sugiere no hablar de posesión, sino de ocupación, a menos que el artículo pretenda referirse también a posesiones de predios privados ubicados al interior de zonas de reserva forestal.

- Se manifiesta que, en lo que corresponde a la Unidad específicamente, se evidencia que el proyecto tiene una repercusión en las actividades propias de la restitución de tierras y en la procedencia del reconocimiento del derecho a la restitución en cabeza de víctimas que ocupan predios en ZRF, encontrando viable el proyecto de ley con sus respectivas observaciones.

Con algunos parciales, las observaciones fueron ajustadas en el articulado del presente proyecto de ley.

Dejusticia - Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad

- Se recomienda revisar el artículo 209 del Decreto número 2811 de 1974, pues antes de esa fecha, era permitida la adjudicación al interior de zonas de reserva forestal, era libre.

- Se debe ordenar el uso y aprovechamiento de las reservas forestales.

- Se recomienda precisar el ámbito de aplicación de la ley, generando una propuesta de áreas excluidas como los resguardos indígenas legalmente constituidos.

- Se deben considerar estrategias de preservación: las concesiones o títulos verdes deben limitar al campesino a no tocar ciertas áreas.

- Se señala que el uso sostenible debe tener en cuenta el uso y la forma de producción campesinos, los sistemas agroecológicos y la restauración ecológica.

- Se sugiere contemplar un artículo que permita la constitución de zonas de reservas campesinas y territorios agroalimentarios y para ello revisar la Sentencia SU-288 de 2022, ya que la Corte Constitucional reiteró la línea jurisprudencial de que los baldíos son para la Reforma Agraria.

- Se indica que adelantar la reforma agraria es indispensable para frenar la deforestación.

Todas las observaciones fueron incluidas y ajustadas en el articulado del presente proyecto de ley, con excepción de la última observación, ya que, si bien es cierto, el Proyecto de Ley puede contribuir a la materialización de la reforma agraria, no es este su objeto.

Observatorio de Tierras (Universidad Javeriana, del Rosario y UNAL)

- Se sugiere considerar la titulación sin necesidad de sustraer las ZRF pues los ocupantes demandan el acceso a la propiedad, más allá de un derecho de uso que no les brinda seguridad jurídica.

- Se sugiere que en zonas de mayor tipificación (estado de conservación) de la reserva forestal se propenda incorporar derechos de uso y en zonas de menor protección a la adjudicación.

- Se considera tener en cuenta Ley 160 de 1994 para la reglamentación de las ZRF.

- Se indica que la formalización debe estar vinculada a proyectos económicos que sean compatibles con estas zonas, proyectos de transformación como la dotación de bienes públicos y proyectos productivos comunitarios o asociativos.

- Se señala que es importante proponer principios legales para tener una base más sólida dentro de la ley.

Todas las observaciones fueron incluidas y ajustadas en el articulado del presente proyecto de ley.

Observatorio de Conflictos Ambientales (OCA) del Instituto de Estudios Ambientales (IDEA) de la Universidad Nacional de Colombia

- Se sugiere excluir las zonas tipo A de la reserva forestal como objeto de adjudicación, concesión y sustracción.
- Se recomienda involucrar a los Institutos de investigación del SINA para evaluar las restricciones de uso en las ZRF.
- Se propone que la definición de actividades a desarrollar en las áreas adjudicadas considere “un proceso de participación y construcción colectiva entre las autoridades ambientales y la comunidad”.
- Se propone que el seguimiento, la adjudicación y demás acciones contempladas en la ley deberían hacerse desde un cuerpo interinstitucional conformado por la ANT, el MADS, las CAR y el MADR, de modo que se aseguren los recursos para su implementación.
- Se señala la inconveniencia de considerar en el proyecto el mecanismo de sustracción de tierras de las ZRF.
- Se recomienda aclarar los conceptos referidos a la conservación, sostenibilidad, gestión y ordenamiento ambiental.

Con algunos parciales, las observaciones fueron ajustadas en el articulado del presente proyecto de ley.

4.2.1 Conceptos posteriores

A continuación, se enuncian las principales observaciones de los conceptos allegados:

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)

El Ministerio emitió un concepto conveniente condicionado (ajustando su concepto previo de “inconveniente condicionado”) “debido a su importancia y la búsqueda de encontrar soluciones para los territorios”, resaltando tres condiciones en particular:

- 1) Establecer como requisito a la adjudicación una ocupación previa de 5 años a la firma del Acuerdo de Paz (24-NOV-2016) (“fecha de cierre”);
- 2) La adjudicación del título verde será la culminación de un proceso que inicia con un trámite de regularización de la propiedad de 5 años (ya definido por la ANT), durante el cual se adelantará la caracterización de la población y de la mano del Estado, las actividades agrícolas presentes se adecuarán para incorporar el componente forestal de acuerdo con el régimen de usos de las ZRF de Ley 2ª de 1959.
- 3) La adjudicación de títulos verdes se priorizará en las ZRF donde existan o se conformen figuras colectivas como las Zonas de Reserva Campesina u otras formas de territorialidades campesinas, explorando en los casos de ocupación, dispersas alternativas de reasentamiento.

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

- Los ocupantes campesinos y víctimas del conflicto armado en las ZRF, su caracterización y censo poblacional, su localización, sus dinámicas históricas y actuales, entre otros, para sustentar la necesidad de titulación en las ZRF.
- Los impactos sobre el ordenamiento ambiental territorial, así como en la generación o contención de la deforestación, y en la economía forestal, producto de la titulación en las ZRF.
- “Un análisis geográfico que muestre la cobertura actual de servicios públicos, educativos y la relación con acceso vial ordenado -incluido posibilidades de transporte fluvial- que faciliten la producción legal y sostenible en estas zonas”.
- Un análisis prospectivo que incluya escenarios de aplicación de una reforma rural agraria a partir de la titulación de baldíos en las ZRF, considerando las figuras colectivas como las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) sin sustracción (Acuerdo número 337 de 2023 de la ANT).
- El análisis de la capacidad de uso del suelo y su vocación, de las áreas excluidas debido a su importancia ambiental, y de las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones del título verde.
- El análisis sobre el concepto de economía campesina tradicional en relación con la condición de economía forestal en zonas con vocación forestal.

De acuerdo con el Ministerio, de los 48 millones de hectáreas de las ZRF de Ley 2ª de 1959, 37,2 millones de hectáreas (77,5%) se encuentran en alguna categoría de protección de área protegida o corresponden a territorios étnicos (“áreas con previa decisión de ordenamiento”). Las áreas restantes corresponden a 10,8 millones de hectáreas (22,5%) donde se encuentran las zonas tipo A, B o C y que estarían orientadas al desarrollo de la economía forestal. Es en esos 10,8 millones de hectáreas “donde se han desarrollado históricamente, conflictos socioambientales, tensiones con un campesinado vulnerado, alta pérdida de bosques naturales, acaparamiento de tierras, cambio en el uso del suelo, expansión de la frontera agrícola y por supuesto, es allí donde se está dando la discusión de la Reforma Rural Integral de que trata el Acuerdo Final de Paz”.

El Ministerio considera que el Plan de Zonificación Ambiental de la Frontera Agrícola (PZA) (Punto 1.1.10. del Acuerdo de Paz), adoptado por la Resolución 1608 de 2021, es un instrumento de planificación que permitirá orientar las decisiones de la autoridad ambiental sobre los usos del suelo en las ZRF. De acuerdo con el PZA, el 25% de esos 10,8 millones de hectáreas corresponde con las áreas que “han sido deforestadas y degradadas por procesos históricos de ocupación que se han consolidado con poca armonía con los recursos naturales” y “solicita considerar únicamente a estas áreas como objeto del presente proyecto de ley”.

Entre los cambios sugeridos al articulado se destacan:

- Modificar en todo el articulado la expresión “zonas de reserva forestal” por la de “áreas de reserva forestal establecidas en la Ley 2ª de 1959”, debido a lo dispuesto en el artículo 2.2.1.1.17.3 del Decreto número 1076 de 2015 (Decreto número 877 de 1976, art. 3) en el cual, se denominan las “zonas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959” como “áreas de reserva forestal”. En ese sentido, el Ministerio también se considera que debe ser modificado el artículo 209 del Decreto Ley 2811 de 1974 que prohíbe la adjudicación de baldíos en las áreas de reserva forestal, para lo cual se propone un artículo nuevo que elimina la transitoriedad en la aplicación de la ley (5 años), pues se considera que no es conveniente limitar el acceso a los beneficiarios del proyecto.

- Que “los sujetos de aplicación de este proyecto de Ley deberían corresponder a población campesina que demuestre una ocupación continua y directa anterior al 24 de noviembre de 2016, fecha de la firma del Acuerdo Final de Paz”; que se exija una regularización de la ocupación de por lo menos cinco (5) años, periodo en el que se establecería el manejo forestal sostenible y la recuperación de los bosques a titular; que los sujetos de adjudicación se encuentren bajo una figura colectiva; que se elimine la figura de “tenedor” pues “de acuerdo con el artículo 775 del Código Civil Colombiano, se llama mera tenencia la que se ejerce sobre una cosa, no como dueño, sino en lugar o a nombre del dueño”.

- Que el ámbito de aplicación de la presente Ley se circunscriba a las áreas de reserva forestal establecidas mediante la Ley 2ª de 1959 que no cuentan con una previa decisión de ordenamiento.

- Que se excluya el principio de soberanía alimentaria dado que no está alineado con los objetivos de las ZRF de Ley 2ª de 1959.

- Que se cambie el nombre del “Consejo Nacional de Economía Forestal y Agraria Campesina” por el de “Consejo Nacional de Alternativas de Acceso y Uso en Áreas de reserva forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959”, al considerar que este se encuentra más ajustado a sus funciones; que el Consejo sea integrado, además de los Ministerio de Ambiente y Agricultura, por la ANT, el IDEAM y el IGAC dado que son los entes encargados de generar y articular la información requerida para el cumplimiento de lo previsto en el proyecto de ley.

- Que se ordene “la creación de un sistema de información geográfica y alfanumérica en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras, ANT, para realizar el monitoreo y seguimiento a las adjudicaciones realizadas”.

Con algunos parciales, las observaciones fueron ajustadas en el articulado del presente proyecto de ley.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MADR)

- Se indica que en las Zonas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959 (ZRF) habitan cerca de 712.574 personas según datos de la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria (UPRA) de 2023, de las cuales un gran número de ellas son campesinas y campesinos.

- Que las ZRF son una figura de ordenamiento ambiental enfocadas al desarrollo de la economía forestal y representan una apuesta de los Ministerios de Ambiente y de Agricultura para contener la deforestación.

- Que la zonificación de las reservas (categorías A, B y C) no ha impedido que sean afectadas por ganadería extensiva, cultivos de uso ilícito, minería ilegal y un mercado ilegal de tierras asociado a dinámicas de acaparamiento de tierras, lo cual ha dificultado un manejo y control adecuado de estas áreas por parte del Estado.

- Que, de acuerdo con el contexto anterior, el Ministerio considera que el proyecto de ley debería incluir:

- La titulación verde que es un instrumento de manejo y control de la deforestación en las ZRF, de seguimiento de acuerdos de conservación y del cumplimiento de la función ecológica de la propiedad, y de regularización del mercado de tierras.

- El apoyo y articulación con los compromisos del Acuerdo de Paz, especialmente el punto 1.1.1. sobre el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral y el punto 1.1.10. sobre el cierre de la frontera agrícola por medio de la Zonificación Ambiental Participativa.

- El apoyo a la implementación del Programa Nacional de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y la Política de Drogas en Áreas de Especial Importancia Ambiental, para la promoción de acciones de manejo forestal sostenible.

- La armonización de los derechos del campesinado (artículo 64 de la CP) con la protección ambiental por medio de la titulación verde.

- El mantenimiento de las ZRF pues la titulación se haría sin sustracción y cumpliendo con su régimen de usos.

- El impulso a la acción articulada entre los sectores ambiente y agricultura.

- Establecer como requisito a la titulación verde, la ocupación previa al 16 de abril de 2018, en armonía con el término establecido en el Acuerdo 315 de 2023 de la ANT, instrumento que establece dicha fecha para acceder a la regularización y adjudicación de baldíos. Y se propone una nueva función para el Consejo Nacional de Economía Forestal y Agraria Campesina para determinar lineamientos sobre los proyectos a implementar en los títulos verdes.

Con algunos parciales, las observaciones fueron ajustadas en el articulado del presente proyecto de ley.

4.3 Mesas técnicas sobre la adjudicación de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959

Mediante la Resolución número 001 del 6 de marzo de 2024, la Mesa Directiva de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes ordenó conformar una subcomisión para el estudio del articulado propuesto en la Ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 096 de 2023 Cámara, integrada por los H. R. Julia Miranda Londoño, José Octavio Cardona León, Óscar Leonardo Villamizar Meneses, Jorge Andrés Cancimance López; Julio Roberto Salazar y Juan Pablo Salazar Rivera.

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

- El 14 de marzo de 2024 con el Ministerio de Ambiente sobre la socialización del concepto preliminar de dicha entidad.
- El 15 de marzo de 2024 con las Unidades de Trabajo Legislativo y el Ministerio de Agricultura (Subcomisión).
- El 18 de marzo de 2024 con las Unidades de Trabajo Legislativo y el Ministerio de Agricultura (Subcomisión).

En el marco de la construcción del informe de ponencia para segundo debate del Proyecto 096 de 2023 en Cámara de Representantes realizaron las siguientes sesiones técnicas:

- El 5 de junio de 2024 con las Unidades de Trabajo Legislativo, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Ambiente.
- El 6 de junio de 2024 con las Unidades de Trabajo Legislativo y el Ministerio de Ambiente, en la cual se contó con el Director de Ordenamiento Ambiental Territorial y Sistema Nacional Ambiental (SINA). En este espacio se socializó el concepto del Ministerio ajustado con el texto del proyecto aprobado en primer debate.
- El 13 de junio de 2024 con el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Ambiente.

Todos estos espacios han contribuido para que, tanto la exposición de motivos, como el texto del articulado presentado en este informe de ponencia, sean el resultado de un proceso concertado y tenga un impacto real en su aplicación.

4.4 Apreciaciones de los autores

a) Constitución Ecológica

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

Con ello, surge para el Estado la obligación de conservar y proteger el medio ambiente, así como de procurar el desarrollo económico y social, y el aprovechamiento de recursos naturales

en condiciones de sostenibilidad, conservación, restauración o sustitución (art. 80, C. P.).

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

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

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

“Las expresiones concretas de la función social y ecológica de la propiedad son las llamadas “afectaciones al interés general”. Por afectación se quiere significar la destinación de determinada propiedad a un fin de interés general que el ordenamiento jurídico ha considerado como relevante y, por tanto, prescribe que el ejercicio del derecho de propiedad se realice atendiendo las finalidades que este derecho está llamado a cumplir. En este sentido, toda propiedad pública o privada podrá verse destinada al interés general, convirtiéndose así en un vehículo destinado al cumplimiento de dicho fin”¹.

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

En lo que tiene que ver con el campesinado, el derecho al trabajo y a la seguridad alimentaria guardan un estrecho vínculo, pues ambos penden de la explotación del territorio que habitan. En ese sentido, la Corte Constitucional ha explicado que la normatividad “concede una especial protección a las comunidades que dependen de sus formas de producción tradicionales, no sólo para garantizar

¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicación número: 25000-23-26-000-1993-04137-01(21906). C. P. Mauricio Fajardo Gómez.

su sustento, sino también para la realización de sus proyectos de vida como sujetos autónomos. Por lo tanto, la protección del trabajo también implica el amparo de las libertades relacionadas con la escogencia de profesión u oficio y el desarrollo de la personalidad, en tanto los campesinos son personas que se han dedicado al trabajo de la tierra “en su libre determinación y por su identidad cultural”².

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

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

De lo hasta aquí dicho, se resalta la preocupación del Constituyente por proteger los entornos ecológicos, sin perjuicio del ejercicio de las demás garantías superiores, con las que eventualmente se presentarán tensiones interpretativas y de aplicación. Esto, por cuanto “*el desarrollo social y la protección del medio ambiente imponen un tratamiento unívoco e indisoluble que permita progresivamente mejorar las condiciones de vida de las personas y el bienestar social, pero sin afectar ni disminuir irracional o desproporcionadamente la diversidad natural y biológica de nuestro ecosistema*”³.

Es en esta tensión de principios y garantías constitucionales, desde una perspectiva de protección a los derechos humanos, donde surge la necesidad de modificar y actualizar la normativa que permitiría adjudicar, titular, concesionar u otorgar el uso de tierras ubicadas en zonas de reserva, con lo cual se protegería de manera paralela tanto el entorno

medioambiental como los derechos a la propiedad privada, a la seguridad alimentaria, al trabajo, a la repartición equitativa de la tierra, entre otros.

En ese sentido, el proyecto propuesto no busca el goce particular de un derecho, sino que tiene una implicación directa en la vida digna y subsistencia de las comunidades que habitan las zonas de reserva forestal, pues, como bien lo ha entendido la Corte Constitucional, “*el campo, entonces, no es solo una sumatoria de predios rurales sobre los que se ejercen derechos reales; es ante todo el territorio en el que se desarrollan las diferentes formas de vida campesina, cuya protección interesa al Estado en tanto manifestación de la pluralidad y la diversidad cultural de la Nación colombiana*”⁴.

4.3 Sobre las Áreas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959

En 1959 se promulgó la Ley 2ª con los objetivos de desarrollar la economía forestal y la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, estableciendo siete (7) grandes “Zonas de Reserva Forestal: Pacífico, Central, Río Magdalena, Sierra Nevada de Santa Marta, Serranía de los Motilones, Cocuy y Amazonía”.

Por su parte, el Código de Recursos Naturales Renovables (Decreto número 2811 de 1974) estableció un tipo diferente de categoría de “áreas de reserva forestal”, las protectoras, productoras, y protectoras-productoras⁵, estableciendo también en su artículo 209 la inadjudicabilidad de los baldíos en su interior.

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

De acuerdo con el concepto citado, las áreas de reserva forestal abarcaban aproximadamente **63 millones de hectáreas, de los cuales se han sustraído cerca de 15 millones de hectáreas (23,8%)**, “*por razones de utilidad pública o interés social, para el desarrollo de actividades económicas que implicaban la remoción de bosques, el cambio en el uso de los suelos o para otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques*”, y “*principalmente para para la titulación de baldíos entre los años 1962 al 2021*”.

² Corte Constitucional, Sentencia C-077 de 2017 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva), reiterada en Sentencia C-300 de 2021 (M. P. Jorge Enrique Ibáñez Najar).

³ Corte Constitucional, Sentencia C-189 de 2006 (M. P. Rodrigo Escobar Gil).

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-300 de 2021 (M. P. Jorge Enrique Ibáñez Najar).

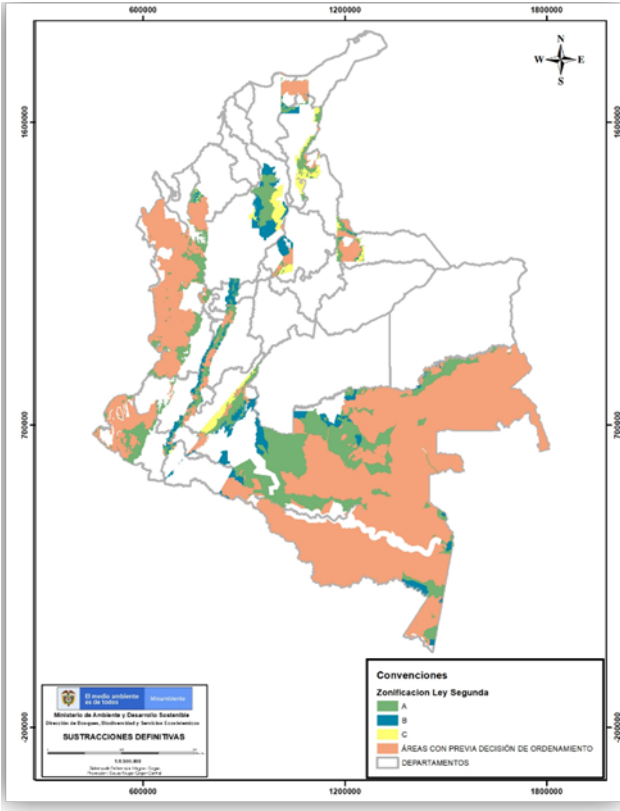
⁵ Al respecto, el artículo 204 de la Ley 1450 de 2011 decretó que las áreas de reserva forestal podrán ser protectoras o productoras, que las áreas de reserva forestal protectoras nacionales son áreas protegidas y hacen parte del Sistema Nacional de Áreas protegidas.

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

Así mismo, en cumplimiento al punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz, el Ministerio de Ambiente formuló un Plan de Zonificación Ambiental Participativo de la Frontera Agrícola adoptado mediante la Resolución 1608 de 2021, un instrumento de planificación cuyos resultados permite orientar las decisiones de la autoridad ambiental sobre los usos del suelo en las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959. Para el año 2023, las **áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959 abarcaban aproximadamente 48 millones de hectáreas, de las cuales 37,2 millones de hectáreas (77,5%) corresponden a “áreas con previa decisión de ordenamiento”**, es decir, a áreas con alguna categoría de protección de área protegida y a territorios étnicos.

De acuerdo con el Ministerio de Ambiente, la parte restante corresponde a **10,8 millones de hectáreas (22,5%)** donde se localizan las zonas tipo A, B o C y es en ellas *“donde se han desarrollado históricamente, conflictos socioambientales, tensiones con un campesinado vulnerado, alta pérdida de bosques naturales, acaparamiento de tierras, cambio en el uso del suelo, expansión de la frontera agrícola y por supuesto, es allí donde se está dando la discusión de la Reforma Rural*

Integral de que trata el Acuerdo Final de Paz”. A juicio del Ministerio, es en esos 10,8 millones de hectáreas donde la titulación verde que propone el proyecto de ley puede tener lugar, siempre y cuando se incorpore el componente forestal como elemento integrador con la figura de Área de Reserva Forestal y se cumpla con el régimen de usos establecido.



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

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

4.3.1 Cantidad y distribución de hectáreas por reserva forestal

	ZONA DE RESERVA FORESTAL	HECTÁREAS			Total hectáreas / porcentaje suelo rural (Zonas A-B-C)
		Zona Tipo A	Zona Tipo B	Zona Tipo C	
1	COCUY	189.528,95	21.392,24	79.985,37	290.906,56 (100%)
2	AMAZONÍA – RES. 1925 ⁶	5.120.772,91	887.839,49	303.422,39	6.312.034,79 (100%)
3	CENTRAL	559.656,84	473.316,85	7.732,48	1.040.706,17 (95,59%)
4	PACÍFICO	1.702.667,46	49.974,72	35.133,01	1.787.775,19 (100%)
5	AMAZONÍA – RES. 1277 ⁷	1.644.121,72	362.487,44	0	2.006.609,17 (39.53%)
6	RÍO MAGDALENA	666.958,87	731.228,62	560.051,01	1.958.238,51 (100%)

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

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

	ZONA DE RESERVA FORESTAL	HECTÁREAS			Total hectáreas / porcentaje suelo rural (Zonas A-B-C)
		Zona Tipo A	Zona Tipo B	Zona Tipo C	
7	SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA	100.562,31	71.587,00	0	172.149,31 (47.6%)
8	SERRANÍA DE LOS MOTILONES	247.632,64	0	215.911,58	463.544,22 (100%)
TOTAL HECTÁREAS		10.231.901,70 72,92%	2.597.826,36 18,51%	1.202.235,84 8,57%	14.031.963,91

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

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

4.3.2 Localización de hectáreas de reserva forestal por departamento

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

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

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

Por su extensión, le siguen las zonas de río Magdalena y Pacífico, con un porcentaje de

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

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

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

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

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

4.4 Población focalizada como beneficiaria del proyecto legislativo

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

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

4.4.1 Población en reservas forestales (2022)

	ZONA RESERVA FORESTAL	RESOLUCIÓN QUE REGULA	DEPARTAMENTO	NÚMERO DE HABITANTES
1	COCUY	Resolución número 1275 de 6-agosto-2014	Arauca	194.098
			Casanare	
			Boyacá	
			Norte de Santander	
			Santander	
2	AMAZONÍA Res. 1925	Resolución número 1925 de 30-diciembre-2013	Caquetá	960.241
			Guaviare	
			Huila	
3	CENTRAL	Resolución número 1922 de 27-diciembre-2013	Antioquia	3.720.471
			Caldas	
			Cauca	
			Huila	
			Putumayo	
			Quindío	
			Risaralda	
			Tolima	
			Valle del Cauca	
4	PACÍFICO	Resolución número 1926 del 30-diciembre-2014	Nariño	1.915.051
			Antioquia	
			Cauca	
			Chocó	
			Córdoba	
			Risaralda	
			Valle del Cauca	
5	AMAZONÍA RES. 1277	Resolución número 1277 del 6-agosto-2014	Amazonas	223.186
			Cauca	
			Guainía	
			Putumayo	
			Vaupés	
6	RÍO MAGDALENA	Resolución número 1924 de 30-diciembre-2013	Antioquia	905.441
			Bolívar	
			Cesar	
			Cundinamarca	
			Santander	
			Norte de Santander	
7	SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA	Resolución número 1276 de 6-agosto-2013	Cesar	1.286.037
			La Guajira	
			Magdalena	
8	SERRANÍA DE LOS MO-TILONES	Resolución número 1923 de 27 dic. 2013	Cesar	454.694
			Norte de Santander	
	TOTAL			9.659.219

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

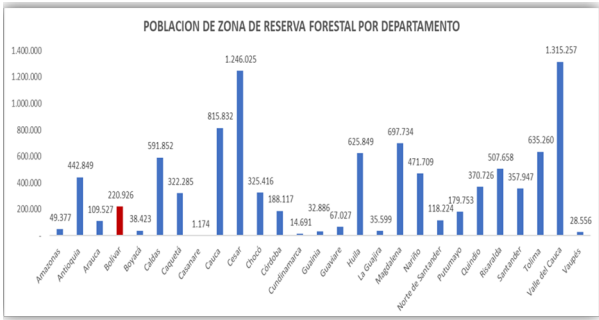
De acuerdo con la tabla e información contenida en ella, en las Zonas de Reserva Forestal habitan alrededor de **9.6 millones de habitantes en Colombia**, la mayoría de los cuales tiene dificultades para la adjudicación y titulación predial, así como con la concesión u otorgamiento de uso de suelos,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

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

Como se aprecia en la siguiente gráfica, por departamentos, la mayor cantidad de habitantes en zonas de reserva forestal se ubican en departamentos

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

4.4.2 Población habitante en Zonas de Reserva Forestal por departamento



Fuente: Elaboración propia con proyecciones poblacionales del DANE.

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

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

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

Estas circunstancias, sumadas a la concentración de la tierra y la informalidad en su tenencia, las incursiones violentas, la ausencia institucional y muchas otras más, terminan por afectar el acceso a la tierra y requerir pronta atención del Estado, en la medida que esas personas tienen interés en legalizar y regularizar su propiedad o el uso de la misma, y con ello acceder a otras ayudas y oferta institucional. Esto significaría un gran aporte al cumplimiento de las obligaciones surgidas con ocasión de la firma del Acuerdo Final y, de manera general, permitiría materializar el bienestar de la población y una igualdad real y efectiva.

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

No obstante, no basta con pertenecer a la categoría *campesinado*, pues ya la Corte Constitucional precisó que los campesinos son sujetos de especial protección constitucional cuando (i) se encuentren en circunstancias de marginalización y vulnerabilidad o (ii) formen parte de grupos de sujetos de especial protección constitucional⁹.

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

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

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

Así, es necesario reiterar que los beneficiarios de la decisión de adjudicación, titulación, concesión, u otorgamiento son (i) quienes tengan la calidad de víctima del conflicto armado, conforme a las condiciones que se hayan fijado para acreditarse

⁹ Corte Constitucional, Sentencia SU-213 de 2021.
¹⁰ Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004.

como tal, y (ii) los campesinos sujetos de especial protección constitucional, quienes se encuentren en circunstancias de marginalización y vulnerabilidad o formen parte de grupos de sujetos de especial protección constitucional.

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

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

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

Sobre este aspecto la Corte Constitucional ha entendido los bienes baldíos como un tipo especial de bienes llamado *bienes fiscales adjudicables*, esto es, aquellos bienes públicos que no están a disposición de la población en general y por lo tanto no son de uso público. Por el contrario, son bienes que no cualquier persona tiene derecho a usar, sino que tienen vocación de uso exclusivo por parte de entidades del Estado, bien para la prestación de servicios públicos, bien para ser adjudicados¹¹. Bajo esta lógica, es dable afirmar que, si el Estado es el propietario de los bienes baldíos, ello supone que tiene un título originario que le permite transferir esa propiedad a los particulares.

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

*baldíos también tienen vocación de afectarse a la prestación de servicios públicos, en los términos y bajo las condiciones establecidas en la ley”*¹².

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

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

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

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

De hecho, el proyecto busca formalizar la tenencia de tierras de población campesina y víctimas del conflicto armado en zonas de reserva forestal y contribuir a su cuidado y protección. De esta forma, proyectos de economía campesina y

¹² Corte Constitucional, Sentencia SU-235 de 2016.

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

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia SU-235 de 2016.

verde con titulación dentro de suelos forestales que pueden prescindir de la sustracción, procuran el agenciamiento económico, ambiental, político y social de actores que han sido históricamente excluidos, pues además de asegurar el derecho a la propiedad, asumen un rol decisivo en la conservación de la biodiversidad, así como en la producción agrícola y sostenible del país.

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

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

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

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-137 de 1996: *“Los más autorizados expertos no dudan en sostener que buena parte de la biodiversidad ha sido protegida gracias a la acción de las culturas minoritarias. En efecto, las comunidades indígenas, negras y campesinas han desarrollado prácticas y conocimientos tradicionales a través de los cuales han logrado una utilización racional y sostenible de los recursos naturales. La importancia de estas prácticas autóctonas es de tal grado que se ha afirmado que las necesidades de un 80% de la población del mundo, así como el suministro de alimentos de cerca de la mitad de los habitantes de la Tierra, depende del conocimiento y plantaciones indígenas. Lo anterior ha determinado la necesidad de relacionar la noción de desarrollo sostenible con el reconocimiento y la importancia de la diversidad cultural especialmente en cuanto se refiere a las diversas formas de relación entre el hombre y la naturaleza. De este modo, se concluye que la protección de la biodiversidad depende, en gran medida, de la preservación de las prácticas tradicionales a través de las cuales una determinada cultura se relaciona con los recursos biológicos a los que acceden”*.

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

El régimen de usos de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959 corresponde al desarrollo de la economía forestal, y la protección del agua, los suelos y la vida silvestre. Sin embargo, el presente proyecto considera que el reconocimiento de la ocupación histórica campesina en las áreas de reserva forestal no debe extenderse únicamente al derecho sobre la propiedad de la tierra, sino al sujeto campesino en su integralidad, de acuerdo con el artículo 64 de la Constitución Política de Colombia, pues el campesinado se define por “un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria”, que son parte constitutiva de sus formas propias de territorialidad, así como de sus dimensiones cultural, política, social, ambiental y organizativa.

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

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

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

Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria. Sistema de producción y organización gestionado y operado por campesinos, campesinas, familias y comunidades campesinas que conviven en los territorios rurales del país. En este sistema se desarrollan principalmente actividades de producción, transformación, distribución y comercialización de bienes y servicios agrícolas, pecuarios, pesqueros, acuícolas y silvícolas; que suelen complementarse con actividades no agropecuarias. Esta diversificación de actividades y medios de vida se realiza predominantemente a

través de la gestión y el trabajo familiar, asociativo o comunitario, aunque también puede emplearse mano de obra contratada. El territorio y los actores que gestionan este sistema están estrechamente vinculados y coevolucionan combinando funciones económicas, sociales, ecológicas, políticas y culturales.

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

5. IMPACTO FISCAL

De conformidad con el artículo 7° de la Ley 819 de 2003, el cual establece:

“Artículo 7°. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

*El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la **Gaceta del Congreso**. Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberán contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.*

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces”.

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

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

Así las cosas, posterior a la promulgación del presente proyecto de Ley, el Gobierno nacional

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

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

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

Es por ello que, el 4 de septiembre de 2025 (con observancia de los proyectos de ley que han tenido el mismo objeto y se han archivado por tiempos donde también hay solicitud de concepto al Ministerio de Hacienda) se solicitó concepto al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, sin que este, a la fecha de radicación de la presente ponencia, haya dado respuesta al trámite.

6. CONFLICTOS DE INTERÉS

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, *“por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992”*, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir la circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con

el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, que reza:

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

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

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

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

c. Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de

consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

(...)”.

Sobre este asunto, la Sala Plena Contenciosa Administrativa del Honorable Consejo de Estado en su Sentencia 02830 del 16 de julio de 2019, M. P. Carlos Enrique Moreno Rubio, señaló que:

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

Se estima que, la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite o votación del presente proyecto de Ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales en las que pueda estar incurso.

7.

PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO PROPUESTO AUTORES	MODIFICACIONES	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN QUINTA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES
<i>“Por medio de la cual se habilita la adjudicación de tierras baldías en Áreas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones”.</i>	No hay modificaciones.	<i>“Por medio de la cual se habilita la adjudicación de tierras baldías en Áreas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones”.</i>
ARTÍCULO 1º. OBJETO: El objeto de esta ley es habilitar, en favor de la población campesina ocupante y/o tenedora, la adjudicación de tierras baldías en Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, mediante títulos verdes y sin sustracción, con el fin de cerrar y estabilizar la frontera agrícola en cumplimiento del Acuerdo Final de Paz, así como definir el alcance y el contenido del derecho de dominio sobre la tierra al interior de éstas, incluyendo la economía campesina en el marco del desarrollo de la economía forestal, de la biodiversidad y la conservación ecológica.	Se elimina la expresión “<i>tenedora</i>” ya que de acuerdo con el artículo 775 del Código Civil Colombiano, se llama mera tenencia la que se ejerce sobre una cosa, no como dueño, sino en lugar o a nombre del dueño. Se elimina la expresión “<i>así como definir el alcance y el contenido del derecho de dominio sobre la tierra al interior de éstas</i>” con el fin de que no exista duda alguna de que en el ámbito de aplicación se excluye los territorios de comunidades étnicas legalmente constituidos y otras figuras con previa decisión de ordenamiento que puedan trasladarse con zonas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959.	ARTÍCULO 1º. OBJETO: El objeto de esta ley es habilitar, en favor de la población campesina ocupante y/o tenedora , la adjudicación de tierras baldías en Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, mediante títulos verdes y sin sustracción, con el fin de cerrar y estabilizar la frontera agrícola en cumplimiento del Acuerdo Final de Paz, incluyendo la economía campesina en el marco del desarrollo de la economía forestal, de la biodiversidad y la conservación ecológica.

TEXTO PROPUESTO AUTORES	MODIFICACIONES	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN QUINTA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES
ARTÍCULO 2°. ÁMBITO DE APLICACIÓN. La presente ley aplica en todo el territorio nacional, para la adjudicación de tierras baldías en las zonas de la Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959, sin perjuicio de los territorios de comunidades étnicas legalmente constituidos y otras figuras con previa decisión de ordenamiento que puedan traslaparse con zonas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959. Quedan excluidos del ámbito de aplicación aquellos predios que presenten procesos de deforestación con posterioridad a la entrada en vigencia de esta Ley, de acuerdo con la información que, para tal efecto, suministrará el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono. En los aspectos no regulados en esta ley, se seguirán las reglas establecidas en la normatividad agraria y ambiental vigente.	Se incluye el 24 de noviembre de 2016, fecha de la firma del Acuerdo Final de Paz, predios excluidos del ámbito de aplicación si presentan procesos de deforestación posteriores a esa fecha.	ARTÍCULO 2°. ÁMBITO DE APLICACIÓN. La presente ley aplica en todo el territorio nacional, para la adjudicación de tierras baldías en las zonas de la Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959, sin perjuicio de los territorios de comunidades étnicas legalmente constituidos y otras figuras con previa decisión de ordenamiento que puedan traslaparse con zonas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959. Quedan excluidos del ámbito de aplicación aquellos predios que presenten procesos de deforestación con posterioridad al 24 de noviembre de 2016, fecha de la firma del Acuerdo Final de Paz entrada en vigencia de esta Ley, de acuerdo con la información que, para tal efecto, suministrará el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono. En los aspectos no regulados en esta ley, se seguirán las reglas establecidas en la normatividad agraria y ambiental vigente.
ARTÍCULO 3°. PRINCIPIOS: La adjudicación de tierras en Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959 se guiará, entre otros, por los siguientes principios: Celeridad: Las entidades públicas involucradas en la aplicación de esta ley, deberán actuar con diligencia en la adjudicación de tierras en Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, con el fin de garantizar el acceso a estas. Conservación Ambiental: La presente ley respetará la inalienabilidad e imprescriptibilidad de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, el derecho constitucional colectivo al medio ambiente sano, el interés general que esto implica y el deber del Estado de conservar las áreas de especial importancia ecológica. Integralidad de Derechos: Bajo este principio se busca la armonía entre la protección del ambiente y la garantía de los derechos del campesinado, en virtud de la interdependencia y complementariedad de estos derechos. La adjudicación de baldíos dentro de las Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, así como los contenidos y limitaciones al derecho de propiedad dentro de ellas, están guiadas por la armonización entre los derechos del campesinado y la protección ambiental de las riquezas forestales del país. En caso de conflictos de interpretación, la implementación de la presente ley deberá priorizar las soluciones que logren garantizar ambos derechos.	No hay modificaciones.	ARTÍCULO 3°. PRINCIPIOS: La adjudicación de tierras en Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959 se guiará, entre otros, por los siguientes principios: Celeridad: Las entidades públicas involucradas en la aplicación de esta ley, deberán actuar con diligencia en la adjudicación de tierras en Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, con el fin de garantizar el acceso a estas. Conservación Ambiental: La presente ley respetará la inalienabilidad e imprescriptibilidad de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, el derecho constitucional colectivo al medio ambiente sano, el interés general que esto implica y el deber del Estado de conservar las áreas de especial importancia ecológica. Integralidad de Derechos: Bajo este principio se busca la armonía entre la protección del ambiente y la garantía de los derechos del campesinado, en virtud de la interdependencia y complementariedad de estos derechos. La adjudicación de baldíos dentro de las Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, así como los contenidos y limitaciones al derecho de propiedad dentro de ellas, están guiadas por la armonización entre los derechos del campesinado y la protección ambiental de las riquezas forestales del país. En caso de conflictos de interpretación, la implementación de la presente ley deberá priorizar las soluciones que logren garantizar ambos derechos.

TEXTO PROPUESTO AUTORES	MODIFICACIONES	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN QUINTA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES
Soberanía Alimentaria: La presente ley busca articular y priorizar todos los procesos de adopción de decisiones sobre política agroalimentaria y el derecho a una alimentación sana y suficiente, producida con métodos sostenibles y equitativos en el marco de la economía campesina. Sostenibilidad ambiental: Se garantizará que la adjudicación de tierras en las Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959 se realice de manera compatible con la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales.		Soberanía Alimentaria: La presente ley busca articular y priorizar todos los procesos de adopción de decisiones sobre política agroalimentaria y el derecho a una alimentación sana y suficiente, producida con métodos sostenibles y equitativos en el marco de la economía campesina. Sostenibilidad ambiental: Se garantizará que la adjudicación de tierras en las Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959 se realice de manera compatible con la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales.
ARTÍCULO 4º. DEFINICIONES: Para efectos de lo dispuesto en la presente ley entiéndase las siguientes definiciones: Economía Campesina: Sistema de producción y organización gestionado y operado por campesinos, campesinas, familias y comunidades campesinas que conviven en los territorios rurales del país. En este sistema se desarrollan principalmente actividades de producción, transformación, distribución y comercialización de bienes y servicios agrícolas, pecuarios, pesqueros, acuícolas y silvícolas; que suelen complementarse con actividades no agropecuarias. Esta diversificación de actividades y medios de vida se realiza predominantemente a través de la gestión y el trabajo familiar, asociativo o comunitario, aunque también puede emplearse mano de obra contratada. El territorio y los actores que gestionan este sistema están estrechamente vinculados y coevolucionan combinando funciones económicas, sociales, ecológicas, políticas y culturales. Título Verde: Es el acto administrativo de adjudicación a través del cual el Estado otorgará el derecho real de dominio de los predios en áreas de reserva forestal establecida por la Ley 2ª de 1959 sin sustracción a la población campesina.	No hay modificaciones	ARTÍCULO 4º. DEFINICIONES: Para efectos de lo dispuesto en la presente ley entiéndase las siguientes definiciones: Economía Campesina: Sistema de producción y organización gestionado y operado por campesinos, campesinas, familias y comunidades campesinas que conviven en los territorios rurales del país. En este sistema se desarrollan principalmente actividades de producción, transformación, distribución y comercialización de bienes y servicios agrícolas, pecuarios, pesqueros, acuícolas y silvícolas; que suelen complementarse con actividades no agropecuarias. Esta diversificación de actividades y medios de vida se realiza predominantemente a través de la gestión y el trabajo familiar, asociativo o comunitario, aunque también puede emplearse mano de obra contratada. El territorio y los actores que gestionan este sistema están estrechamente vinculados y coevolucionan combinando funciones económicas, sociales, ecológicas, políticas y culturales. Título Verde: Es el acto administrativo de adjudicación a través del cual el Estado otorgará el derecho real de dominio de los predios en áreas de reserva forestal establecida por la Ley 2ª de 1959 sin sustracción a la población campesina.
ARTÍCULO 5º. CONSEJO NACIONAL DE ECONOMÍA CAMPESINA. Créese el Consejo Nacional de Economía Campesina que estará conformado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Agencia Nacional de Tierras, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, la Agencia de Desarrollo Rural, la Procuraduría General de la Nación y un delegado designado por la Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos, o quienes hagan sus veces, los cuales tendrán las siguientes funciones:	No hay modificaciones.	ARTÍCULO 5º. CONSEJO NACIONAL DE ECONOMÍA CAMPESINA. Créese el Consejo Nacional de Economía Campesina que estará conformado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Agencia Nacional de Tierras, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, la Agencia de Desarrollo Rural, la Procuraduría General de la Nación y un delegado designado por la Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos, o quienes hagan sus veces, los cuales tendrán las siguientes funciones:

TEXTO PROPUESTO AUTORES	MODIFICACIONES	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN QUINTA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES
1. Formular, implementar y hacer seguimiento al Programa Nacional de Adjudicación de Baldíos en Áreas de Reserva Forestal establecida por la Ley 2ª de 1959 para el desarrollo de la Economía Campesina. 2. Hacer seguimiento al cumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente ley sobre el uso, goce y disposición de los títulos verdes adjudicados en Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959. 3. Realizar y presentar informes semestrales, sobre el estado de la titulación en Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959 para población campesina. Estos informes deberán ser de consulta pública y deberán incluir como mínimo información georreferenciada y actualizada de los predios adjudicados, precisando el avance de los proyectos productivos asociados o implementados, el comportamiento en materia de deforestación y de siembra de cultivos de uso ilícito y demás información que de muestra de la aplicación de esta Ley. Parágrafo 1º: El Consejo Nacional de Economía Campesina tendrá un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para definir su propio reglamento y sesionará ordinariamente cada 3 meses, sin perjuicio de las sesiones extraordinarias a las que haya lugar.		1. Formular, implementar y hacer seguimiento al Programa Nacional de Adjudicación de Baldíos en Áreas de Reserva Forestal establecida por la Ley 2ª de 1959 para el desarrollo de la Economía Campesina. 2. Hacer seguimiento al cumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente ley sobre el uso, goce y disposición de los títulos verdes adjudicados en Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959. 3. Realizar y presentar informes semestrales, sobre el estado de la titulación en Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959 para población campesina. Estos informes deberán ser de consulta pública y deberán incluir como mínimo información georreferenciada y actualizada de los predios adjudicados, precisando el avance de los proyectos productivos asociados o implementados, el comportamiento en materia de deforestación y de siembra de cultivos de uso ilícito y demás información que de muestra de la aplicación de esta Ley. Parágrafo 1º: El Consejo Nacional de Economía Campesina tendrá un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para definir su propio reglamento y sesionará ordinariamente cada 3 meses, sin perjuicio de las sesiones extraordinarias a las que haya lugar.
ARTÍCULO 6º. MANEJO DE INFORMACIÓN: Créese un sistema de información geográfica y alfanumérica en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) o quien haga sus veces, para realizar el monitoreo y seguimiento a las adjudicaciones realizadas. El sistema de información contará con un visor geográfico en el que se desplegarán como mínimo las siguientes capas: 1. Áreas de la Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959 con su régimen de usos. 2. Zonas de Reserva Campesina y otras territorialidades campesinas constituidas o en proceso de constitución. 3. Áreas con procesos de ocupación en la Reserva Forestal establecidas por Ley 2ª de 1959. 4. Solicitudes vigentes de sustracción de áreas de la reserva forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959.	No hay modificaciones.	ARTÍCULO 6º. MANEJO DE INFORMACIÓN: Créese un sistema de información geográfica y alfanumérica en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) o quien haga sus veces, para realizar el monitoreo y seguimiento a las adjudicaciones realizadas. El sistema de información contará con un visor geográfico en el que se desplegarán como mínimo las siguientes capas: 1. Áreas de la Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959 con su régimen de usos. 2. Zonas de Reserva Campesina y otras territorialidades campesinas constituidas o en proceso de constitución. 3. Áreas con procesos de ocupación en la Reserva Forestal establecidas por Ley 2ª de 1959. 4. Solicitudes vigentes de sustracción de áreas de la reserva forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959.

TEXTO PROPUESTO AUTORES	MODIFICACIONES	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN QUINTA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES
5. Áreas con acuerdos de conservación, contratos de derechos de uso otorgados hasta diciembre de 2023, procedimiento de la regularización de la ocupación, concesiones forestales campesinas, núcleos de desarrollo forestal y de la biodiversidad, pago por servicios ambientales y otros suscritos en las áreas de reserva forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959. 6. Áreas con proyectos de reconversión, restauración ecológica, asistencia técnica, producción sostenible, alianzas productivas y otros suscritos e implementados en las áreas de reserva forestal establecidos por la Ley 2ª de 1959. 7. Catastro multipropósito en las Áreas de Reserva Forestal establecidos por la Ley 2ª de 1959. 8. Predios que hacen parte del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos -PNIS. 9. Localización de cultivos de uso ilícito (histórico y actual). 10. Localización de áreas deforestadas (histórico y actual). 11. Áreas con títulos mineros y con solicitudes de concesión de títulos mineros. 12. Áreas solicitadas en procesos de restitución de tierras (Polígonos georreferenciados). 13. Plan de Zonificación Ambiental objeto del punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz y las Zonificaciones Ambiental Participativa que se formulen. Parágrafo 1º: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reformulará el Plan de Zonificación Ambiental, objeto del punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz, con la participación reforzada de las comunidades campesinas y posteriormente, este Plan se incorporará al Sistema de información geográfica y alfanumérica. Parágrafo 2º: La información geográfica y alfanumérica del sistema será actualizada mínimo de forma trimestral, y será accesible en línea, de consulta pública y de libre descarga. Parágrafo 3º: Para los efectos de esta ley, el manejo de la información se hará de conformidad con lo dispuesto en los artículos 35, 37 y 53 de la Ley 2294 de 2023, y/o demás normas que lo modifiquen, reglamenten o subroguen.		5. Áreas con acuerdos de conservación, contratos de derechos de uso otorgados hasta diciembre de 2023, procedimiento de la regularización de la ocupación, concesiones forestales campesinas, núcleos de desarrollo forestal y de la biodiversidad, pago por servicios ambientales y otros suscritos en las áreas de reserva forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959. 6. Áreas con proyectos de reconversión, restauración ecológica, asistencia técnica, producción sostenible, alianzas productivas y otros suscritos e implementados en las áreas de reserva forestal establecidos por la Ley 2ª de 1959. 7. Catastro multipropósito en las Áreas de Reserva Forestal establecidos por la Ley 2ª de 1959. 8. Predios que hacen parte del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos -PNIS. 9. Localización de cultivos de uso ilícito (histórico y actual). 10. Localización de áreas deforestadas (histórico y actual). 11. Áreas con títulos mineros y con solicitudes de concesión de títulos mineros. 12. Áreas solicitadas en procesos de restitución de tierras (Polígonos georreferenciados). 13. Plan de Zonificación Ambiental objeto del punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz y las Zonificaciones Ambiental Participativa que se formulen. Parágrafo 1º: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reformulará el Plan de Zonificación Ambiental, objeto del punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz, con la participación reforzada de las comunidades campesinas y posteriormente, este Plan se incorporará al Sistema de información geográfica y alfanumérica. Parágrafo 2º: La información geográfica y alfanumérica del sistema será actualizada mínimo de forma trimestral, y será accesible en línea, de consulta pública y de libre descarga. Parágrafo 3º: Para los efectos de esta ley, el manejo de la información se hará de conformidad con lo dispuesto en los artículos 35, 37 y 53 de la Ley 2294 de 2023, y/o demás normas que lo modifiquen, reglamenten o subroguen.

TEXTO PROPUESTO AUTORES	MODIFICACIONES	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN QUINTA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES
ARTÍCULO 7°. CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN: El Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE tendrá el término de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de esta ley, para realizar la caracterización de la población que se encuentra asentada en las Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, con el fin de conocer sus necesidades específicas, formas territoriales campesinas, formas de producción, formas organizativas. Esta caracterización será utilizada por las entidades de la Rama Ejecutiva que la requieran, para garantizar que las políticas, planes, programas o proyectos de adjudicación de tierras respondan efectivamente a las realidades locales. Lo anterior, sin perjuicio de que avance la adjudicación de tierras baldías en estas áreas, por parte de las entidades competentes.	No hay modificaciones.	ARTÍCULO 7°. CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN: El Departamento Administrativo Nacional de Estadística - DANE tendrá el término de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de esta ley, para realizar la caracterización de la población que se encuentra asentada en las Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, con el fin de conocer sus necesidades específicas, formas territoriales campesinas, formas de producción, formas organizativas. Esta caracterización será utilizada por las entidades de la Rama Ejecutiva que la requieran, para garantizar que las políticas, planes, programas o proyectos de adjudicación de tierras respondan efectivamente a las realidades locales. Lo anterior, sin perjuicio de que avance la adjudicación de tierras baldías en estas áreas, por parte de las entidades competentes.
ARTÍCULO 8°. SUJETOS DE ADJUDICACIÓN EN ÁREAS DE RESERVA FORESTAL DE LEY 2ª DE 1959: Son sujetos de adjudicación en el marco de la presente ley: 1. Campesinos, campesinas, priorizando a la mujer campesina cabeza de familia y víctimas del conflicto armado. 2. Las familias campesinas que hayan suscrito o que suscriban acuerdos de sustitución de cultivos de uso ilícito o de transformación de economías de uso ilícito, y acuerdos de conservación, en concurrencia con las condiciones señaladas en el numeral 1.	Se elimina la expresión “en concurrencia con las condiciones señaladas en el numeral 1” ya que se comprende quienes son los sujetos de adjudicación.	ARTÍCULO 8°. SUJETOS DE ADJUDICACIÓN EN ÁREAS DE RESERVA FORESTAL DE LEY 2ª DE 1959: Son sujetos de adjudicación en el marco de la presente ley: 1. Campesinos, campesinas, priorizando a la mujer campesina cabeza de familia y víctimas del conflicto armado. 2. Las familias campesinas que hayan suscrito o que suscriban acuerdos de sustitución de cultivos de uso ilícito o de transformación de economías de uso ilícito, y acuerdos de conservación.
ARTÍCULO 9. REQUISITOS PARA LA ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS EN ÁREAS DE RESERVA FORESTALES DE LEY 2ª DE 1959: Los sujetos de adjudicación en Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959 deberán cumplir con los siguientes requisitos: 1. Ser sujeto de adjudicación de conformidad con lo establecido en el artículo 8° de la presente ley. 2. Demostrar una ocupación anterior al 24 de noviembre de 2016, fecha de la firma del Acuerdo Final de Paz, en baldíos de la reserva forestal establecida por la Ley 2ª de 1959. 3. No haber sido condenado penalmente por los delitos de deforestación o promoción y financiación de la deforestación. 4. No poseer un patrimonio neto que supere las Unidades de Valor Tributario (UVT) contempladas en el numeral 1 del artículo 4 del Decreto Ley 902 de 2017 o la norma que haga sus veces.	Se elimina el numeral 4, dado que este proyecto está dirigido a personas que a la fecha tendrían como mínimo 10 años de ocupación en estas áreas de reserva forestal y en consecuencia, son personas que han desarrollado su vida familiar, social y económica por lo que han debido garantizar su mínimo vital y el de sus familias, lo que ha llevado a desarrollar actividades agrarias y es muy probable que hayan superado las 1.367 UVT, que a hoy equivalen a un monto aproximado de \$69 millones de pesos.	ARTÍCULO 9. REQUISITOS PARA LA ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS EN ÁREAS DE RESERVA FORESTALES DE LEY 2ª DE 1959: Los sujetos de adjudicación en Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959 deberán cumplir con los siguientes requisitos: 1. Ser sujeto de adjudicación de conformidad con lo establecido en el artículo 8° de la presente ley. 2. Demostrar una ocupación anterior al 24 de noviembre de 2016, fecha de la firma del Acuerdo Final de Paz, en baldíos de la reserva forestal establecida por la Ley 2ª de 1959. 3. No haber sido condenado penalmente por los delitos de deforestación o promoción y financiación de la deforestación. 4. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una Unidad Agrícola Familiar - UAF.

TEXTO PROPUESTO AUTORES	MODIFICACIONES	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN QUINTA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES
5. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una Unidad Agrícola Familiar - UAF. 6. No ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto que se trate de predios destinados exclusivamente para vivienda rural o urbana, o que la propiedad que ostente no tenga condiciones físicas o jurídicas para la implementación de un proyecto productivo.		5. No ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto que se trate de predios destinados exclusivamente para vivienda rural o urbana, o que la propiedad que ostente no tenga condiciones físicas o jurídicas para la implementación de un proyecto productivo.
ARTÍCULO 10. PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN: Para la adjudicación de tierras baldías en Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, se deberá proceder de la siguiente manera: 1. Priorización Territorial para Adjudicación. El Gobierno nacional en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) o quien haga sus veces, priorizará y focalizará las Áreas de Reserva Forestal para adjudicar. Dará inicio en aquellas ubicadas en los municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), las Zonas de Reserva Campesina u otro tipo de territorialidades campesinas, los núcleos de desarrollo forestal y de la biodiversidad y las Áreas con Zonificación Ambiental participativa desarrolladas a partir del Plan de Zonificación Ambiental objeto del punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz. Esta priorización se hará, durante los tres (3) meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley. 2. Suscripción de un Pacto Territorial: El Gobierno nacional en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o quien haga sus veces, tendrá un plazo no mayor a un (1) año posteriores a la Priorización Territorial para Adjudicación que haga la Agencia Nacional de Tierras – ANT para suscribir un pacto territorial de adjudicación con las formas organizativas en las que se encuentre afiliada la población campesina interesada en la titulación verde. Mediante dicho pacto, el Gobierno nacional se comprometerá a impulsar los proyectos productivos de economía campesina y forestal a los que haya lugar, al pago por servicios ambientales, al fortalecimiento de procesos organizativos y en general, a llevar todos los programas y proyectos destinados a fortalecer la economía campesina y forestal en las tierras baldías a titular.	Se elimina el numeral 4, en el mismo sentido que el artículo anterior, este proyecto está dirigido a personas que a la fecha tendrían como mínimo 10 años de ocupación en estas áreas de reserva forestal y en consecuencia, son personas que han desarrollado su vida familiar, social y económica. NO SON PERSONAS NUEVAS QUE LLEGAN A OCUPAR UNOS BIENES. De igual manera, la regularización de la ocupación conlleva a largos y dispendiosos trámites.	ARTÍCULO 10. PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN: Para la adjudicación de tierras baldías en Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, se deberá proceder de la siguiente manera: 1. Priorización Territorial para Adjudicación. El Gobierno nacional en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) o quien haga sus veces, priorizará y focalizará las Áreas de Reserva Forestal para adjudicar. Dará inicio en aquellas ubicadas en los municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), las Zonas de Reserva Campesina u otro tipo de territorialidades campesinas, los núcleos de desarrollo forestal y de la biodiversidad y las Áreas con Zonificación Ambiental participativa desarrolladas a partir del Plan de Zonificación Ambiental objeto del punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz. Esta priorización se hará, durante los tres (3) meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley. 2. Suscripción de un Pacto Territorial: El Gobierno nacional en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o quien haga sus veces, tendrá un plazo no mayor a un (1) año posteriores a la Priorización Territorial para Adjudicación que haga la Agencia Nacional de Tierras – ANT para suscribir un pacto territorial de adjudicación con las formas organizativas en las que se encuentre afiliada la población campesina interesada en la titulación verde. Mediante dicho pacto, el Gobierno nacional se comprometerá a impulsar los proyectos productivos de economía campesina y forestal a los que haya lugar, al pago por servicios ambientales, al fortalecimiento de procesos organizativos y en general, a llevar todos los programas y proyectos destinados a fortalecer la economía campesina y forestal en las tierras baldías a titular.

TEXTO PROPUESTO AUTORES	MODIFICACIONES	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN QUINTA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES
Estos pactos territoriales serán colectivos, sin perjuicio de la titulación verde que será de carácter individual. 3. Acuerdos de sustitución o de transformación de economías de uso ilícitos: En caso de presentarse cultivos de uso ilícito en los predios a adjudicar, los beneficiarios deberán suscribir acuerdos de sustitución o de transformación de economías de uso ilícitos y acuerdos de conservación. 4. Regularización de la ocupación: La Agencia Nacional de Tierras (ANT) verificará, de conformidad con los trámites que para el efecto tenga o desarrolle, que en el predio sujeto de adjudicación se haya realizado una regularización de la ocupación de mínimo un (1) año por parte del sujeto de adjudicación o que pertenezca a una organización campesina que haya desarrollado una concesión forestal campesina de que trata el artículo 55 de la Ley 2294 de 2023 de mínimo un (1) año. La regularización de la ocupación se puede desarrollar en cualquier momento en el tiempo, en el predio objeto de proceso de titulación verde, siempre y cuando la Agencia Nacional de Tierras (ANT) lo pueda corroborar. Si los sujetos de adjudicación de tierras en Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2a de 1959 no han realizado procesos de regularización de la ocupación a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, deberá solicitarla a la Agencia Nacional de Tierras y esta a su vez tendrá un plazo máximo de seis (6) meses para iniciar el proceso de regularización. Titulación Verde. Una vez verificado los requisitos de que trata el artículo 9° de la presente Ley y cumplido los anteriores pasos, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) o quien haga sus veces, adjudicará los baldíos dentro de las Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, por la extensión de una (1) Unidad Agrícola Familiar (UAF), a través de la entrega del título verde a los beneficiarios de la presente ley. La definición de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) será determinada por las autoridades competentes, de acuerdo con las guías metodológicas para el cálculo de la Unidad Agrícola Familiar vigentes a la fecha de adjudicación.		Estos pactos territoriales serán colectivos, sin perjuicio de la titulación verde que será de carácter individual. 3. Acuerdos de sustitución o de transformación de economías de uso ilícitos: En caso de presentarse cultivos de uso ilícito en los predios a adjudicar, los beneficiarios deberán suscribir acuerdos de sustitución o de transformación de economías de uso ilícitos y acuerdos de conservación. 4. Titulación Verde. Una vez verificado los requisitos de que trata el artículo 9° de la presente Ley y cumplido los anteriores pasos, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) o quien haga sus veces, adjudicará los baldíos dentro de las Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, por la extensión de una (1) Unidad Agrícola Familiar UAF, a través de la entrega del título verde a los beneficiarios de la presente ley. La definición de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) será determinada por las autoridades competentes, de acuerdo con las guías metodológicas para el cálculo de la Unidad Agrícola Familiar vigentes a la fecha de adjudicación.

TEXTO PROPUESTO AUTORES	MODIFICACIONES	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN QUINTA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES
ARTÍCULO 11. USO, GOCE, ADQUISICIÓN Y DISPOSICIÓN: La adjudicación de que trata la presente ley se denominará título verde y otorgará el derecho real de dominio. El uso y goce del predio ubicado al interior de las Áreas de Reserva Forestal establecida por la Ley 2ª de 1959 se realizará a través de la implementación de proyectos productivos y/o actividades de Economía Campesina en el marco del desarrollo de la economía forestal y de la biodiversidad, que contribuyan al cierre y/o estabilización de la frontera agrícola, atendiendo la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre. En cuanto a la disposición, el titular de la adjudicación no podrá transferir el derecho real de dominio del predio ubicado al interior de las Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, antes de cumplir quince (15) años en calidad de propietario, y con autorización expresa y escrita para la venta por parte de la Agencia Nacional de Tierras o quien haga sus veces, en favor de sujetos que reúnan los requisitos establecidos en los numerales 1 y 3 del artículo 8º de la presente ley. Esta limitación de transferencia del derecho de dominio será inscrita en el Folio de Matrícula Inmobiliaria del inmueble. En cualquier caso, la tradición del derecho de dominio del predio no autoriza un uso y goce distinto al establecido por la presente ley. En el marco de sus funciones y competencias, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) realizará el seguimiento a las obligaciones establecidas en el acto administrativo de adjudicación; y las autoridades ambientales regionales velarán por el cumplimiento del régimen de uso de las Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959 definido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de las obligaciones ambientales que se describan en el acto administrativo de adjudicación. Lo anterior, a través del sistema de información creado por la Agencia Nacional de Tierras - ANT.	Se elimina la expresión “Adquisición”, ya que los atributos del derecho a la propiedad solo son uso, goce y disposición	ARTÍCULO 11. USO, GOCE, Y DISPOSICIÓN: La adjudicación de que trata la presente ley se denominará título verde y otorgará el derecho real de dominio. El uso y goce del predio ubicado al interior de las Áreas de Reserva Forestal establecida por la Ley 2ª de 1959 se realizará a través de la implementación de proyectos productivos y/o actividades de Economía Campesina en el marco del desarrollo de la economía forestal y de la biodiversidad, que contribuyan al cierre y/o estabilización de la frontera agrícola, atendiendo la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre. En cuanto a la disposición, el titular de la adjudicación no podrá transferir el derecho real de dominio del predio ubicado al interior de las Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, antes de cumplir quince (15) años en calidad de propietario, y con autorización expresa y escrita para la venta por parte de la Agencia Nacional de Tierras o quien haga sus veces, en favor de sujetos que reúnan los requisitos establecidos en los numerales 1 y 2 del artículo 8º de la presente ley. Esta limitación de transferencia del derecho de dominio será inscrita en el Folio de Matrícula Inmobiliaria del inmueble. En cualquier caso, la tradición del derecho de dominio del predio no autoriza un uso y goce distinto al establecido por la presente ley. En el marco de sus funciones y competencias, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) realizará el seguimiento a las obligaciones establecidas en el acto administrativo de adjudicación; y las autoridades ambientales regionales velarán por el cumplimiento del régimen de uso de las Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959 definido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de las obligaciones ambientales que se describan en el acto administrativo de adjudicación. Lo anterior, a través del sistema de información creado por la Agencia Nacional de Tierras - ANT.

TEXTO PROPUESTO AUTORES	MODIFICACIONES	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN QUINTA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES
ARTÍCULO 12. REQUISITOS PARA LA ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS EN ÁREAS DE RESERVA FORESTALES DE LEY 2ª DE 1959: La Agencia Nacional de Tierras de oficio o a petición de parte, reversará el título en favor de la Nación, extinguirá el dominio o revocará el acto de adjudicación de baldíos, según corresponda, dentro de las Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2a de 1959, cuando se verifique por lo menos una de las siguientes causales: a. El incumplimiento de las condiciones establecidas en el título verde. b. El incumplimiento del compromiso con la conservación de los bosques, los suelos, las aguas y la vida silvestre dentro del predio otorgado y titulado. c. La transferencia del derecho de dominio del predio hecho a terceros sin autorización de la Agencia Nacional de Tierras - ANT y en un término inferior a 15 años. d. El destino del predio para usos diferentes a los señalados y habilitados en los títulos verdes. e. El incumplimiento reiterado de las obligaciones derivadas del otorgamiento, la titulación y/o de las normas ambientales, salvo fuerza mayor debidamente comprobada, siempre que el interesado dé aviso dentro de los treinta días (30) siguientes al acaecimiento de la misma. f. No dar cumplimiento al acuerdo de sustitución de cultivos de uso ilícito. g. No hacer uso del predio titulado durante tres (3) años continuos. h. Deforestar parcial o totalmente el predio objeto de titulación verde i. Las demás que apliquen en las normas agrarias, ambientales y las que expresamente se consignen en el acto administrativo por medio del cual se otorga el título verde. Parágrafo 1º: La Agencia Nacional de Tierras (ANT) aplicará los procedimientos de este artículo de acuerdo con la normatividad vigente.	Se modifica el título del artículo, así: ARTÍCULO 12. REQUISITOS PARA LA ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS EN ÁREAS DE RESERVA FORESTALES DE LEY 2ª DE 1959: REVERSIÓN O REVOCATORIA DEL TÍTULO, en concordancia con lo definido en el artículo.	ARTÍCULO 12. REVERSIÓN O REVOCATORIA DEL TÍTULO: La Agencia Nacional de Tierras de oficio o a petición de parte, reversará el título en favor de la Nación, extinguirá el dominio o revocará el acto de adjudicación de baldíos, según corresponda, dentro de las Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2a de 1959, cuando se verifique por lo menos una de las siguientes causales: a. El incumplimiento de las condiciones establecidas en el título verde. b. El incumplimiento del compromiso con la conservación de los bosques, los suelos, las aguas y la vida silvestre dentro del predio otorgado y titulado. c. La transferencia del derecho de dominio del predio hecho a terceros sin autorización de la Agencia Nacional de Tierras - ANT y en un término inferior a 15 años. d. El destino del predio para usos diferentes a los señalados y habilitados en los títulos verdes. e. El incumplimiento reiterado de las obligaciones derivadas del otorgamiento, la titulación y/o de las normas ambientales, salvo fuerza mayor debidamente comprobada, siempre que el interesado dé aviso dentro de los treinta días (30) siguientes al acaecimiento de la misma. f. No dar cumplimiento al acuerdo de sustitución de cultivos de uso ilícito. g. No hacer uso del predio titulado durante tres (3) años continuos. h. Deforestar parcial o totalmente el predio objeto de titulación verde i. Las demás que apliquen en las normas agrarias, ambientales y las que expresamente se consignen en el acto administrativo por medio del cual se otorga el título verde. Parágrafo 1º: La Agencia Nacional de Tierras (ANT) aplicará los procedimientos de este artículo de acuerdo con la normatividad vigente.
ARTÍCULO 13. ASISTENCIA TÉCNICA: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sus entidades adscritas y vinculadas, brindarán asistencia técnica, implementarán acuerdos y proyectos productivos que garanticen el sostenimiento de los beneficiarios y apoyarán la reconversión de las actividades productivas de modo que se ajusten progresivamente al régimen de usos de las Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959.		No hay modificaciones.

TEXTO PROPUESTO AUTORES	MODIFICACIONES	TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN COMISIÓN QUINTA DE LA CÁMARA DE REPRESENTANTES
ARTÍCULO 14: Modifíquese el artículo 209 del Decreto Ley 2811 de 1974, el cual quedará así: “Artículo 209. No podrán ser adjudicados los baldíos de las Áreas de Reserva Forestal, a excepción de los ubicados en las Áreas establecidas por la Ley 2ª de 1959. La adjudicación de estas últimas áreas se hará, sin sustracción y mediante la figura de títulos verdes, prevista en la presente ley y demás normas que la reglamenten”.		No hay modificaciones.
ARTÍCULO 15. DIFUSIÓN. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en articulación con el Ministerio de las Tecnologías y las Comunicaciones, formularán e implementarán una estrategia de divulgación con enfoque territorial de lo dispuesto en la presente ley.		No hay modificaciones.
ARTÍCULO 16: VIGENCIA: La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las leyes que le sean contrarias.		No hay modificaciones.

Lo anterior, considerando las mesas técnicas, audiencias públicas y todos los espacios de concertación que se relacionaron anteriormente.

8. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las anteriores consideraciones, nos permitimos rendir **PONENCIA POSITIVA** y solicitamos respetuosamente a los honorables miembros de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes dar primer debate al **Proyecto de Ley número 058 de 2025 Cámara**, por medio de la cual se habilita la adjudicación de tierras baldías en Áreas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.

Del honorable Representante,


JUAN PABLO SALAZAR RIVERA
Coordinador Ponente
Circunscripción Especial de Paz No 1
Cauca, Valle del Cauca y Nariño

9. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE PROYECTO DE LEY NÚMERO 058 DE 2025 CÁMARA

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

El Congreso de Colombia
DECRETA:

ARTÍCULO 1º. OBJETO: El objeto de esta ley es habilitar, en favor de la población campesina

ocupante, la adjudicación de tierras baldías en Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, mediante títulos verdes y sin sustracción, con el fin de cerrar y estabilizar la frontera agrícola en cumplimiento del Acuerdo Final de Paz, incluyendo la economía campesina en el marco del desarrollo de la economía forestal, de la biodiversidad y la conservación ecológica.

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

Quedan excluidos del ámbito de aplicación aquellos predios que presenten procesos de deforestación con posterioridad al 24 de noviembre de 2016, fecha de la firma del Acuerdo Final de Paz entrada en vigencia de esta Ley, de acuerdo con la información que, para tal efecto, suministrará el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono.

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

ARTÍCULO 3º. PRINCIPIOS: La adjudicación de tierras en Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959 se guiará, entre otros, por los siguientes principios:

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

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

Integralidad de Derechos: Bajo este principio se busca la armonía entre la protección del ambiente y la garantía de los derechos del campesinado, en virtud de la interdependencia y complementariedad de estos derechos. La adjudicación de baldíos dentro de las Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, así como los contenidos y limitaciones al derecho de propiedad dentro de ellas, están guiadas por la armonización entre los derechos del campesinado y la protección ambiental de las riquezas forestales del país. En caso de conflictos de interpretación, la implementación de la presente ley deberá priorizar las soluciones que logren garantizar ambos derechos.

Soberanía Alimentaria: La presente ley busca articular y priorizar todos los procesos de adopción de decisiones sobre política agroalimentaria y el derecho a una alimentación sana y suficiente, producida con métodos sostenibles y equitativos en el marco de la economía campesina.

Sostenibilidad ambiental: Se garantizará que la adjudicación de tierras en las Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959 se realice de manera compatible con la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales.

ARTÍCULO 4º. DEFINICIONES: Para efectos de lo dispuesto en la presente ley, entiéndase las siguientes definiciones:

Economía Campesina: Sistema de producción y organización gestionado y operado por campesinos, campesinas, familias y comunidades campesinas que conviven en los territorios rurales del país. En este sistema se desarrollan principalmente actividades de producción, transformación, distribución y comercialización de bienes y servicios agrícolas, pecuarios, pesqueros, acuícolas y silvícolas; que suelen complementarse con actividades no agropecuarias.

Esta diversificación de actividades y medios de vida se realiza predominantemente a través de la gestión y el trabajo familiar, asociativo o comunitario, aunque también puede emplearse mano de obra contratada. El territorio y los actores que gestionan este sistema están estrechamente vinculados y coevolucionan combinando funciones económicas, sociales, ecológicas, políticas y culturales.

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

ARTÍCULO 5º. CONSEJO NACIONAL DE ECONOMÍA CAMPESINA. Créese el Consejo Nacional de Economía Campesina que estará

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

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

2. Hacer seguimiento al cumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente ley sobre el uso, goce y disposición de los títulos verdes adjudicados en Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959.

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

Estos informes deberán ser de consulta pública y deberán incluir como mínimo información georreferenciada y actualizada de los predios adjudicados, precisando el avance de los proyectos productivos asociados o implementados, el comportamiento en materia de deforestación y de siembra de cultivos de uso ilícito y demás información que dé muestra de la aplicación de esta Ley.

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

ARTÍCULO 6º. MANEJO DE INFORMACIÓN: Créese un sistema de información geográfica y alfanumérica en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras - ANT o quien haga sus veces, para realizar el monitoreo y seguimiento a las adjudicaciones realizadas.

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

1. Áreas de la Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959 con su régimen de usos.

2. Zonas de Reserva Campesina y otras territorialidades campesinas constituidas o en proceso de constitución.

3. Áreas con procesos de ocupación en la Reserva Forestal establecidas por Ley 2ª de 1959.

4. Solicitudes vigentes de sustracción de áreas de la reserva forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959.

5. Áreas con acuerdos de conservación, contratos de derechos de uso otorgados hasta diciembre de 2023, procedimiento de la regularización de la ocupación, concesiones forestales campesinas, núcleos de desarrollo forestal y de la biodiversidad, pago por servicios ambientales y otros suscritos en las áreas de reserva forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959.

6. Áreas con proyectos de reconversión, restauración ecológica, asistencia técnica, producción sostenible, alianzas productivas y otros suscritos e implementados en las áreas de reserva forestal establecidos por la Ley 2ª de 1959.

7. Catastro multipropósito en las Áreas de Reserva Forestal establecidos por la Ley 2ª de 1959.

8. Predios que hacen parte del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS).

9. Localización de cultivos de uso ilícito (histórico y actual).

10. Localización de áreas deforestadas (histórico y actual).

11. Áreas con títulos mineros y con solicitudes de concesión de títulos mineros.

12. Áreas solicitadas en procesos de restitución de tierras (polígonos georreferenciados).

13. Plan de Zonificación Ambiental objeto del punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz y las Zonificaciones Ambiental Participativa que se formulen.

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

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

Parágrafo 3º: Para los efectos de esta ley, el manejo de la información se hará de conformidad con lo dispuesto en los artículos 35, 37 y 53 de la Ley 2294 de 2023, y/o demás normas que lo modifiquen, reglamenten o subroguen.

ARTÍCULO 7º. CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN: El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) tendrá el término de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de esta ley, para realizar la caracterización de la población que se encuentra asentada en las Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, con el fin de conocer sus necesidades específicas, formas territoriales campesinas, formas de producción, formas organizativas. Esta caracterización será utilizada por las entidades de la Rama Ejecutiva que la requieran, para garantizar que las políticas, planes, programas o proyectos de adjudicación de

tierras respondan efectivamente a las realidades locales.

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

ARTÍCULO 8º. SUJETOS DE ADJUDICACIÓN EN ÁREAS DE RESERVA FORESTAL DE LEY 2ª DE 1959: Son sujetos de adjudicación en el marco de la presente ley:

1. Campesinos, campesinas, priorizando a la mujer campesina cabeza de familia y víctimas del conflicto armado.

2. Las familias campesinas que hayan suscrito o que suscriban acuerdos de sustitución de cultivos de uso ilícito o de transformación de economías de uso ilícito, y acuerdos de conservación.

ARTÍCULO 9º. REQUISITOS PARA LA ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS EN ÁREAS DE RESERVA FORESTALES DE LEY 2ª DE 1959: Los sujetos de adjudicación en Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959 deberán cumplir con los siguientes requisitos:

1. Ser sujeto de adjudicación de conformidad con lo establecido en el artículo 8º de la presente ley.

2. Demostrar una ocupación anterior al 24 de noviembre de 2016, fecha de la firma del Acuerdo Final de Paz, en baldíos de la reserva forestal establecida por la Ley 2ª de 1959.

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

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

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

ARTÍCULO 10. PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN: Para la adjudicación de tierras baldías en Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, se deberá proceder de la siguiente manera:

1. **Priorización Territorial para Adjudicación.** El Gobierno nacional en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) o quien haga sus veces, priorizará y focalizará las Áreas de Reserva Forestal para adjudicar. Dará inicio en aquellas ubicadas en los municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), las Zonas de Reserva Campesina u otro tipo de territorialidades campesinas, los núcleos de desarrollo forestal y de la biodiversidad y las Áreas con Zonificación Ambiental participativa desarrolladas a partir del Plan de Zonificación

Ambiental objeto del punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz. Esta priorización se hará, durante los tres (3) meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley.

2. Suscripción de un Pacto Territorial:

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

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

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

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

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

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

ARTÍCULO 11. USO, GOCE Y DISPOSICIÓN:

La adjudicación de que trata la presente ley se denominará título verde y otorgará el derecho real de dominio.

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

En cuanto a la disposición, el titular de la adjudicación no podrá transferir el derecho real de dominio del predio ubicado al interior de las Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, antes de cumplir quince (15) años en calidad de propietario, y con autorización expresa y escrita para la venta por parte de la Agencia Nacional de Tierras o quien haga sus veces, en favor de sujetos que reúnan los requisitos establecidos en los numerales 1 y 2 del artículo 8º de la presente ley.

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

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

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

ARTÍCULO 12. REVERSIÓN O REVOCATORIA DEL TÍTULO: La Agencia Nacional de Tierras de oficio o a petición de parte, reversará el título en favor de la Nación, extinguirá el dominio o revocará el acto de adjudicación de baldíos, según corresponda, dentro de las Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, cuando se verifique por lo menos una de las siguientes causales:

- El incumplimiento de las condiciones establecidas en el título verde.
- El incumplimiento del compromiso con la conservación de los bosques, los suelos, las aguas y la vida silvestre dentro del predio otorgado y titulado.
- La transferencia del derecho de dominio del predio hecho a terceros sin autorización de la Agencia Nacional de Tierras - ANT y en un término inferior a 15 años.
- El destino del predio para usos diferentes a los señalados y habilitados en los títulos verdes.
- El incumplimiento reiterado de las obligaciones derivadas del otorgamiento, la titulación y/o de las normas ambientales, salvo fuerza mayor debidamente comprobada, siempre que el interesado dé aviso dentro de los treinta días (30) siguientes al acaecimiento de la misma.
- No dar cumplimiento al acuerdo de sustitución de cultivos de uso ilícito.
- No hacer uso del predio titulado durante tres (3) años continuos.

h. Deforestar parcial o totalmente el predio objeto de titulación verde.

i. Las demás que apliquen en las normas agrarias, ambientales y las que expresamente se consignent en el acto administrativo por medio del cual se otorga el título verde.

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

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

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

“Artículo 209. No podrán ser adjudicados los baldíos de las Áreas De Reserva Forestal, a

excepción de los ubicados en las Áreas establecidas por la Ley 2ª de 1959. La adjudicación de estas últimas áreas se hará, sin sustracción y mediante la figura de títulos verdes, prevista en la presente Ley y demás normas que la reglamenten”.

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

ARTÍCULO 16: VIGENCIA: La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las leyes que le sean contrarias.

Del honorable Representante,

JUAN PABLO SALAZAR RIVERA
Coordinador Ponente
Circunscripción Especial de Paz No 1
Cauca, Valle del Cauca y Nariño