REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA
www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XXXV - Nº 1577 | Bogotá, D. C., lunes, 19 de octubre de 2026 | EDICIÓN DE 40 PÁGINAS

DIRECTORES: DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

MIGUEL ÁNGEL SÁNCHEZ VÁSQUEZ
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 153 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se habilita la adjudicación excepcional y condicionada de baldíos en Áreas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá D. C., 14 de octubre de 2026

Honorable Representante

JULIO ROBERTO SALAZAR PERDOMO

Presidente

Comisión Quinta Constitucional

Cámara de Representantes

Asunto: Ponencia para Primer Debate al Proyecto de Ley número 153 de 2026 Cámara, *por medio de la cual se habilita la adjudicación excepcional y condicionada de baldíos en Áreas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.*

Respetado presidente,

En cumplimiento de la designación recibida por parte de la honorable Mesa Directiva de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes, y de conformidad con las disposiciones establecidas en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, procedemos a rendir el Informe de Ponencia para Primer Debate en Cámara de Representantes del Proyecto de Ley número 153 de 2026 Cámara, *por medio del cual se habilita la titulación de tierras en Áreas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.*

Atentamente,

JUAN CARLOS VARGAS SOLER
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara
CITREP No. 13 (Bolívar & Antioquia)

LUIS RAMIRO RICARDO VUELVAS
Ponente
Representante a la Cámara
CITREP No. 8

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE EN CÁMARA DE REPRESENTANTES, PROYECTO DE LEY NÚMERO 153 DE 2026 CÁMARA

por medio de la cual se habilita la adjudicación excepcional y condicionada de baldíos en Áreas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. Introducción

2. Antecedentes del proyecto de ley

3. Descripción del articulado

4. Marco conceptual y jurídico

4.1 Consideraciones generales

4.2 Constitución ecológica

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

4.4 Población focalizada como beneficiaria del proyecto legislativo

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

5. Articulación con los lineamientos del Plan de Gobierno Colombia, Patria Milagro (2026-2030)

6. Conflictos de interés
7. Impacto fiscal
8. Pliego de Modificaciones
9. Consideraciones finales
10. Proposición
11. Texto para primer debate

1. INTRODUCCIÓN

Dentro de las causas del conflicto están la desigualdad en la distribución de la tierra[1], la carencia, insuficiencia y falta de formalización de la misma, así como la existencia de mayores necesidades básicas insatisfechas en el sector rural, situación que se agravó por la violencia y los desplazamientos forzados acaecidos en zonas rurales del país en las últimas décadas. De esta manera, los campesinos y trabajadores agrarios que ya padecían una difícil condición socioeconómica, se vieron obligados históricamente a ocupar otros territorios en procura de su subsistencia y de la de su núcleo familiar, territorios que en algunos casos coincidieron con las denominadas reservas forestales que se crearon antes y después de la ocupación en referencia.

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

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

Es clave precisar que la presente iniciativa no constituye una mera formalización, sino un cambio sustancial en el régimen de tenencia que permite adjudicar predios baldíos en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 sin requerir la sustracción de la reserva. Esta medida materializa la ponderación constitucional entre el deber del Estado de proteger las reservas forestales (artículo 79 C. P. y principio de la Constitución Ecológica) y la obligación de garantizar el acceso progresivo a la tierra del campesinado como sujeto de especial protección (artículo 64 C. P. y Sentencia SU-288/2022).

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

2. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

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

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

El 23 de agosto de 2023 se designa como coordinador ponente para primer debate del proyecto de ley al entonces Representante *Juan Pablo Salazar Rivera*, y como ponente al Representante *Juan Espinal,* mediante Oficio número CQCP 3.5 / 043 / 2023-2024. Adicional al término inicial de 15 días se concedió una prórroga adicional para rendir ponencia con Radicado número CQCP 3.5 / 084 / 2023-2024 respectivamente, el día 7 de septiembre de 2023.

En relación con el trámite del proyecto de ley se adelantó una audiencia pública el 14 de septiembre de 2023, en el marco de la Comisión Accidental por el campesinado colombiano para discutir el Proyecto de Ley sobre Adjudicación, Concesión y Uso de Tierras en Reservas Forestales de la Ley 2ª de 1959. Juan Pablo Salazar, coordinador de la sesión, destacó la importancia del diálogo y la concertación para la reforma de esta ley, subrayando su relevancia para los campesinos y las víctimas del conflicto armado, se destacó que es un proyecto de ley que se construyó a partir del diálogo y la colaboración con diversas organizaciones sociales, de productores y mineras en diferentes territorios. El proyecto inicial se nutrió de insumos recopilados en audiencias y espacios de la comisión accidental minera, así como de las Convenciones Nacional Campesina y Minera frente a la Ley 2ª de 1959 y fue estructurado en tres momentos: 1) explicación del objeto del proyecto de ley; 2) descripción de la situación actual en las Zonas de Reserva Forestal; y 3) el abordaje de aspectos específicos del articulado.

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

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

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

El 17 de abril de 2024 se radicó el informe de la subcomisión sobre el Proyecto de Ley número 096 de 2023 Cámara, el cual fue publicado en la ***Gaceta del Congreso*** número 460 de 2024, y fue presentado ante la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la Honorable Cámara de Representantes en sesión ordinaria del 28 de mayo de 2024. En dicha sesión, el proyecto en mención fue discutido y aprobado y se designa como coordinador ponente para el segundo debate al honorable Representante *Juan Pablo Salazar Rivera* y como ponente al honorable Representante *Julio Roberto Salazar Perdomo.*

Posteriormente, la Mesa Directiva de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes presenta un cambio del Representante ponente para el segundo debate *Julio Roberto Salazar Perdomo,* designando en su lugar a los Representantes *José Octavio Cardona León y Nicolás Antonio Barguil Cubillos*, mediante Oficio número CQCP 3.5 / 343 / 2023-2024 del 28 de mayo de 2024.

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

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

En atención a lo estipulado en los artículos 160, 161, 162 y 163 de la Ley 5ª de 1992, se presentó ENMIENDA al informe de ponencia positiva para segundo debate de Cámara de Representantes del mencionado proyecto. Finalmente, por apremio a tiempos legislativos se tomó la decisión de retirar el mismo, el día 5 de marzo de 2025.

En la legislatura anterior se radicó el día 22 de julio de 2025 el Proyecto de Ley número 058 de 2025 Cámara, *por medio del cual se habilita la adjudicación de tierras baldías en áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones*, el cual fue archivado en virtud del artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

3. DESCRIPCIÓN DEL ARTICULADO

El proyecto consta de 15 artículos:

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. *Objeto*. Habilita la adjudicación de baldíos a familias campesinas en Reservas Forestales de la Ley 2ª de 1959 sin sustracción del régimen ambiental, mediante la figura del *"Título Verde"*.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación*. Define que la ley aplica a nivel nacional sobre baldíos en reserva forestal, aclarando que la sola ubicación en estas zonas no otorga derecho automático a la tierra.

Artículo 3°. *Definición y naturaleza del Título Verde*. Crea el Título Verde como la figura de propiedad condicional que obliga al campesino a conservar recursos, bosques y fuentes hídricas.

Artículo 4°. *Procedimiento especial para la adjudicación de Título Verde.* Establece la ruta abreviada de 8 pasos (identificación, solicitud, verificación, visita, decisión y registro) a cargo de la ANT.

CAPÍTULO II

Sujetos, requisitos y áreas susceptibles de adjudicación

Artículo 5°. *Sujetos beneficiarios*. Señala que los beneficiarios son familias campesinas vulnerables, priorizando a mujeres rurales y víctimas del conflicto armado.

Artículo 6°. *Áreas excluidas de la adjudicación.* Prohíbe adjudicar en Parques Nacionales (Sinap), territorios étnicos, páramos, áreas de protección hídrica o predios con ocupación posterior al 24 de noviembre de 2016.

Artículo 7°. *Requisitos para la adjudicación*. Exige demostrar ocupación previa al 24 de noviembre de 2016, no tener condenas por deforestación o delitos ambientales y no poseer otras propiedades rurales/urbanas.

CAPÍTULO III

Procedimiento y régimen especial de los predios adjudicados

Artículo 8°. *Condiciones y limitaciones del dominio.* Impone la prohibición de vender o transferir el predio durante 10 años, así como la prohibición de fraccionar o acumular la propiedad.

Artículo 9°. ***Seguimiento y cumplimiento de las obligaciones ambientales.*** Asigna a la ANT y a las autoridades ambientales el monitoreo permanente de las cargas ecológicas asumidas.

Artículo 10. ***Incumplimiento de las condiciones de adjudicación y recuperación del baldío.*** Faculta a la ANT para **quitar la tierra y revertir la adjudicación a favor de la Nación** si el beneficiario deforesta, realiza actividades ilícitas o incumple los compromisos ambientales.

CAPÍTULO IV

Disposiciones institucionales y finales

Artículo 11. ***Coordinación institucional.*** Articula la gestión de la ANT con MADS, MADR, IGAC, Ideam, ADR, CAR y alcaldías para la implementación de la norma.

Artículo 12. ***Modificación del artículo 209 del Decreto Ley 2811 de 1974.*** Modifica el Código de Recursos Naturales para permitir legalmente la excepción de adjudicar en reservas sin requerir sustracción previa.

Artículo 13. ***Atención territorial, difusión y asistencia técnica.*** Ordena realizar jornadas itinerantes en territorios rurales/PDET y brindar asistencia técnica para proyectos agroforestales sostenibles.

Artículo 14. ***Reglamentación e implementación.*** Otorga un plazo de 12 meses al Gobierno nacional para reglamentar los procedimientos e interoperabilidad técnica de la ley.

Artículo 15. ***Vigencia y derogatorias.*** Establece la entrada en vigor a partir de su promulgación y deroga las normas contrarias.

4. MARCO CONCEPTUAL Y JURÍDICO

4.1 Consideraciones generales

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

En ese sentido, el presente proyecto de ley asume la difícil y urgente tarea de *"armonizar las garantías y derechos de las comunidades campesinas con el derecho a un ambiente sano de toda la comunidad colombiana"* (Concepto MADS JUN 2024). Y para ello es necesario poner en marcha una articulación intersectorial que desarrolle los derechos del campesinado, que garantice una apropiada oferta institucional para que los campesinos sujetos de adjudicación puedan permanecer en las áreas ocupadas de la reserva forestal y contar con mejores condiciones de vida, al tiempo que se convierten en aliados de la recuperación y la conservación de 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 (ARF), el mecanismo denominado "Título Verde" impone unos requisitos y obligaciones estrictas de modo que no se continúe promoviendo la ocupación y degradación de estas importantes áreas ambientales; y que los títulos no caigan en manos de sujetos distintos a la población ocupante campesina que requiere especial protección.

También es importante aclarar que la titulación verde no busca por sí misma resolver la cuestión agraria del campo colombiano, sino que se concibe como una medida complementaria que podrá contribuir con las metas trazadas por la Reforma Rural Integral y la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS); y que deberá articularse con otras figuras y mecanismos como las Zonas de Reserva Campesina que se pueden constituir sin sustracción en las ARF (Acuerdo número 337 de 2023 de la ANT), las concesiones forestales campesinas, los contratos de derechos de uso y los núcleos de Desarrollo Forestal, entre otros.

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

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

Por su parte, el Ministerio de Agricultura reconoce que el proyecto ofrece herramientas para avanzar en el cumplimiento del punto 1 sobre la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz de 2016, pero no a costa de profundizar la deforestación de las reservas forestales de Ley 2ª de 1959 sino,

por el contrario, por medio de la regularización de la ocupación que es una realidad en estas zonas, reconociendo la propiedad al campesinado y sus territorios, mejorando sus condiciones de vida, y transformando las prácticas existentes hacia usos sostenibles compatibles con las áreas de reservas. Como lo expuso la Ministra Jhenifer Mojica, existen grandes áreas municipales, zonas urbanas, miles de veredas, juntas de acción comunal, asociaciones y productores campesinos que se encuentran en una incertidumbre jurídica que les impide acceder a sus derechos, a créditos, a realizar inversiones para construir escuelas y vías, por hallarse al interior de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, en áreas diferentes a las que cuentan con previa decisión de ordenamiento como las áreas protegidas del Sinap y los territorios étnicos[2].

4.2 Constitución ecológica

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

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

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

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

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

"Las expresiones concretas de la función social y ecológica de la propiedad son las llamadas "afectaciones al interés general". Por afectación se quiere significar la destinación de determinada propiedad a un fin de interés general que el ordenamiento jurídico ha considerado como relevante y, por tanto, prescribe que el ejercicio del derecho de propiedad se realice atendiendo las finalidades que este derecho está llamado a cumplir. En este sentido, toda propiedad pública o privada podrá verse destinada al interés general, convirtiéndose así en un vehículo destinado al cumplimiento de dicho fin"[3].

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

En lo que tiene que ver con el campesinado, el derecho al trabajo y a la seguridad alimentaria guardan un estrecho vínculo, pues ambos dependen de la explotación del territorio que habitan. En ese sentido, la Corte Constitucional ha explicado que la normatividad "*concede una especial protección a las comunidades que dependen de sus formas de producción tradicionales, no sólo para garantizar su sustento, sino también para la realización de sus proyectos de vida como sujetos autónomos. Por lo tanto, la protección del trabajo también implica el amparo de las libertades relacionadas con la escogencia de profesión u oficio y el desarrollo de la personalidad, en tanto los campesinos son personas que se han dedicado al trabajo de la tierra "en su libre determinación y por su identidad cultural*"[4].

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

---

[2] Ver concepto MADR de MAY 2024 y declaraciones de la Ministra Jhenifer Mojica del 29-MAY-2024 en la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes (a partir del 1:22:00). https://youtube.com/watch?v=fVHnGSBb-GXQ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Por medio del artículo 204 de la Ley 1450 de 2011, la administración de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, específicamente la 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.

El Ministerio de Ambiente formuló un Plan de Zonificación Ambiental Participativo de la Frontera Agrícola adoptado mediante la Resolución número 1608 de 2021, un instrumento de planificación cuyos resultados permite orientar las decisiones de la autoridad ambiental sobre los usos del suelo en las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959. Para el año 2023, las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959 abarcaban aproximadamente 48 millones de hectáreas, de las cuales 37,2 millones de hectáreas (77,5%)

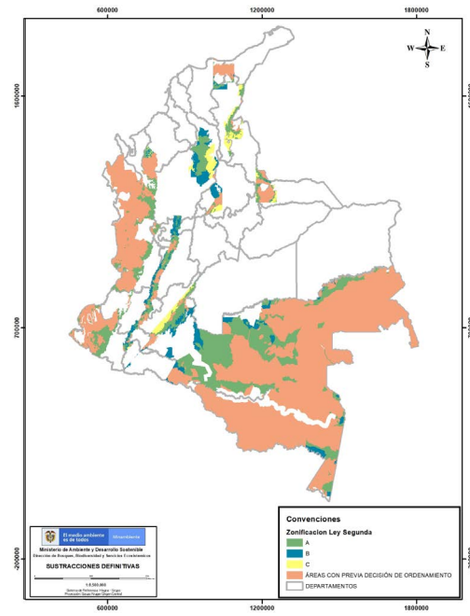
[5] Corte Constitucional, Sentencia C-189 de 2006 (M. P. Rodrigo Escobar Gil).

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

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

corresponden a "áreas con previa decisión de ordenamiento", es decir, a áreas con alguna categoría de protección de área protegida y a territorios étnicos.

De acuerdo con el Ministerio de Ambiente, la parte restante corresponde a 10,8 millones de hectáreas (22,5%) donde se localizan las zonas tipo A, B o C y es en ellas "donde se han desarrollado históricamente, conflictos socioambientales, tensiones con un campesinado vulnerado, alta pérdida de bosques naturales, acaparamiento de tierras, cambio en el uso del suelo, expansión de la frontera agrícola y por supuesto, es allí donde se está dando la discusión de la Reforma Rural Integral de que trata el Acuerdo Final de Paz". A juicio del Ministerio, es en esos 10,8 millones de hectáreas donde la titulación verde que propone el proyecto de ley puede tener lugar, siempre y cuando se incorpore el componente forestal como elemento integrador con la figura de área de reserva forestal y se cumpla con el régimen de usos establecido.



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

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

CANTIDAD Y DISTRIBUCIÓN DE HECTÁREAS POR RESERVA FORESTAL

	ZONA DE RESERVA FORESTAL	HECTÁREAS			TOTAL HECTÁREAS / PORCENTAJE SUELO RURAL (Zonas A-B-C)
		Zona Tipo A	Zona Tipo B	Zona Tipo C	
1	COCUY	189.528,95	21.392,24	79.985,37	290.906,56 100 %
2	AMAZONÍA – Res. 1925[8]	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[9]	1.644.121,72	362.487,44	0	2.006.609,17 39.53 %
6	RÍO MAGDALENA	666.958,87	731.228,62	560.051,01	1.958.238,51 100 %
7	SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA	100.562,31	71.587,00	0	172.149,31 47.6 %
8	SERRANÍA DE LOS MOTILONES	247.632,64	0	215.911,58	463.544,22 100 %
TOTAL HECTÁREAS		**10.231.901,70 72,92%**	**2.597.826,36 18,51%**	**1.202.235,84 8,57%**	**14.031.963,91**

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

---

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

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

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

LOCALIZACIÓN DE HECTÁREAS DE RESERVA FORESTAL POR DEPARTAMENTO

DEPARTAMENTO	TOTAL HECTAREAS (A-B-C)
Arauca	92.817,78
Casanare	505,51
Boyacá	90.954,56
Norte de Santander	351.641,88
Caquetá	3.756.206,32
Guaviare	2.102.749,07
Huila	454.600,87
Caldas	167.509,85
Quindio	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 estadísticas[10] poblacionales de las reservas forestales definidas en la Ley 2ª de 1959 y normatividad reglamentaria:

---

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

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	
			Nariño	
4	PACÍFICO	Resolución número 1926 del 30-diciembre-2014	Antioquia	1.915.051
			Cauca	
			Chocó	
			Córdoba	
			Nariño	
			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 MOTILONES	Resolución número 1923 de 27 diciembre 2013	Cesar	454.694
			Norte de Santander	
	TOTAL			**9.659.219**

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

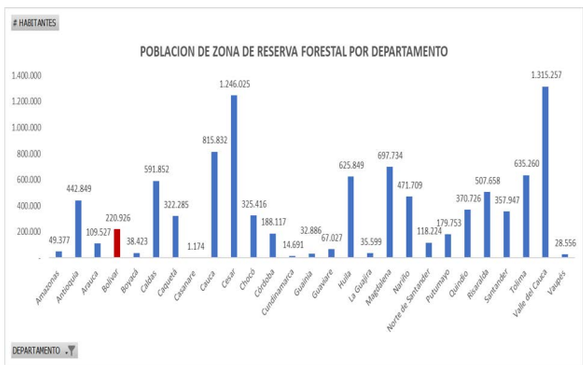
De acuerdo con la tabla e información contenida en ella, en las zonas de reserva forestal habitan alrededor de 9.6 millones de habitantes en Colombia, la mayoría de los cuales tiene dificultades para la adjudicación y titulación predial, así como con la concesión u otorgamiento de uso de suelos, dadas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

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

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

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

POBLACIÓN DE ZONAS DE RESERVA FORESTAL POR DEPARTAMENTO



Fuente: Elaboración propia con proyecciones poblacionales del DANE.

Una porción importante de las reservas forestales y territorios aledaños están habitados por sujetos de especial protección constitucional, tales como campesinos, víctimas, población afro e indígenas, mujeres cabeza de hogar y niños y adolescentes. En aquellas zonas que coinciden con hábitats paramunos, las personas realizan actividades agropecuarias dada su identidad campesina y necesidad de subsistencia, lo que resulta en una vulnerabilidad 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 constitucional[11].

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*"[12].

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

11 Corte Constitucional, Sentencia SU-213 de 2021.

12 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 adjudicados[13]. 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*"[14].

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

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

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

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

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

13 Corte Constitucional, Sentencia SU-235 de 2016.

14 Corte Constitucional, Sentencia SU-235 de 2016.

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

Conforme a lo expuesto líneas atrás, el proyecto es crucial en la medida en que responde a los propósitos fundamentales de la reforma agraria que aún no ha sido llevada a cabo a nivel estructural. Aparte de los problemas directos ocasionados por el despojo de tierras y desplazamiento forzado, la falta de titulación y la inequidad en el acceso a la tierra son dos de los problemas esenciales a los que el presente proyecto busca responder, sin desconocer el desarrollo sostenible y ambiental al que deben ajustarse las normas que contengan un impacto ecológico, ni dejar de lado el rol de las comunidades en la conservación y protección ambiental[15].

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 sombrío 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 3° de la Resolución número 467 de 2017 del MADR, *por la cual se adoptan lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria y se dictan otras disposiciones*:

Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria. *Sistema de producción y organización gestionado y operado por campesinos, campesinas, familias y comunidades campesinas que conviven en los territorios rurales del país. En este sistema se desarrollan principalmente actividades de producción, transformación, distribución y comercialización de bienes y servicios agrícolas, pecuarios, pesqueros, acuícolas y silvícolas; que suelen complementarse con actividades no agropecuarias. Esta diversificación de actividades y medios de vida se realiza predominantemente a través de la gestión y el trabajo familiar, asociativo o comunitario, aunque también puede emplearse mano de obra contratada. El territorio y los actores que gestionan este sistema están estrechamente vinculados y coevolucionan combinando funciones económicas, sociales, ecológicas, políticas y culturales*.

Adicionalmente, muchos campesinos y trabajadores agrarios han resultado afectados por las confrontaciones y el fenómeno del acaparamiento de tierras, profundizando su situación de vulnerabilidad que se ve reforzada por la invisibilización que han sufrido ante el Estado.

Dichas circunstancias, sumadas a la concentración de la tierra y la informalidad en su tenencia, las incursiones violentas, la ausencia institucional, entre otras, terminan por afectar el acceso a la tierra

[15] 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".

y requerir pronta atención del Estado, en la medida que esas personas tienen interés en legalizar y regularizar su propiedad y los usos que desarrollan sobre la misma, y con ello acceder a otras ayudas y oferta institucional. Ello significa un gran aporte al cumplimiento de las obligaciones emanadas del Acuerdo Final y, de manera general, una contribución significativa hacia el bienestar de la población campesina ocupante, así como hacia una igualdad real y efectiva.

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

No obstante, no basta con pertenecer a la categoría *campesinado,* pues ya la Corte Constitucional precisó que los campesinos son sujetos de especial protección constitucional cuando (i) se encuentren en circunstancias de marginalización y vulnerabilidad o (ii) formen parte de grupos de sujetos de especial protección constitucional[16].

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 l 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*"[17].

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

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

Así, es necesario reiterar que los beneficiarios de la decisión de adjudicación son los campesinos sujetos de especial protección constitucional, quienes se encuentren en circunstancias de marginalización y vulnerabilidad o formen parte del grupo de sujetos de especial protección constitucional, incluyendo a quienes tengan la calidad de víctima del conflicto armado.

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

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

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

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

Por el contrario, son bienes que no cualquier persona tiene derecho a usar, sino que tienen vocación de uso exclusivo por parte de entidades del Estado, bien para la prestación de servicios públicos, bien para ser adjudicados[18]. 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.

16 Corte Constitucional, Sentencia SU-213 de 2021.

17 Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004

18 Corte Constitucional, Sentencia SU-235 de 2016.

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"[19].

En esa línea, garantizar que los bienes baldíos de la nación tengan la naturaleza de *imprescriptibles* se armoniza con el acceso a la tierra de los trabajadores agrarios, la función social y ecológica de la propiedad, la promoción y consolidación de la paz a través de la justicia social y el bienestar de la población rural, la protección de los derechos a la vivienda, el trabajo, el ingreso digno, la producción de alimentos, la autodeterminación y seguridad alimentaria y la calidad de vida de los campesinos, el cuidado del medio ambiente y el derecho a la restitución de tierras de las víctimas del conflicto armado[20], todos principios constitucionales.

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

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

Según tales lineamientos dentro del contexto de posacuerdo, el proyecto legislativo propone medidas que buscan, además de reconocer los derechos de los ocupantes campesinos, contribuir a detener la deforestación y al cuidado de las áreas de la reserva forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959.

De igual forma, los proyectos de economía campesina y verde con titulación sin sustracción al interior de la reserva forestal procuran el agenciamiento económico, ambiental, político y social de actores que han sido históricamente excluidos, pues además de asegurar el derecho a la propiedad, asumen un rol decisivo en la conservación de la biodiversidad, así como en la producción agrícola y sostenible del país.

Así, otro eje fundamental del proyecto es contener la expansión de la frontera agrícola del país. En este punto se implementan nuevos mecanismos por parte del Gobierno para obtener mayor información y control sobre la regulación y uso adecuado de la tierra 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 la ocupación y usos de áreas de la reserva forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, con la limitación geográfica que ello implica, se convierte en una de las distintas vías para contribuir a la redistribución, acceso y uso de la tierra.

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

5. ARTICULACIÓN CON EL PLAN DE GOBIERNO DEL SEÑOR PRESIDENTE ABELARDO DE LA ESPRIELLA

Esta propuesta legislativa se encuentra orgánicamente articulada con el Plan de Gobierno del presidente Abelardo de la Espriella, combinando la visión de un "País de Propietarios" con la autoridad del Estado para recuperar el control territorial, frenar la deforestación y dinamizar la productividad rural sostenible en el marco del programa ABC (Agua, Biodiversidad y Comunidades).

Seguridad Jurídica y la Doctrina del "País de Propietarios"

El pilar de prosperidad del gobierno de la Espriella parte de la convicción de que la propiedad privada formal es el motor esencial para la generación de riqueza y el desarrollo de las familias rurales.

- **El problema:** por décadas, miles de familias campesinas han vivido en la informalidad al estar asentadas en zonas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959, expuestas al despojo, la extorsión de grupos al margen de la ley y la imposibilidad de acceder al crédito productivo formal.

19 Corte Constitucional, Sentencia SU-235 de 2016.

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

• **La solución en el proyecto:** el *Título Verde* (artículo 1° y 5°) convierte al poseedor en propietario bajo el modelo de "País de Propietarios", dándole certeza jurídica y formalidad sobre su patrimonio familiar, pero vinculando dicha propiedad a una carga protectora del ecosistema.

Fundamentos jurídicos y normativos

Constitución Política (artículo 58 y 79): el Estado garantiza el derecho a la propiedad privada con función social y ecológica, y el derecho a un ambiente sano. El proyecto de ley armoniza ambas garantías mediante una propiedad con restricciones ecológicas expresas (*Títulos Verdes*).

Reforma del Decreto Ley 2811 de 1974 (artículo 12 del proyecto): modifica la limitación histórica para permitir la adjudicación de baldíos en las reservas de la Ley 2ª de 1959 sin sustracción del régimen protector, asegurando que la tierra conserve su vocación de protección y desarrollo agroforestal sostenible.

Este proyecto no promueve la entrega indiscriminada de tierras ni la ampliación desordenada de la frontera agrícola; por el contrario, introduce orden, autoridad, tecnología y propiedad privada en zonas donde antes reinaba la informalidad y la ilegalidad.

Su aprobación representa el engranaje perfecto con el Plan de Gobierno del señor presidente Abelardo de la Espriella, al transformar al campesino ocupante en un propietario formal y aliado estratégico del Estado en la defensa y conservación de los recursos naturales de Colombia.

6. CONFLICTO DE INTERESES

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

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

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

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

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

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

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

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

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

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

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

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

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

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

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

"No cualquier interés configura la causal de 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 concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del congresista, lo que excluye sucesos contingentes,

futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna".

Por lo que se hacen las siguientes consideraciones:

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

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

7. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

De conformidad al artículo 7° de la Ley 819 de 2003 "*Análisis del impacto fiscal de las normas"* las iniciativas normativas que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios deben hacer explícito dicho gasto y la compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

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

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

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

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

De conformidad con lo anterior, y como lo ha resaltado la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal de las iniciativas parlamentarias que se presenten no puede ser una barrera para establecer disposiciones normativas que requieran gastos fiscales. Mencionando además que, si bien compete a los congresistas y a ambas cámaras del Congreso de la República la inexorable responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede ocasionar 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.

8. PLIEGO DE MODIFICACIONES

TEXTO RADICADO	OBSERVACIÓN	TEXTO PRIMER DEBATE
PROYECTO DE LEY NÚMERO 153 DE 2026 **Título:** *"por medio del cual se habilita la titulación de tierras en Áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones".*	Se ajusta la redacción técnica del título para precisar que la medida aplica sobre baldíos mediante una adjudicación de carácter excepcional y condicionada, garantizando mayor claridad jurídica frente al alcance de la norma en Áreas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959.	**PROYECTO DE LEY NÚMERO 153 DE 2026** *"Por medio de la cual se habilita la adjudicación excepcional y condicionada de baldíos en Áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones".*

TEXTO RADICADO	OBSERVACIÓN	TEXTO PRIMER DEBATE
CAPÍTULO I **Disposiciones generales**		
Artículo 1°. *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, sin sustracción, mediante títulos verdes, con el fin de cerrar y estabilizar la frontera agrícola, 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.	Se adiciona un inciso al objeto de la ley para precisar explícitamente que la adjudicación de baldíos no conlleva la sustracción del área de reserva forestal, garantizando que el régimen de propiedad quede condicionado al cumplimiento estricto de las obligaciones, limitaciones y normas ambientales y agrarias vigentes. Asimismo, se realiza un ajuste de redacción para mejorar la técnica legislativa.	**Artículo 1°. *Objeto.*** El objeto de esta ley es habilitar de manera excepcional y condicionada, en favor de la población campesina, la adjudicación de tierras baldías en Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, mediante títulos verdes, con el fin de resolver situaciones de ocupación e informalidad en la tenencia, garantizar el acceso a la propiedad rural, estabilizar la frontera agrícola, y promover en ellas el desarrollo de la economía forestal, de la biodiversidad y la conservación ecológica. La adjudicación no implicará la sustracción del predio del área de reserva forestal y estará sujeta a las condiciones, limitaciones y obligaciones previstas en la presente ley y en las normas agrarias y ambientales aplicables.
Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* La presente ley aplica en todo el territorio nacional, para la adjudicación de tierras baldías en las áreas 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 Áreas 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 del Acuerdo de Paz, 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 ajusta el artículo para unificar las causales de exclusión y condiciones de adjudicación mediante remisión directa al artículo 6° de esta ley, logrando mayor coherencia técnica y evitando dispersión normativa. Adicionalmente, se adiciona un parágrafo explícito que aclara que la simple ubicación de un baldío en reserva forestal no configura un derecho adquirido a la adjudicación, supeditándolo a la verificación formal y de requisitos por parte de la Agencia Nacional de Tierras (ANT).	**Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.*** La presente ley aplica en todo el territorio nacional, para la adjudicación de tierras baldías en las áreas 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 Áreas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959. La adjudicación estará sujeta a las exclusiones y condiciones previstas en el artículo 6° de la presente ley, así como a las demás disposiciones constitucionales y legales aplicables. **Parágrafo.** La ubicación de un baldío dentro de un área de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 no genera, por sí misma, derecho a la adjudicación. La Agencia Nacional de Tierras deberá verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley y la inexistencia de las circunstancias de exclusión previstas en el artículo 6°.
Artículo 3°. *Exclusiones territoriales para la protección de pueblos indígenas.* En el marco de la adjudicación y titulación de tierras baldías en Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959, se exceptúan de cualquier proceso de adjudicación a favor de terceros las siguientes áreas: **• Resguardos e Instituciones Legales:** los resguardos indígenas y las reservas indígenas legalmente constituidos.		Se incluye en el artículo 5°

TEXTO RADICADO	OBSERVACIÓN	TEXTO PRIMER DEBATE
• **Territorialidad Ancestral:** Las tierras y territorios ocupados o poseídos ancestralmente y/o tradicionalmente por los pueblos indígenas, independientemente de que cuenten con títulos de propiedad formal. • **Procesos Administrativos en Trámite:** aquellas áreas donde se haya solicitado formalmente la constitución, ampliación, saneamiento, clarificación o reestructuración de territorios indígenas. • **Entidades Territoriales:** las zonas donde se haya solicitado la puesta en funcionamiento de la entidad territorial indígena. • **Espacios de Vida y Significación Cultural:** los espacios de importancia física, espiritual y cosmogónica, tales como páramos, bosques, cerros, ríos, nevados, volcanes, humedales, selvas y montañas. • **Áreas de Especial Protección Jurídica:** todo territorio que requiera seguridad jurídica para garantizar la pervivencia física, espiritual y cultural de las minorías étnicas, evitando la yuxtaposición con territorios ancestrales. **Parágrafo.** La implementación de esta ley no podrá, bajo ninguna circunstancia, imponer proyectos de utilización o aprovechamiento de recursos naturales en áreas de importancia religiosa o cultural, ni limitar las posibilidades de uso de tales recursos por parte de los grupos étnicos.		
Artículo 4°. *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.		

TEXTO RADICADO	OBSERVACIÓN	TEXTO PRIMER DEBATE
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.		Eliminación
Artículo 5°. *Definiciones*. Para efectos de lo dispuesto en la presente ley entiéndase las siguientes definiciones: **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. **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.	Se busca dotar de mayor seguridad jurídica, rigor técnico-normativo y eficacia ambiental a la figura del Título Verde, fortaleciendo la coherencia del proyecto de ley con el marco legal constitucional y estatutario vigente en materia agraria y ambiental.	**Artículo 3°. *Definición y naturaleza del Título Verde*.** Para efectos de la presente ley, se entiende por Título Verde el acto administrativo mediante el cual la Agencia Nacional de Tierras adjudica, de manera excepcional y condicionada, el dominio de un baldío ubicado en un área de reserva forestal establecida por la Ley 2ª de 1959, sin que dicha adjudicación implique la sustracción del predio del área de reserva forestal. El dominio adquirido mediante Título Verde estará sujeto, como mínimo, a las siguientes condiciones: **1. Conservación ambiental.** El propietario deberá conservar los ecosistemas, bosques, suelos, fuentes hídricas y demás recursos naturales existentes en el predio, de conformidad con el régimen ambiental aplicable. **2. Uso sostenible.** Las actividades productivas deberán ser compatibles con la vocación del área de reserva forestal, las determinantes ambientales y las condiciones establecidas por la autoridad competente.

TEXTO RADICADO	OBSERVACIÓN	TEXTO PRIMER DEBATE
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.		**3. Cumplimiento de obligaciones.** El propietario deberá cumplir las obligaciones ambientales, agrarias y de conservación establecidas en la presente ley, en el acto de adjudicación y en las demás normas aplicables. 4. Las condiciones y limitaciones previstas en este artículo serán incorporadas en el acto administrativo de adjudicación y se inscribirán en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria.
Artículo 6°. ***Coordinación institucional.*** Para garantizar la articulación institucional requerida en los procesos de adjudicación de tierras en área de reserva forestal, sin generar erogaciones adicionales al Presupuesto General de la Nación, créese el Consejo Nacional de Economía Campesina como una instancia de coordinación técnica y administrativa. El Consejo estará integrado por los titulares o delegados del nivel directivo de: 1. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (quien ejercerá la Secretaría Técnica). 2. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. 3. La Agencia Nacional de Tierras. 4. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC). 5. La Agencia de Desarrollo Rural. 6. Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) 7. Un delegado de la Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos. Se invitará de manera permanente a la Procuraduría General de la Nación en el marco de sus funciones preventivas. **Parágrafo 1°.** ***Financiación y funcionamiento.*** El Consejo funcionará con cargo a los recursos humanos, técnicos y físicos de las entidades que lo conforman. En ningún caso su creación dará lugar a incrementos en las plantas de personal ni a la creación de nuevas unidades administrativas con presupuesto propio. **Parágrafo 2°.** ***Funciones.*** El Consejo cumplirá sus objetivos mediante el aprovechamiento de la infraestructura tecnológica existente, bajo las siguientes funciones: 1. Coordinar la implementación y el seguimiento del Programa Nacional de Adjudicación de Baldíos en Áreas de Reserva Forestal (Ley 2ª de 1959), armonizando las metas institucionales de las entidades integrantes.		Eliminación

TEXTO RADICADO	OBSERVACIÓN	TEXTO PRIMER DEBATE
2. Supervisar el cumplimiento de las disposiciones sobre el uso y goce de los títulos verdes, utilizando los sistemas de monitoreo y vigilancia ambiental ya disponibles. 3. Consolidar y publicar informes semestrales de acceso público sobre el estado de la titulación, integrando la información georreferenciada de los sistemas de información del IGAC, la ANT y el Ideam. Estos informes reportarán el avance de proyectos, indicadores de deforestación y sustitución de cultivos bajo un modelo de interoperabilidad de datos. **Parágrafo 3°. *Reglamentación*.** El Consejo Nacional de Economía Campesina expedirá su propio reglamento en un plazo no mayor a seis (6) meses a partir de la vigencia de esta ley. Sesionará ordinariamente de manera trimestral, priorizando el uso de medios virtuales para reducir costos de desplazamiento y logística.		
Artículo 7°. *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.		**Artículo 4°. *Procedimiento especial para la adjudicación de Título Verde*.** La Agencia Nacional de Tierras adelantará un procedimiento administrativo especial para la adjudicación de los baldíos comprendidos en el ámbito de aplicación de la presente ley, de conformidad con las siguientes etapas: **1. Identificación y priorización.** La Agencia Nacional de Tierras identificará y priorizará los baldíos susceptibles de adjudicación, teniendo en cuenta, entre otros criterios, la existencia de ocupaciones anteriores al 24 de noviembre de 2016, la presencia de población campesina en condiciones de vulnerabilidad, los municipios PDET, las Zonas de Reserva Campesina, las territorialidades campesinas formalmente reconocidas y las áreas en las que existan procesos de ordenamiento o gestión forestal campesina. **2. Solicitud.** La persona interesada podrá solicitar la adjudicación ante la Agencia Nacional de Tierras, directamente o a través de los mecanismos de atención territorial dispuestos por la entidad. La solicitud deberá contener, como mínimo, la identificación del solicitante, la ubicación y características del predio y la información que permita acreditar la ocupación anterior a la fecha de corte establecida en esta ley.

TEXTO RADICADO	OBSERVACIÓN	TEXTO PRIMER DEBATE
6. Áreas con proyectos de reconversión, restauración ecológica, asistencia técnica, producción sostenible, alianzas productivas y otros suscritos e implementados en las áreas de reserva forestal establecidos por la Ley 2ª de 1959. 7. Catastro multipropósito en las Áreas de Reserva Forestal establecidos por la Ley 2ª de 1959. 8. Predios que hacen parte del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS). 9. Localización de cultivos de uso ilícito (histórico y actual). 10. Localización de áreas deforestadas (histórico y actual). 11. Áreas con títulos mineros y con solicitudes de concesión de títulos mineros. 12. Áreas solicitadas en procesos de restitución de tierras (Polígonos georreferenciados). 13. Plan de Zonificación Ambiental objeto del punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz y las Zonificaciones Ambiental Participativa que se formulen. **Parágrafo 1°.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible actualizará el Plan de Zonificación Ambiental, objeto del punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz, con la participación reforzada de las comunidades campesinas y posteriormente, este Plan se incorporará al Sistema de información geográfica y alfanumérica. **Parágrafo 2°.** La información geográfica y alfanumérica del sistema será actualizada mínimo de forma trimestral, y será accesible en línea, de consulta pública y de libre descarga. **Parágrafo 3°.** Para los efectos de esta ley, el manejo de la información se hará de conformidad con lo dispuesto en los artículos 35, 37 y 53 de la Ley 2294 de 2023, y/o demás normas que lo modifiquen, reglamenten o subroguen.		**3. Verificación de la información.** Recibida la solicitud, la Agencia Nacional de Tierras verificará la naturaleza baldía del predio, su ubicación dentro del área de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, la identidad y condición del ocupante, el tiempo de ocupación y el cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 4° y 5° de esta ley. Para esta verificación, la Agencia podrá utilizar información catastral, registral, geográfica, ambiental, agraria y demás información oficial disponible, y deberá solicitarla directamente a las entidades competentes cuando esta repose en sus sistemas de información. **4. Verificación ambiental y territorial.** La Agencia Nacional de Tierras verificará que el predio no se encuentre comprendido en alguna de las áreas excluidas establecidas en el artículo 6° de la presente ley y que el uso propuesto sea compatible con las determinantes ambientales, el régimen de usos de la reserva forestal y los instrumentos de ordenamiento territorial y ambiental aplicables. Cuando la información disponible no permita determinar dicha compatibilidad, la Agencia solicitará el concepto o pronunciamiento de la autoridad ambiental competente antes de adoptar una decisión. **5. Visita y caracterización predial.** Cuando resulte necesario, la Agencia Nacional de Tierras realizará una visita al predio para verificar su ocupación, condiciones físicas, uso actual, actividades productivas, existencia de coberturas naturales y demás circunstancias relevantes para la decisión. La visita deberá procurar la participación del solicitante y podrá realizarse con apoyo de las autoridades territoriales y ambientales competentes, evitando requerir al campesino información que pueda ser obtenida directamente por las entidades públicas. **6. Determinación de condiciones de adjudicación.** Con base en la información recaudada, la Agencia Nacional de Tierras determinará la procedencia de la adjudicación y establecerá, cuando corresponda, las condiciones específicas de uso, conservación y manejo que deberán incorporarse al Título Verde, de conformidad con el régimen ambiental aplicable y con lo previsto en esta ley.

TEXTO RADICADO	OBSERVACIÓN	TEXTO PRIMER DEBATE
		7. Decisión administrativa. Verificado el cumplimiento de los requisitos y la compatibilidad ambiental del predio, la Agencia Nacional de Tierras expedirá el acto administrativo de adjudicación mediante Título Verde, en el que se identificarán el predio, su extensión, el adjudicatario, las condiciones y limitaciones del dominio y las obligaciones ambientales aplicables. **8. Registro.** El acto administrativo de adjudicación será remitido a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos competente para su inscripción en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, incorporando las condiciones y limitaciones del dominio establecidas en esta ley. **Parágrafo 1°.** El procedimiento previsto en este artículo se desarrollará bajo los principios de celeridad, economía, eficacia, buena fe, participación, enfoque territorial y debido proceso, y deberá garantizar condiciones de acceso efectivas para la población campesina, especialmente en zonas rurales de difícil acceso. **Parágrafo 2°.** La Agencia Nacional de Tierras podrá realizar jornadas territoriales de recepción y trámite de solicitudes, de manera individual o colectiva, cuando las condiciones de dispersión geográfica, dificultad de acceso o vulnerabilidad de la población así lo requieran. **Parágrafo 3°.** La ocupación anterior al 24 de noviembre de 2016 podrá acreditarse mediante los medios de prueba admitidos por la legislación vigente, incluidos aquellos que permitan demostrar la permanencia, explotación económica o aprovechamiento del predio. La ausencia de documentos formales de propiedad o de contratos privados de ocupación no podrá constituir, por sí sola, razón para negar el inicio del trámite, cuando existan otros elementos de prueba susceptibles de valoración. **Parágrafo 4°.** La Agencia Nacional de Tierras y las demás entidades competentes deberán evitar la duplicidad de visitas, requerimientos y actuaciones administrativas. Para tal efecto, podrán utilizar información obtenida en otros procedimientos administrativos, siempre que resulte pertinente, verificable y jurídicamente utilizable.

TEXTO RADICADO	OBSERVACIÓN	TEXTO PRIMER DEBATE
Artículo 8°. ***Caracterización de la población.*** En el marco de sus competencias ordinarias y con cargo a las apropiaciones presupuestales vigentes, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) priorizará, dentro de los dos (2) años siguientes a la vigencia de esta ley, el procesamiento y consolidación de la información estadística de la población asentada en las Áreas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959. Esta caracterización, orientada a identificar necesidades específicas, formas territoriales, de producción y organizativas, se realizará mediante el aprovechamiento de las bases de datos existentes, registros administrativos y las operaciones estadísticas programadas por la entidad. La información será el insumo técnico para que las entidades de la Rama Ejecutiva aseguren que sus políticas de adjudicación de tierras se ajusten a las realidades locales, sin que esto condicione o detenga los procesos de adjudicación de baldíos en curso por parte de las autoridades competentes.		Eliminación
CAPÍTULO II **Sujetos, requisitos y áreas susceptibles de adjudicación**		
Artículo 9°. ***Sujetos de adjudicación en áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959.*** Son sujetos de adjudicación en el marco de la presente ley: 1. Campesinos, campesinas, priorizando a la mujer campesina cabeza de familia y víctimas del conflicto armado. 2. Las familias campesinas que hayan suscrito o que suscriban acuerdos de sustitución de cultivos de uso ilícito o de transformación de economías de uso ilícito, y acuerdos de conservación, en concurrencia con las condiciones señaladas en el numeral 1.		**Artículo 5°.** ***Sujetos beneficiarios.*** Podrán ser beneficiarias de la adjudicación prevista en la presente ley las personas naturales y familias campesinas que ocupan, en las condiciones aquí previstas, baldíos ubicados en áreas de reserva forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959 y que cumplan los requisitos previstos en el régimen de acceso a tierras y formalización de la propiedad rural. La Agencia Nacional de Tierras priorizará, de conformidad con la Constitución y la ley, a las personas y hogares campesinos que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad, a las mujeres rurales y cabeza de familia y las víctimas del conflicto armado. **Parágrafo.** La condición de ocupante de un baldío ubicado en las áreas señaladas en este artículo no genera por sí misma derecho a la adjudicación. El reconocimiento del dominio estará sujeto a la verificación de los requisitos establecidos en la presente ley y a la inexistencia de las causales de exclusión previstas en el ordenamiento jurídico.

TEXTO RADICADO	OBSERVACIÓN	TEXTO PRIMER DEBATE
Artículo 10. ***Exclusión de áreas de especial importancia ecológica y conectividad biológica***. Además de las exclusiones territoriales ya previstas en la presente ley, no serán objeto de adjudicación mediante títulos verdes los baldíos ubicados en las siguientes áreas: **1. Corredores Biológicos Estratégicos:** aquellas áreas que permitan la conectividad entre ecosistemas, garantizando el flujo génico de las especies y la integridad de los servicios ecosistémicos, que hayan sido identificadas y delimitadas técnicamente por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, el Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas (SINCHI), el Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico (IIAP) o el Invemar, según corresponda a la jurisdicción territorial. **2. Áreas de Recarga de Acuíferos y Cabeceras de Cuenca:** Zonas identificadas como vitales para la regulación hídrica por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam) o las Autoridades Ambientales Regionales. **3. Zonas de Alta Fragilidad Ecosistémica:** áreas que, aun estando dentro de la Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959, presenten condiciones de alta vulnerabilidad al cambio climático o riesgos de degradación irreversible según la zonificación ambiental participativa y técnica. **Parágrafo 1°.** Para la aplicación de este artículo, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) deberá consultar obligatoriamente el sistema de información geográfica previsto en la presente ley, el cual deberá estar interoperado con las bases de datos actualizadas de los Institutos de Investigación del Sistema Nacional Ambiental (Sina). **Parágrafo 2°.** En caso de duda sobre la delimitación de un corredor biológico o zona de amortiguación, primará el principio de precaución ambiental, y la adjudicación se suspenderá hasta que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible emita un concepto técnico definitivo.		**Artículo 6°.** ***Áreas excluidas de la adjudicación.*** No podrán ser objeto de adjudicación en virtud de la presente ley los baldíos que se encuentren ubicados en: 1. Áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap), así como aquellas sometidas a categorías de protección o manejo que, de acuerdo con su régimen jurídico, resulten incompatibles con la adjudicación. 2. Territorios indígenas, territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y demás territorios de propiedad colectiva étnica, así como las áreas respecto de las cuales se encuentren en curso procedimientos administrativos de constitución, ampliación, saneamiento, reestructuración o delimitación de derechos territoriales étnicos, cuando la adjudicación pueda afectar dichos derechos. 3. Páramos, humedales, nacimientos y zonas de recarga de acuíferos, ecosistemas estratégicos y demás áreas cuya protección resulte incompatible con la adjudicación, de acuerdo con las determinantes ambientales y la información oficial disponible. 4. Áreas destinadas a la protección de fuentes hídricas, corredores ecológicos o zonas de especial importancia para la conectividad y conservación de la biodiversidad, cuando la autoridad ambiental competente determine que la adjudicación resulta incompatible con sus objetivos de conservación, de la zonificación ambiental tipo A principalmente. 5. Áreas respecto de las cuales exista decisión judicial o administrativa que impida su adjudicación, o sobre las cuales se adelante un procedimiento de restitución de tierras, protección de derechos territoriales o cualquier otra actuación administrativa o judicial que resulte incompatible con la adjudicación. 6. Baldíos cuya ocupación se haya iniciado con posterioridad al 24 de noviembre de 2016, sin perjuicio de las demás exclusiones y condiciones previstas en esta ley. **Parágrafo 1°.** La Agencia Nacional de Tierras deberá verificar, antes de iniciar o culminar el procedimiento de adjudicación, la información oficial disponible sobre las áreas señaladas en el presente artículo y solicitar, cuando resulte necesario, concepto o información a la autoridad ambiental o a la entidad competente.

TEXTO RADICADO	OBSERVACIÓN	TEXTO PRIMER DEBATE
		Parágrafo 2°. En caso de existir incertidumbre técnica o jurídica sobre la compatibilidad de la adjudicación con un régimen de protección ambiental, no podrá adoptarse la decisión de adjudicación hasta tanto la autoridad competente determine la compatibilidad del predio con dicho régimen, de conformidad con el principio de precaución y las normas ambientales aplicables.
Artículo 11. ***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 9° de la presente ley; 2. Demostrar una ocupación anterior al 24 de noviembre de 2016, fecha de la firma del Acuerdo Final de Paz, en baldíos de la reserva forestal establecida por la Ley 2ª de 1959; 3. No haber sido condenado penalmente por los delitos de deforestación o promoción y financiación de la deforestación; 4. No poseer un patrimonio neto que supere las Unidades de Valor Tributario (UVT) contempladas en el numeral 1 del artículo 4° del Decreto Ley 902 de 2017 o la norma que haga sus veces; 5. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una Unidad Agrícola Familiar (UAF); 6. No desarrollar economías ilícitas en el predio a adjudicar o comprometerse a sustituirlas por economías lícitas; 7. No ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto que se trate de predios destinados exclusivamente para vivienda rural o urbana.		**Artículo 7°.** ***Requisitos para la adjudicación.*** Para acceder a la adjudicación prevista en la presente ley, la persona solicitante deberá acreditar, además de los requisitos establecidos en el régimen de acceso a tierras y formalización de la propiedad rural, los siguientes: 1. Acreditar, de manera sumaria, la ocupación del baldío con anterioridad al 24 de noviembre de 2016, fecha de entrada en vigor del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. 2. No haber sido condenado mediante sentencia judicial en firme por delitos relacionados con la deforestación, el aprovechamiento ilícito de los recursos naturales, la apropiación ilegal de tierras o la financiación de actividades de grupos armados ilegales. 3. Cumplir las condiciones de acceso a tierras establecidas en el Decreto Ley 902 de 2017 y las normas que lo modifiquen o sustituyan, incluyendo las relativas al patrimonio y a la ausencia de propiedad rural o urbana adicional, salvo las excepciones previstas legalmente. 4. No haber sido beneficiario de programas de acceso o adjudicación de tierras, salvo que las extensiones de tierra a las que haya accedido sean inferiores a una Unidad Agrícola Familiar (UAF), de conformidad con las reglas aplicables. 5. No ser propietario de otros predios rurales o urbanos, salvo aquellos destinados exclusivamente a vivienda rural o urbana, de conformidad con las condiciones establecidas en el régimen de acceso a tierras.
CAPÍTULO III **Procedimiento y régimen especial de los predios adjudicados**		
Artículo 12. ***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:		Incluido dentro del artículo 4°

TEXTO RADICADO	OBSERVACIÓN	TEXTO PRIMER DEBATE
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. Esta priorización se hará, durante los seis (6) meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley. **2. 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. **3. 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 RADICADO	OBSERVACIÓN	TEXTO PRIMER DEBATE
Artículo 13. ***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. **Dicho derecho de dominio estará sujeto a las siguientes condiciones y limitaciones especiales:** **1. Inalienabilidad Extendida.** El titular de la adjudicación no podrá transferir el derecho real de dominio, ni ceder la posesión o el uso del predio antes de cumplir **diez (10) años** contados a partir de la inscripción del título en el registro de instrumentos públicos. Cumplido este plazo, cualquier transferencia requerirá autorización expresa, previa y escrita de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) o quien haga sus veces, y solo podrá realizarse en favor de sujetos que cumplan los requisitos de población campesina y vulnerabilidad establecidos en esta ley. **2. Derecho de Preferencia.** En caso de que el adjudicatario decida enajenar el predio tras cumplirse el término de inalienabilidad, el Estado, a través de la Agencia Nacional de Tierras, tendrá la primera opción de compra para reintegrar el predio al régimen de reserva forestal absoluta o mantener su vocación de economía forestal campesina. **3. Prohibición de Englobe y Fraccionamiento.** Los predios objeto de "Título Verde" no podrán ser objeto de englobe con predios colindantes de naturaleza privada, ni podrán ser fraccionados por debajo de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) bajo ninguna circunstancia, con el fin de evitar la acumulación de tierras y la fragmentación del ecosistema. **4. Gravámenes.** El predio no podrá ser objeto de gravámenes hipotecarios, a menos que se trate de créditos destinados exclusivamente a proyectos de restauración, economía forestal o servicios ambientales aprobados por la autoridad ambiental competente. **5. Registro.** Estas limitaciones y condiciones resolutorias del dominio serán inscritas de forma obligatoria en el Folio de Matrícula Inmobiliaria del inmueble.		**Artículo 8°.** ***Condiciones y limitaciones del dominio*****.** La adjudicación de qué trata la presente ley se denominará Título Verde y otorgará el derecho real de dominio. El dominio adquirido mediante Título Verde estará sujeto a las condiciones y limitaciones establecidas en el acto administrativo de adjudicación, a las contempladas en las normas ambientales y agrarias, así como a las siguientes: **1. Conservación y uso sostenible.** El adjudicatario deberá conservar los bosques, fuentes hídricas, suelos, ecosistemas y demás recursos naturales existentes en el predio, y desarrollar las actividades productivas de manera compatible con su protección y manejo sostenible. **2. Prohibición de fraccionamiento.** El predio no podrá ser subdividido por debajo de la extensión mínima permitida por el régimen agrario aplicable ni mediante actos que tengan como efecto el fraccionamiento antieconómico o la concentración progresiva de la propiedad. **3. Limitación a la transferencia.** Durante los primeros **diez (10) años** contados a partir de la inscripción del Título Verde en el folio de matrícula inmobiliaria, el adjudicatario no podrá transferir el dominio, ceder la posesión ni realizar actos que impliquen la disposición material o jurídica del predio, salvo autorización previa de la Agencia Nacional de Tierras en los casos excepcionales establecidos en la presente ley. **4. Transferencias posteriores.** Vencido el término señalado en el numeral anterior, la transferencia del predio estará sujeta a las condiciones establecidas en la presente ley y deberá garantizar que el inmueble permanezca destinado a los fines de la economía campesina y al uso sostenible compatible con el régimen ambiental aplicable. **5. Prohibición de concentración.** El predio adjudicado no podrá ser objeto de actos jurídicos que tengan por finalidad o efecto su acumulación o concentración con otros predios rurales cuando ello resulte contrario a las normas sobre acceso a tierras, concentración de la propiedad rural o Unidad Agrícola Familiar. **6. Garantía y financiación.** El predio podrá ser utilizado como garantía para obligaciones crediticias destinadas a actividades productivas sostenibles, restauración, conservación, reconversión productiva, sistemas agroforestales, silvopastoriles o servicios ambientales, de conformidad con las condiciones establecidas por la autoridad competente y el régimen financiero aplicable.

TEXTO RADICADO	OBSERVACIÓN	TEXTO PRIMER DEBATE
		7. Inscripción de las limitaciones. Las condiciones, restricciones y obligaciones derivadas del Título Verde deberán incorporarse al acto administrativo de adjudicación y registrarse en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria.
Artículo 14. ***Revocatoria de títulos.*** 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 10 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. Se entenderá por deforestación cualquier cambio en la cobertura boscosa que no esté contemplado en el plan de manejo forestal sostenible aprobado por la autoridad ambiental. 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. j) El desarrollo de actividades de ganadería extensiva o la introducción de especies invasoras que pongan en riesgo la regeneración natural del ecosistema de reserva forestal. **Parágrafo 1°.** La Agencia Nacional de Tierras (ANT) aplicará los procedimientos de este artículo de acuerdo con la normatividad vigente.		**Artículo 9°.** ***Seguimiento y cumplimiento de las obligaciones ambientales.*** La Agencia Nacional de Tierras, en coordinación con las autoridades ambientales competentes, realizará el seguimiento al cumplimiento de las condiciones y obligaciones ambientales establecidas en el Título Verde, de conformidad con las competencias asignadas por la Constitución y la ley.

TEXTO RADICADO	OBSERVACIÓN	TEXTO PRIMER DEBATE
Parágrafo 2°. La Agencia Nacional de Tierras (ANT), en coordinación con el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), realizará un monitoreo satelital periódico de la cobertura boscosa en los predios titulados. El reporte de una pérdida de cobertura boscosa superior al 1% anual activará automáticamente el proceso de reversión del título, garantizando el debido proceso, pero priorizando el principio de precaución ambiental. **Parágrafo 3°.** Los reportes oficiales emitidos por el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono del Ideam tendrán plena validez probatoria para iniciar de oficio el proceso de reversión del Título Verde. Una vez el Ideam detecte una pérdida de cobertura boscosa en el polígono adjudicado, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) contará con un término de treinta (30) días para notificar al adjudicatario e iniciar el proceso sancionatorio o de recuperación del baldío.		
Artículo Nuevo		**Artículo 10.** ***Incumplimiento de las condiciones de adjudicación y recuperación del baldío.*** El incumplimiento de las condiciones, obligaciones y limitaciones establecidas en la presente ley o en las normas ambientales y agrarias aplicables dará lugar a las actuaciones administrativas correspondientes, de conformidad con la gravedad de la conducta y con observancia del debido proceso y del derecho de defensa. Cuando se determine un incumplimiento, la Agencia Nacional de Tierras podrá adoptar las siguientes medidas: **1. Requerimiento y subsanación.** Cuando el incumplimiento sea susceptible de corrección, la Agencia Nacional de Tierras requerirá al adjudicatario para que adopte las medidas necesarias dentro del término que se establezca, atendiendo la naturaleza y gravedad de la situación. **2. Medidas de restauración o reconversión.** Cuando corresponda, el adjudicatario deberá implementar medidas de restauración, recuperación ambiental, reconversión productiva o manejo sostenible, de acuerdo con las obligaciones determinadas por la autoridad competente. **3. Recuperación del baldío.** Cuando se configure un incumplimiento grave o reiterado de las condiciones esenciales del Título Verde, o se demuestre que el predio fue destinado a actividades incompatibles con el régimen de reserva forestal, la Agencia Nacional de Tierras podrá adelantar el procedimiento administrativo correspondiente para revertir la adjudicación y recuperar el baldío a favor de la Nación, de conformidad con las normas agrarias aplicables.

TEXTO RADICADO	OBSERVACIÓN	TEXTO PRIMER DEBATE
		Se considerarán, entre otras, conductas susceptibles de dar lugar a la recuperación del baldío: a) La deforestación o destrucción deliberada de coberturas naturales protegidas, cuando sea imputable al adjudicatario. b) El establecimiento o mantenimiento de actividades económicas ilícitas en el predio. c) La utilización del predio para actividades productivas que resulten manifiestamente incompatibles con el régimen de usos de la reserva forestal y que ocasionen un deterioro ambiental grave. d) La transferencia, cesión o disposición del predio en contravención de las restricciones establecidas en esta ley. e) El incumplimiento grave o reiterado de las obligaciones de conservación, restauración o manejo sostenible establecidas en el Título Verde. f) La comprobación de que la adjudicación fue obtenida mediante fraude, ocultamiento de información o falsedad respecto de los requisitos exigidos por esta ley. **Parágrafo 1°.** La recuperación del baldío requerirá la adopción de una decisión administrativa debidamente motivada, previa garantía del debido proceso, el derecho de defensa y la posibilidad de controvertir las pruebas que fundamenten la actuación. **Parágrafo 2°.** En los casos en que proceda la recuperación del baldío, las condiciones registrales correspondientes serán comunicadas a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos para las actuaciones que correspondan.
CAPÍTULO IV **Disposiciones institucionales y finale**s		
Artículo 15. ***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.	Se renumera el artículo (pasa de artículo 15 a artículo 11) en concordancia con el reordenamiento lógico y sistemático del articulado. En cuanto al fondo, se reestructura la disposición pasando de una regla sobre asistencia técnica a un mandato integral de Coordinación Institucional.	**Artículo 11.** ***Coordinación institucional.*** La implementación de la presente ley estará a cargo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), las autoridades ambientales competentes, las gobernaciones, las alcaldías y las demás entidades con competencias relacionadas con el acceso a tierras, la formalización de la propiedad rural, la protección ambiental y el desarrollo rural.

TEXTO RADICADO	OBSERVACIÓN	TEXTO PRIMER DEBATE
Artículo 16. 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 podrá hacer, sin sustracción y mediante la figura de títulos verdes, prevista en la presente ley y demás normas que la reglamenten*".		**Artículo 12.** ***Modificación del artículo 209 del Decreto Ley 2811 de 1974.*** El artículo 209 del Decreto Ley 2811 de 1974 quedará así: ***Artículo 209.*** *No podrán ser adjudicados los baldíos de las áreas de reserva forestal, salvo aquellos ubicados en las áreas de reserva forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959 que sean susceptibles de adjudicación de conformidad con la ley.* *La adjudicación de los baldíos comprendidos en la excepción prevista en el presente artículo* ***no requerirá la previa sustracción del área de reserva forestal****, siempre que se cumplan las condiciones, requisitos, exclusiones, limitaciones y obligaciones establecidos en la ley que habilite dicha adjudicación.* *En todo caso, la adjudicación no implicará la modificación, pérdida o levantamiento del régimen de reserva forestal ni de las determinantes ambientales aplicables al predio.*
Artículo 17. ***Estrategia de divulgación.*** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en articulación con el Ministerio de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, formularán e implementarán una estrategia de divulgación con enfoque territorial de lo dispuesto en la presente ley.		**Artículo 13.** ***Atención territorial, difusión y asistencia técnica.*** La Agencia Nacional de Tierras implementará una estrategia de atención territorial para facilitar el acceso efectivo de la población campesina al procedimiento establecido en la presente ley. Para tal efecto: **1. Jornadas itinerantes.** La ANT establecerá jornadas itinerantes de atención en los municipios que cuenten con áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, priorizando los municipios PDET y aquellos que presenten mayores condiciones de ruralidad, dispersión poblacional o dificultad de acceso a la oferta institucional. **2. Cobertura territorial.** La estrategia procurará alcanzar la **mayor cobertura nacional posible**, mediante la articulación de las entidades nacionales con las gobernaciones y alcaldías, especialmente en centros poblados y zonas rurales de difícil acceso. **3. Orientación y pedagogía.** La ANT desarrollará una estrategia permanente de divulgación que permita a los potenciales beneficiarios conocer de manera clara los requisitos, etapas, documentos, derechos, obligaciones, restricciones y consecuencias asociadas al Título Verde.

TEXTO RADICADO	OBSERVACIÓN	TEXTO PRIMER DEBATE
		4. Canales comunitarios. Las acciones de divulgación podrán desarrollarse mediante emisoras comunitarias, organizaciones campesinas, juntas de acción comunal, asociaciones de productores, entidades territoriales y demás medios disponibles en los territorios. **5. Asistencia técnica integral.** El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Agencia de Desarrollo Rural y las demás entidades competentes brindarán acompañamiento técnico para el desarrollo de actividades productivas compatibles con el régimen de la reserva forestal, incluyendo sistemas agroforestales, silvopastoriles, manejo forestal sostenible, restauración, reconversión productiva, producción de alimentos, transformación y comercialización. **6. Acompañamiento ambiental.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las autoridades ambientales competentes orientarán a los adjudicatarios en materia de conservación, restauración, manejo sostenible, prevención de la deforestación y cumplimiento de las obligaciones ambientales aplicables. **7. Reconversión productiva.** Cuando las actividades existentes no sean compatibles con el régimen ambiental aplicable, las entidades competentes podrán acompañar al adjudicatario en procesos de reconversión productiva, restauración o manejo sostenible, de acuerdo con las condiciones particulares del territorio. **Parágrafo 1°.** Las entidades responsables desarrollarán las acciones previstas en este artículo con cargo a sus competencias, programas y apropiaciones, de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.
Artículo 18. ***Responsabilidad fiscal y disponibilidad presupuestal.*** La implementación de las actividades, programas y proyectos derivados de la presente ley, así como el funcionamiento de las instancias de coordinación creadas, se atenderán de conformidad con las disponibilidades presupuestales de las entidades que, por competencia, se involucren en su desarrollo. Dichas erogaciones deberán estar estrictamente ajustadas al Marco de Gasto de Mediano Plazo y al Marco Fiscal de Mediano Plazo vigente de los respectivos sectores. En ningún caso, la aplicación de esta ley podrá interpretarse como una autorización automática de gasto que supere las metas de déficit y disciplina fiscal establecidas por el Gobierno nacional.		**Artículo 14.** ***Reglamentación e implementación.*** El Gobierno nacional, en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras y por conducto de las entidades competentes, reglamentará las disposiciones necesarias para la adecuada implementación de la presente ley dentro de los doce (12) meses siguientes a su promulgación. Dentro del mismo término, la Agencia Nacional de Tierras adoptará los procedimientos, protocolos, instrumentos técnicos y mecanismos de interoperabilidad necesarios para la aplicación del procedimiento especial de adjudicación establecido en la presente ley.

TEXTO RADICADO	OBSERVACIÓN	TEXTO PRIMER DEBATE
.		La reglamentación deberá contemplar, entre otros aspectos: 1. Los procedimientos y mecanismos para la recepción, trámite y decisión de las solicitudes de adjudicación. 2. Los mecanismos para la acreditación y verificación de la ocupación anterior al 24 de noviembre de 2016. 3. Los criterios técnicos para la identificación y delimitación de los predios susceptibles de adjudicación. 4. Los mecanismos de articulación e interoperabilidad entre las entidades competentes. 5. Los instrumentos para el seguimiento de las obligaciones ambientales y las condiciones del Título Verde. 6. Los mecanismos de atención territorial, jornadas itinerantes, difusión y asistencia técnica previstos en esta ley. **Parágrafo 1°.** La reglamentación no podrá establecer requisitos adicionales a los previstos en la presente ley que impliquen cargas desproporcionadas para la población campesina beneficiaria ni podrá modificar las competencias atribuidas por la Constitución y la ley a las autoridades agrarias, ambientales, territoriales o de otra naturaleza. **Parágrafo 2°**. La implementación de la presente ley se realizará con cargo a las apropiaciones presupuestales de las entidades competentes, de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo, y estará sujeta a la disponibilidad presupuestal correspondiente. La presente ley no constituye, por sí misma, una autorización de gasto ni ordena la creación de nuevas apropiaciones.
Artículo 19. ***Vigencia.*** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las leyes que le sean contrarias.		**Artículo 15.** ***Vigencia y derogatorias.*** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

9. CONSIDERACIONES FINALES

El presente proyecto de ley surge de la urgente necesidad de saldar una deuda histórica del Estado colombiano con las comunidades campesinas, étnicas y pobladores rurales que han habitado de manera ancestral, tradicional u ocupado históricamente terrenos ubicados dentro de las áreas de reserva forestal constituidas por la Ley 2ª de 1959.

Por décadas, la superposición de estas figuras de conservación sobre territorios habitados ha generado una paradoja jurídica e institucional: la imposibilidad legal de otorgar títulos de propiedad sobre la tierra a quienes derivan su sustento de ella. Esta inseguridad jurídica no solo limita el acceso de la población rural a la oferta del Estado -como créditos de fomento, subsidios de vivienda rural y servicios públicos esenciales-, sino que perpetúa condiciones de vulnerabilidad y pobreza extrema en el campo.

En este sentido, la habilitación para la titulación de tierras en estas zonas no debe entenderse en modo alguno como un retroceso en los estándares de protección ambiental ni como un incentivo a la deforestación. Por el contrario, la iniciativa se fundamenta en los siguientes pilares constitucionales y socioambientales:

1. Garantía de derechos de la población rural. Se materializa el mandato superior del artículo 64 de la Constitución Política, garantizando el acceso progresivo a la propiedad de la tierra para los trabajadores agrarios, fortaleciendo la economía campesina y promoviendo la soberanía alimentaria.

2. Conservación con la gente. La experiencia nacional e internacional ha demostrado que la

titulación condicionada y acompañada de regímenes de uso sostenible transforma a los pobladores rurales en los principales aliados para la protección y restauración de los ecosistemas. Seguridad jurídica sobre la tierra equivale a corresponsabilidad ambiental.

3. Paz y justicia territorial. La regularización de la propiedad en la frontera agrícola y en áreas de reserva es un paso fundamental para la solución de conflictos territoriales.

Por todo lo anterior, esta iniciativa legislativa proporciona las herramientas jurídicas para que el Gobierno nacional reglamente de manera armónica, técnica y coordinada la regularización de la propiedad, manteniendo la función ecológica de la propiedad y asegurando un desarrollo rural sostenible que respete los imperativos de la Constitución ecológica.

10. PROPOSICIÓN

Con fundamento en las consideraciones de hecho y de derecho precedentemente expuestas, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 5ª de 1992, me permito rendir informe de ponencia favorable y solicitar respetuosamente a los honorables Miembros de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes dar primer debate y aprobar el Proyecto de Ley número 153 de 2026 Cámara, *por medio del cual se habilita la titulación de tierras en Áreas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones*.

Atentamente,

JUAN CARLOS VARGAS SOLER
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara
CITREP No. 13 (Bolívar & Antioquia)

LUIS RAMIRO RICARDO VUELVAS
Ponente
Representante a la Cámara
CITREP No. 8

11. TEXTO PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 153 DE 2026 CÁMARA

por medio del cual se habilita la titulación de tierras en Áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 1°. *Objeto*. El objeto de esta ley es habilitar de manera excepcional y condicionada, en favor de la población campesina, la adjudicación de tierras baldías en Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, mediante títulos verdes, con el fin de resolver situaciones de ocupación e informalidad en la tenencia, garantizar el acceso a la propiedad rural, estabilizar la frontera agrícola, y promover en ellas el desarrollo de la economía forestal, de la biodiversidad y la conservación ecológica.

La adjudicación no implicará la sustracción del predio del área de reserva forestal y estará sujeta a las condiciones, limitaciones y obligaciones previstas en la presente ley y en las normas agrarias y ambientales aplicables.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* La presente ley aplica en todo el territorio nacional, para la adjudicación de tierras baldías en las áreas 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 Áreas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959.

La adjudicación estará sujeta a las exclusiones y condiciones previstas en el artículo 6° de la presente ley, así como a las demás disposiciones constitucionales y legales aplicables.

Parágrafo. La ubicación de un baldío dentro de un área de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 no genera, por sí misma, derecho a la adjudicación. La Agencia Nacional de Tierras deberá verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley y la inexistencia de las circunstancias de exclusión previstas en el artículo 6°.

Artículo 3°. *Definición y naturaleza del Título Verde.* Para efectos de la presente ley, se entiende por Título Verde el acto administrativo mediante el cual la Agencia Nacional de Tierras adjudica, de manera excepcional y condicionada, el dominio de un baldío ubicado en un área de reserva forestal establecida por la Ley 2ª de 1959, sin que dicha adjudicación implique la sustracción del predio del área de reserva forestal.

El dominio adquirido mediante Título Verde estará sujeto, como mínimo, a las siguientes condiciones:

1. Conservación ambiental. El propietario deberá conservar los ecosistemas, bosques, suelos, fuentes hídricas y demás recursos naturales existentes en el predio, de conformidad con el régimen ambiental aplicable.

2. Uso sostenible. Las actividades productivas deberán ser compatibles con la vocación del área de reserva forestal, las determinantes ambientales y las condiciones establecidas por la autoridad competente.

3. Cumplimiento de obligaciones. El propietario deberá cumplir las obligaciones ambientales, agrarias y de conservación establecidas en la presente ley, en el acto de adjudicación y en las demás normas aplicables.

4. Las condiciones y limitaciones previstas en este artículo serán incorporadas en el acto administrativo de adjudicación y se inscribirán en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria.

Artículo 4°. *Procedimiento especial para la adjudicación de Título Verde*. La Agencia Nacional de Tierras adelantará un procedimiento administrativo especial para la adjudicación de los baldíos comprendidos en el ámbito de aplicación de la presente ley, de conformidad con las siguientes etapas:

1. Identificación y priorización. La Agencia Nacional de Tierras identificará y priorizará los baldíos susceptibles de adjudicación, teniendo en cuenta, entre otros criterios, la existencia de ocupaciones anteriores al 24 de noviembre de 2016, la presencia de población campesina en condiciones de vulnerabilidad, los municipios PDET, las Zonas de Reserva Campesina, las territorialidades campesinas formalmente reconocidas y las áreas en las que existan procesos de ordenamiento o gestión forestal campesina.

2. Solicitud. La persona interesada podrá solicitar la adjudicación ante la Agencia Nacional de Tierras, directamente o a través de los mecanismos de atención territorial dispuestos por la entidad. La solicitud deberá contener, como mínimo, la identificación del solicitante, la ubicación y características del predio y la información que permita acreditar la ocupación anterior a la fecha de corte establecida en esta ley.

3. Verificación de la información. Recibida la solicitud, la Agencia Nacional de Tierras verificará la naturaleza baldía del predio, su ubicación dentro del área de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, la identidad y condición del ocupante, el tiempo de ocupación y el cumplimiento de los requisitos establecidos en los artículos 5° y 7° de esta ley.

Para esta verificación, la Agencia podrá utilizar información catastral, registral, geográfica, ambiental, agraria y demás información oficial disponible, y deberá solicitarla directamente a las entidades competentes cuando esta repose en sus sistemas de información.

4. Verificación ambiental y territorial. La Agencia Nacional de Tierras verificará que el predio no se encuentre comprendido en alguna de las áreas excluidas establecidas en el artículo 6° de la presente ley y que el uso propuesto sea compatible con las determinantes ambientales, el régimen de usos de la reserva forestal y los instrumentos de ordenamiento territorial y ambiental aplicables.

Cuando la información disponible no permita determinar dicha compatibilidad, la Agencia solicitará el concepto o pronunciamiento de la autoridad ambiental competente antes de adoptar una decisión.

5. Visita y caracterización predial. Cuando resulte necesario, la Agencia Nacional de Tierras realizará una visita al predio para verificar su ocupación, condiciones físicas, uso actual, actividades productivas, existencia de coberturas naturales y demás circunstancias relevantes para la decisión.

La visita deberá procurar la participación del solicitante y podrá realizarse con apoyo de las autoridades territoriales y ambientales competentes, evitando requerir al campesino información que pueda ser obtenida directamente por las entidades públicas.

6. Determinación de condiciones de adjudicación. Con base en la información recaudada, la Agencia Nacional de Tierras determinará la procedencia de la adjudicación y establecerá, cuando corresponda, las condiciones específicas de uso, conservación y manejo que deberán incorporarse al Título Verde, de conformidad con el régimen ambiental aplicable y con lo previsto en esta ley.

7. Decisión administrativa. Verificado el cumplimiento de los requisitos y la compatibilidad ambiental del predio, la Agencia Nacional de Tierras expedirá el acto administrativo de adjudicación mediante Título Verde, en el que se identificarán el predio, su extensión, el adjudicatario, las condiciones y limitaciones del dominio y las obligaciones ambientales aplicables.

8. Registro. El acto administrativo de adjudicación será remitido a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos competente para su inscripción en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria, incorporando las condiciones y limitaciones del dominio establecidas en esta ley.

Parágrafo 1°. El procedimiento previsto en este artículo se desarrollará bajo los principios de celeridad, economía, eficacia, buena fe, participación, enfoque territorial y debido proceso, y deberá garantizar condiciones de acceso efectivas para la población campesina, especialmente en zonas rurales de difícil acceso.

Parágrafo 2°. La Agencia Nacional de Tierras podrá realizar jornadas territoriales de recepción y trámite de solicitudes, de manera individual o colectiva, cuando las condiciones de dispersión geográfica, dificultad de acceso o vulnerabilidad de la población así lo requieran.

Parágrafo 3°. La ocupación anterior al 24 de noviembre de 2016 podrá acreditarse mediante los medios de prueba admitidos por la legislación vigente, incluidos aquellos que permitan demostrar la permanencia, explotación económica o aprovechamiento del predio. La ausencia de documentos formales de propiedad o de contratos privados de ocupación no podrá constituir, por sí sola, razón para negar el inicio del trámite, cuando existan otros elementos de prueba susceptibles de valoración.

Parágrafo 4°. La Agencia Nacional de Tierras y las demás entidades competentes deberán evitar la duplicidad de visitas, requerimientos y actuaciones administrativas. Para tal efecto, podrán utilizar información obtenida en otros procedimientos administrativos, siempre que resulte pertinente, verificable y jurídicamente utilizable.

CAPÍTULO II

Sujetos, requisitos y áreas susceptibles de adjudicación

Artículo 5°. ***Sujetos beneficiarios.*** Podrán ser beneficiarias de la adjudicación prevista en la presente ley las personas naturales y familias campesinas que ocupan, en las condiciones aquí previstas, baldíos ubicados en áreas de reserva forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959 y que cumplan los requisitos previstos en el régimen de acceso a tierras y formalización de la propiedad rural.

La Agencia Nacional de Tierras priorizará, de conformidad con la Constitución y la ley, a las personas y hogares campesinos que se encuentren en condiciones de vulnerabilidad, a las mujeres rurales y cabeza de familia y las víctimas del conflicto armado.

Parágrafo. La condición de ocupante de un baldío ubicado en las áreas señaladas en este artículo no genera por sí misma derecho a la adjudicación. El reconocimiento del dominio estará sujeto a la verificación de los requisitos establecidos en la presente ley y a la inexistencia de las causales de exclusión previstas en el ordenamiento jurídico.

Artículo 6°. ***Áreas excluidas de la adjudicación.*** No podrán ser objeto de adjudicación en virtud de la presente ley los baldíos que se encuentren ubicados en:

1. Áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (Sinap), así como aquellas sometidas a categorías de protección o manejo que, de acuerdo con su régimen jurídico, resulten incompatibles con la adjudicación.

2. Territorios indígenas, territorios colectivos de comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras y demás territorios de propiedad colectiva étnica, así como las áreas respecto de las cuales se encuentren en curso procedimientos administrativos de constitución, ampliación, saneamiento, reestructuración o delimitación de derechos territoriales étnicos, cuando la adjudicación pueda afectar dichos derechos.

3. Páramos, humedales, nacimientos y zonas de recarga de acuíferos, ecosistemas estratégicos y demás áreas cuya protección resulte incompatible con la adjudicación, de acuerdo con las determinantes ambientales y la información oficial disponible.

4. Áreas destinadas a la protección de fuentes hídricas, corredores ecológicos o zonas de especial importancia para la conectividad y conservación de la biodiversidad, cuando la autoridad ambiental competente determine que la adjudicación resulta incompatible con sus objetivos de conservación, de la zonificación ambiental tipo A principalmente.

5. Áreas respecto de las cuales exista decisión judicial o administrativa que impida su adjudicación, o sobre las cuales se adelante un procedimiento de restitución de tierras, protección de derechos territoriales o cualquier otra actuación administrativa o judicial que resulte incompatible con la adjudicación.

6. Baldíos cuya ocupación se haya iniciado con posterioridad al 24 de noviembre de 2016, sin perjuicio de las demás exclusiones y condiciones previstas en esta ley.

Parágrafo 1°. La Agencia Nacional de Tierras deberá verificar, antes de iniciar o culminar el procedimiento de adjudicación, la información oficial disponible sobre las áreas señaladas en el presente artículo y solicitar, cuando resulte necesario, concepto o información a la autoridad ambiental o a la entidad competente.

Parágrafo 2°. En caso de existir incertidumbre técnica o jurídica sobre la compatibilidad de la adjudicación con un régimen de protección ambiental, no podrá adoptarse la decisión de adjudicación hasta tanto la autoridad competente determine la compatibilidad del predio con dicho régimen, de conformidad con el principio de precaución y las normas ambientales aplicables.

Artículo 7°. ***Requisitos para la adjudicación.*** Para acceder a la adjudicación prevista en la presente ley, la persona solicitante deberá acreditar, además de los requisitos establecidos en el régimen de acceso a tierras y formalización de la propiedad rural, los siguientes:

1. Acreditar, de manera sumaria, la ocupación del baldío con anterioridad al 24 de noviembre de 2016, fecha de entrada en vigor del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.

2. No haber sido condenado mediante sentencia judicial en firme por delitos relacionados con la deforestación, el aprovechamiento ilícito de los recursos naturales, la apropiación ilegal de tierras o la financiación de actividades de grupos armados ilegales.

3. Cumplir las condiciones de acceso a tierras establecidas en el Decreto Ley 902 de 2017 y las normas que lo modifiquen o sustituyan, incluyendo las relativas al patrimonio y a la ausencia de propiedad rural o urbana adicional, salvo las excepciones previstas legalmente.

4. No haber sido beneficiario de programas de acceso o adjudicación de tierras, salvo que las extensiones de tierra a las que haya accedido sean inferiores a una Unidad Agrícola Familiar (UAF), de conformidad con las reglas aplicables.

5. No ser propietario de otros predios rurales o urbanos, salvo aquellos destinados exclusivamente a vivienda rural o urbana, de conformidad con las condiciones establecidas en el régimen de acceso a tierras.

CAPÍTULO III

Procedimiento y régimen especial de los predios adjudicados

Artículo 8°. ***Condiciones y limitaciones del dominio.*** La adjudicación de que trata la presente ley se denominará Título Verde y otorgará el derecho real de dominio.

El dominio adquirido mediante Título Verde estará sujeto a las condiciones y limitaciones establecidas en el acto administrativo de adjudicación, a las contempladas en las normas ambientales y agrarias, así como a las siguientes:

1. Conservación y uso sostenible. El adjudicatario deberá conservar los bosques, fuentes hídricas, suelos, ecosistemas y demás recursos naturales existentes en el predio, y desarrollar las actividades productivas de manera compatible con su protección y manejo sostenible.

2. Prohibición de fraccionamiento. El predio no podrá ser subdividido por debajo de la extensión mínima permitida por el régimen agrario aplicable ni mediante actos que tengan como efecto el fraccionamiento antieconómico o la concentración progresiva de la propiedad.

3. Limitación a la transferencia. Durante los primeros **diez (10) años** contados a partir de la inscripción del Título Verde en el folio de matrícula inmobiliaria, el adjudicatario no podrá transferir el dominio, ceder la posesión ni realizar actos que impliquen la disposición material o jurídica del predio, salvo autorización previa de la Agencia Nacional de Tierras en los casos excepcionales establecidos en la presente ley.

4. Transferencias posteriores. Vencido el término señalado en el numeral anterior, la transferencia del predio estará sujeta a las condiciones establecidas en la presente ley y deberá garantizar que el inmueble permanezca destinado a los fines de la economía campesina y al uso sostenible compatible con el régimen ambiental aplicable.

5. Prohibición de concentración. El predio adjudicado no podrá ser objeto de actos jurídicos que tengan por finalidad o efecto su acumulación o concentración con otros predios rurales cuando ello resulte contrario a las normas sobre acceso a tierras, concentración de la propiedad rural o Unidad Agrícola Familiar.

6. Garantía y financiación. El predio podrá ser utilizado como garantía para obligaciones crediticias destinadas a actividades productivas sostenibles, restauración, conservación, reconversión productiva, sistemas agroforestales, silvopastoriles o servicios ambientales, de conformidad con las condiciones establecidas por la autoridad competente y el régimen financiero aplicable.

7. Inscripción de las limitaciones. Las condiciones, restricciones y obligaciones derivadas del Título Verde deberán incorporarse al acto administrativo de adjudicación y registrarse en el respectivo folio de matrícula inmobiliaria.

Artículo 9°. ***Seguimiento y cumplimiento de las obligaciones ambientales.*** La Agencia Nacional de Tierras, en coordinación con las autoridades ambientales competentes, realizará el seguimiento al cumplimiento de las condiciones y obligaciones ambientales establecidas en el Título Verde, de conformidad con las competencias asignadas por la Constitución y la ley.

Artículo 10. ***Incumplimiento de las condiciones de adjudicación y recuperación del baldío.*** El incumplimiento de las condiciones, obligaciones y limitaciones establecidas en la presente ley o en las normas ambientales y agrarias aplicables dará lugar a las actuaciones administrativas correspondientes, de conformidad con la gravedad de la conducta y con observancia del debido proceso y del derecho de defensa.

Cuando se determine un incumplimiento, la Agencia Nacional de Tierras podrá adoptar las siguientes medidas:

1. Requerimiento y subsanación. Cuando el incumplimiento sea susceptible de corrección, la Agencia Nacional de Tierras requerirá al adjudicatario para que adopte las medidas necesarias dentro del término que se establezca, atendiendo la naturaleza y gravedad de la situación.

2. Medidas de restauración o reconversión. Cuando corresponda, el adjudicatario deberá implementar medidas de restauración, recuperación ambiental, reconversión productiva o manejo sostenible, de acuerdo con las obligaciones determinadas por la autoridad competente.

3. Recuperación del baldío. Cuando se configure un incumplimiento grave o reiterado de las condiciones esenciales del Título Verde, o se demuestre que el predio fue destinado a actividades incompatibles con el régimen de reserva forestal, la Agencia Nacional de Tierras podrá adelantar el procedimiento administrativo correspondiente para revertir la adjudicación y recuperar el baldío a favor de la Nación, de conformidad con las normas agrarias aplicables.

Se considerarán, entre otras, conductas susceptibles de dar lugar a la recuperación del baldío:

a) La deforestación o destrucción deliberada de coberturas naturales protegidas, cuando sea imputable al adjudicatario.

b) El establecimiento o mantenimiento de actividades económicas ilícitas en el predio.

c) La utilización del predio para actividades productivas que resulten manifiestamente incompatibles con el régimen de usos de la reserva forestal y que ocasionen un deterioro ambiental grave.

d) La transferencia, cesión o disposición del predio en contravención de las restricciones establecidas en esta ley.

e) El incumplimiento grave o reiterado de las obligaciones de conservación, restauración o manejo sostenible establecidas en el Título Verde.

f) La comprobación de que la adjudicación fue obtenida mediante fraude, ocultamiento de información o falsedad respecto de los requisitos exigidos por esta ley.

Parágrafo 1°. La recuperación del baldío requerirá la adopción de una decisión administrativa debidamente motivada, previa garantía del debido proceso, el derecho de defensa y la posibilidad de controvertir las pruebas que fundamenten la actuación.

Parágrafo 2°. En los casos en que proceda la recuperación del baldío, las condiciones registrales correspondientes serán comunicadas a la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos para las actuaciones que correspondan.

CAPÍTULO IV

Disposiciones institucionales y finales

Artículo 11. ***Coordinación institucional.*** La implementación de la presente ley estará a cargo de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), la Agencia de Desarrollo Rural (ADR), las autoridades ambientales competentes, las gobernaciones, las alcaldías y las demás entidades con competencias relacionadas con el acceso a tierras, la formalización de la propiedad rural, la protección ambiental y el desarrollo rural.

Artículo 12. ***Modificación del artículo 209 del Decreto Ley 2811 de 1974.*** El artículo 209 del Decreto Ley 2811 de 1974 quedará así:

Artículo 209. *No podrán ser adjudicados los baldíos de las áreas de reserva forestal, salvo aquellos ubicados en las áreas de reserva forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959 que sean susceptibles de adjudicación de conformidad con la ley.*

La adjudicación de los baldíos comprendidos en la excepción prevista en el presente artículo ***no requerirá la previa sustracción del área de reserva forestal****, siempre que se cumplan las condiciones, requisitos, exclusiones, limitaciones y obligaciones establecidos en la ley que habilite dicha adjudicación.*

En todo caso, la adjudicación no implicará la modificación, pérdida o levantamiento del régimen de reserva forestal ni de las determinantes ambientales aplicables al predio.

Artículo 13. ***Atención territorial, difusión y asistencia técnica.*** La Agencia Nacional de Tierras implementará una estrategia de atención territorial para facilitar el acceso efectivo de la población campesina al procedimiento establecido en la presente ley.

Para tal efecto:

8. Jornadas itinerantes. La ANT establecerá jornadas itinerantes de atención en los municipios que cuenten con áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, priorizando los municipios PDET y aquellos que presenten mayores condiciones de ruralidad, dispersión poblacional o dificultad de acceso a la oferta institucional.

1. Cobertura territorial. La estrategia procurará alcanzar la mayor cobertura nacional posible, mediante la articulación de las entidades nacionales con las gobernaciones y alcaldías, especialmente en centros poblados y zonas rurales de difícil acceso.

2. Orientación y pedagogía. La ANT desarrollará una estrategia permanente de divulgación que permita a los potenciales beneficiarios conocer de manera clara los requisitos, etapas, documentos, derechos, obligaciones, restricciones y consecuencias asociadas al Título Verde.

3. Canales comunitarios. Las acciones de divulgación podrán desarrollarse mediante emisoras comunitarias, organizaciones campesinas, juntas de acción comunal, asociaciones de productores, entidades territoriales y demás medios disponibles en los territorios.

4. Asistencia técnica integral. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, la Agencia de Desarrollo Rural y las demás entidades competentes brindarán acompañamiento técnico para el desarrollo de actividades productivas compatibles con el régimen de la reserva forestal, incluyendo sistemas agroforestales, silvopastoriles, manejo forestal sostenible, restauración, reconversión productiva, producción de alimentos, transformación y comercialización.

5. Acompañamiento ambiental. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y las autoridades ambientales competentes orientarán a los adjudicatarios en materia de conservación, restauración, manejo sostenible, prevención de la deforestación y cumplimiento de las obligaciones ambientales aplicables.

6. Reconversión productiva. Cuando las actividades existentes no sean compatibles con el régimen ambiental aplicable, las entidades competentes podrán acompañar al adjudicatario en procesos de reconversión productiva, restauración o manejo sostenible, de acuerdo con las condiciones particulares del territorio.

Parágrafo 1°. Las entidades responsables desarrollarán las acciones previstas en este artículo con cargo a sus competencias, programas y apropiaciones, de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

Artículo 14. ***Reglamentación e implementación.*** El Gobierno nacional, en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras y por conducto de las entidades competentes, reglamentará las disposiciones necesarias para la adecuada implementación de la presente ley dentro de los doce (12) meses siguientes a su promulgación.

Dentro del mismo término, la Agencia Nacional de Tierras adoptará los procedimientos, protocolos, instrumentos técnicos y mecanismos de interoperabilidad necesarios para la aplicación del procedimiento especial de adjudicación establecido en la presente ley.

La reglamentación deberá contemplar, entre otros aspectos:

1. Los procedimientos y mecanismos para la recepción, trámite y decisión de las solicitudes de adjudicación.

2. Los mecanismos para la acreditación y verificación de la ocupación anterior al 24 de noviembre de 2016.

3. Los criterios técnicos para la identificación y delimitación de los predios susceptibles de adjudicación.

4. Los mecanismos de articulación e interoperabilidad entre las entidades competentes.

5. Los instrumentos para el seguimiento de las obligaciones ambientales y las condiciones del Título Verde.

6. Los mecanismos de atención territorial, jornadas itinerantes, difusión y asistencia técnica previstos en esta ley.

Parágrafo 1°. La reglamentación no podrá establecer requisitos adicionales a los previstos en la presente ley que impliquen cargas desproporcionadas para la población campesina beneficiaria ni podrá modificar las competencias atribuidas por la Constitución y la ley a las autoridades agrarias, ambientales, territoriales o de otra naturaleza.

Parágrafo 2°. La implementación de la presente ley se realizará con cargo a las apropiaciones presupuestales de las entidades competentes, de conformidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y el Marco de Gasto de Mediano Plazo, y estará sujeta a la disponibilidad presupuestal correspondiente. La presente ley no constituye, por sí misma, una autorización de gasto ni ordena la creación de nuevas apropiaciones.

Artículo 15. ***Vigencia y derogatorias.*** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Atentamente,

JUAN CARLOS VARGAS SOLER
Coordinador Ponente
Representante a la Cámara
CITREP No. 13 (Bolívar & Antioquia)

LUIS RAMIRO RICARDO VUELVAS
Ponente.
Representante a la Cámara
CITREP No. 8