

572



PROYECTO DE LEY No. 068 DE 2016

*“Por medio de la cual se crean medidas para fomentar la reforestación”*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

Artículo 1°. Todo propietario o tenedor de propiedades rurales destinadas al uso agropecuario, cuyas pendientes estén entre veinte por ciento (20%) y cuarenta y cinco por ciento (45%), tiene la obligación de destinar por lo menos el cinco por ciento (5%) a reforestar con especies nativas.

Parágrafo. Toda finca que cuente con fuentes de aguas naturales de flujo continuo o irregular, deberá proteger la servidumbre mediante la conservación del bosque de galería, si este existiese, o mediante un plan de arborización con especies nativas previamente aprobado por el Ministerio de Ambiente o las Corporaciones Autónomas Regionales.

Artículo 3°. Todo propietario o tenedor de propiedades rurales destinadas al uso pecuario, con una extensión de por lo menos cincuenta hectáreas (50) tiene la obligación de destinar por lo menos el diez por ciento (10%) a reforestar con especies nativas.

Artículo 4°. El Gobierno Nacional definirá los criterios para la imposición de las sanciones en caso de incumplimiento de la presente ley, teniendo en cuenta las condiciones socioeconómicas del infractor y geográficas del predio; recogiendo los lineamientos de la Ley 1333 del 2009.

Artículo 5°. Los predios rurales que cumplan con lo dispuesto en la presente ley tendrán prelación en la acceso a los programas de inversión o crédito adelantados por entidades públicas.

Artículo 6°. El Gobierno Nacional reglamentará lo respectivo para el cumplimiento de lo expuesto en la presente ley en un plazo máximo de un año.

Artículo 7°. Vigencia. La presente ley rige a partir del momento de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

**RODRIGO LARA RESTREPO**  
H. Representante a la Cámara

**JOSE IGNACIO MESS.**  
Representante Antioquia

**CIRO RAMIREZ**

CARLOS JIMENEZ  
H. Representante a la Cámara

JORGE ROZO  
H. Representante a la Cámara

Fabian Cortijo

carlosorno

Buenos días  
Bette Ferrer

Karen Villalobos  
Miguel Borrero

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 05 de Agosto del año 2016

Ha sido presentado en este Despacho el

Proyecto de Ley X Acto Legislativo

No. 068 Con su correspondiente

Exposición de motivos. Por

~~HR Rodrigo Lara, HR Carlos Jimenez~~

~~HR Alvaro Herman Prada, HR Alejandro Chaves~~

Y otros H. R.

SECRETARIO GENERAL

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. Introducción

De acuerdo a las proyecciones realizadas por el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), de mantenerse la tendencia actual, el número de hectáreas deforestadas en el mundo ascenderá a 170 millones en los próximos veinte años. Este proceso se presenta principalmente en los países ubicados en la región tropical, siendo Colombia uno de ellos.

Actualmente, cerca de la mitad del territorio colombiano está conformado por áreas de bosque, aproximadamente 50 millones de hectáreas, sin embargo, el número de hectáreas que tienen vocación forestal asciende a más de 64 millones, de acuerdo con el tercer Censo Agropecuario. Esta diferencia es resultado de fenómenos como la minería ilegal, los cultivos ilícitos, la tala ilegal y el cambio vocacional del suelo. De esta forma, cada año se pierde un área de bosque (140 mil hectáreas) casi igual al espacio que ocupa Bogotá; por lo que en total, en los últimos 20 años se ha perdido en áreas de bosque más de 5 millones de hectáreas.

Así, más de 2.000 hectáreas de bosques y vegetación son deforestadas cada mes en Colombia por cuenta de la explotación minera de oro a cielo abierto, que se está llevando a cabo en 17 de los 32 departamentos del país (El Tiempo, 2016)<sup>1</sup>. Por otra parte, las políticas para intentar erradicar los cultivos ilícitos, a partir de herbicidas aéreos, tienen considerables consecuencias destructivas en la vegetación, produciendo efectos adversos no solo en cultivos lícitos sino también en los bosques y fuentes de agua. En este punto, cabe resaltar que el grado de deforestación de los bosques húmedos tropicales en Colombia está entre los cinco más altos del mundo (González, 2000)<sup>2</sup>. Asimismo, otro factor que imposibilita la recuperación efectiva de las áreas forestales es el conflicto en torno a la vocación del suelo. La ganadería utiliza hoy en día el 30% de la superficie terrestre del planeta, en su mayor parte pastizales, ocupando a la vez el 33% de toda la superficie cultivable (Matthews, 2008)<sup>3</sup>.

El proceso de deforestación tiene numerosas implicaciones negativas. En primer lugar, Colombia presenta un riesgo elevado de afectación ante los diferentes efectos del cambio climático, de acuerdo con el Índice Global Riesgo Climático. El vínculo entre cambio climático y deforestación viene dado porque al eliminar un bosque se presenta un aumento en los niveles de dióxido de carbono, principal determinante de los gases de invernadero. De esta forma, las estimaciones del Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (IPCC), señalan que un 10-20% de todo el dióxido de carbono liberado proviene por cambios por la pérdida de bosques tropicales.

En segundo lugar, la deforestación implica daños a los servicios de los ecosistemas, como los aprovisionamientos de agua; en particular, por el deterioro de las cuencas de los ríos debido a su

<sup>1</sup> Minería ilegal arrasa con más bosques que la coca. Junio de 2016.

<sup>2</sup> GONZÁLEZ, D. (2000) "Coca, Deforestation and Food Security in the Colombian Amazon Region" en Unasylva, Vol. 51, No.202, Forestry Department, FAO, pág 1-5.

<sup>3</sup> MATTHEWS, C (2008) "La Ganadería amenaza el Medio Ambiente" en Cambio Climático, pág 1-2.

erosión y sedimentación, lo cual impacta de manera negativa el cauce de los mismos y ello se traduce en inundaciones y derrumbes.

Tercero, hay una pérdida de biodiversidad y degradación del hábitat de muchas especies naturales. Por último, las consecuencias de la deforestación se pueden ver en el deterioro de los medios de vida rurales, lo que lleva a una movilización de la población asentada de un extremo a otro.

Por estas razones, es de gran importancia contar con mayores herramientas para la protección de bosques, ecosistemas y cuencas hídricas. La imposición de un conjunto de deberes a los propietarios rurales para que dediquen una fracción marginal a procesos de forestación con fines de protección ambiental, aparece como una estrategia efectiva para enfrentar los problemas generados por la deforestación.

Este conjunto de medidas no es del todo novedoso, puesto que en Panamá actualmente hay en curso un proyecto de ley<sup>4</sup> que pretende obligar a los poseedores de predios a acoger una regulación directa en torno a la reforestación de un porcentaje de sus propiedades, medida con la cual el vecino país pretende fomentar una producción sostenible y amigable con el medio ambiente.

Con la presente ley, el país podrá recuperar parte de los recursos deforestados en los últimos veinte años, puesto que permitirá que más de tres millones de hectáreas entren a hacer parte de los ecosistemas de reforestación<sup>5</sup>.

Esta ley es conveniente en por lo menos tres aspectos, siendo de mayor relevancia el primero: i) permite contrarrestar los efectos negativos de la deforestación en temas ambientales; ii) propende por un uso del suelo más acorde con su vocación; y iii) a través de un sistema de sanciones e incentivos, avanza en materia de regulación ambiental.

En lo que sigue del presente texto, precisaremos un conjunto de conceptos y enfoques ambientales en aras de mayor claridad en los conceptos utilizados en esta exposición de motivos. Acto seguido, hacemos una escueta descripción del problema de deforestación que aqueja a nuestro país, así como sus causas y principales consecuencias. En una sección subsiguiente, se realiza un corto recorrido de las principales experiencias en reforestación a nivel nacional y regional así como de algunos conceptos y recomendaciones de entidades internacionales. Finalizaremos con un breve recuento de los principales elementos en torno a la ley con el fin de mostrar su pertinencia y relevancia para nuestro país.

---

<sup>4</sup> Proyecto de Ley 311 de 2016 – Asamblea Nacional de Panamá. Diputados Manuel Cohen Salerno, Carlos Afu Decerega y Juan Carlos Arango

<sup>5</sup> Actualmente en el país existen más de 34 millones de hectáreas dedicadas a la actividad pecuaria, de las cuales cerca de 30 millones están concentradas en predios con una extensión mayor a las 50 hectáreas. Principalmente estos predios se encuentran destinados a pastos y rastrojos.

## 2. Conceptos y enfoques

### a. Definiciones<sup>6</sup>

- **Forestación:** hace referencia al proceso ordinario de los bosques naturales, definidos como áreas de tierra (mínimo 1 ha) ocupadas principalmente por árboles.
- **Sucesión forestal:** permite restablecer una comunidad forestal de relativa diversidad florística en un período no muy largo de tiempo. Requiere que el sitio que se va a reforestar sea protegido de la acción del hombre, el fuego y el ganado.
- **Reforestación:** Es la plantación artificial de bosques en tierras caracterizadas por tener bosques en los 50 años anteriores o en la memoria viva, consiste en la sustitución de un cultivo por un nuevo y esencialmente diferente. Necesita un periodo previo de mejoramiento de las condiciones del suelo y del microclima de aproximadamente 3-4 años, a partir de lo cual se puede efectuar una siembra de enriquecimiento del bosque, con especies de mayor importancia económica. Los cambios frecuentes incluyen diferentes especies o genotipos superiores. Se considera un bosque generado por el hombre.
- **Regeneración artificial:** Implica la renovación de lo que era esencialmente el cultivo predecesor (presente 50 años atrás o en la memoria viva). A medida que la nueva cosecha es esencialmente la misma que su predecesora, este se considera un bosque regenerado por el hombre.
- **Regeneración natural (con ayuda):** Implica la asistencia del hombre a través de la labor de la silvicultura. La fuente de la semilla o la reproducción vegetativa es natural, por lo que este se considera un bosque natural asistido por el hombre.

### b. Enfoques: mercados verdes y proyectos de conservación

Existen dos enfoques principales alrededor de los programas de reforestación, estos son los mercados verdes y los proyectos de conservación. A continuación se explican dichos enfoques y se muestra cómo la presente ley es un desarrollo a partir del segundo de ellos.

El primer enfoque corresponde a los mercados verdes donde se desarrollan estrategias como los sistemas de compensación de servicios ambientales, donde los servicios ofertados comprenden el uso del ecosistema en que se encuentran, generando beneficios directos, indirectos y otras externalidades. Se considera que a través de estas estrategias es posible el fomento del desarrollo rural, con el consiguiente impulso de la economía local; el desarrollo de la educación a la comunidad en la importancia de la preservación y la

---

<sup>6</sup> CARLE, J y HOLMGREN, P. (2003) "Definitions Related to Planted Forest" Working Paper 79, Forestry Department, FAO, Italia, pág 1-24.

adecuación de los recursos naturales en torno a oportunidades rentables, la disminución del desempleo y la satisfacción de la demanda (Echeverry, 2010)<sup>7</sup>.

En 2002, el Ministerio de Ambiente presentó el Plan Estratégico Nacional de Mercados Verdes - PENMV, con el objetivo de consolidar la producción de bienes y servicios ambientales y aprovechar la oferta de la biodiversidad colombiana (Mantilla, 2015)<sup>8</sup>. Sin embargo, muchos ambientalistas consideran que esta perspectiva representa una mercantilización del ambiente, en cuanto es visto como bien disponible a la explotación y consumo, comprometiendo los recursos y su disponibilidad a largo plazo. En dicho sentido, las iniciativas que se realizan bajo este enfoque persiguen un incentivo económico que puede limitar los alcances del trabajo ambiental.

Por otra parte, se encuentra el enfoque de los proyectos de conservación, que se recoge en la propuesta de la Gobernanza Forestal, esto es, la formulación del proceso mediante el cual se toman las decisiones relacionadas con los bosques y las comunidades que dependen de ellos, estableciendo responsabilidades, mecanismos sancionatorios y preventivos. Además, comprende los procesos de toma de decisiones y las instituciones en los niveles local, nacional, regional y global.

Los proyectos de conservación están orientados a proteger las riquezas naturales de la nación, la diversidad e integridad del medio ambiente; además, pretenden planificar el manejo y aprovechamiento de recursos naturales, con el propósito de garantizar el desarrollo sostenible controlando, a la vez, factores de deterioro ambiental.

En esta medida, este proyecto de ley se recoge en el segundo enfoque, dado que no busca la apertura de una fuente económica rentable sino el mantenimiento y protección de bosques, ecosistemas y cuencas hídricas. Sin embargo, es justo decir que esta iniciativa no solo busca conservar, sino reparar y prevenir problemas ambientales a partir de la recuperación de los bosques y la planificación regulada a través de incentivos y sanciones alrededor del proceso de reforestación. Esta ley trasciende el enfoque de conservación porque más que conservar busca restaurar los servicios prestados por millones de hectáreas de área forestal.

---

<sup>7</sup> ECHEVERRY, L. (2010) "Inserción del Mercadeo Verde en prácticas empresariales en Colombia (Casos de Estudio)" en Revista Luna Azul, No. 31, Universidad de Caldas, Colombia. Pág 122-138.

<sup>8</sup> MANTILLA, L. (2015) "La implementación del Plan Estratégico Nacional de Mercados Verdes en el Departamento de Amazonas, Colombia, 2002-2011: ¿Acierto o Desacierto?" En Revista de Ingeniería, No. 42, Universidad de los Andes, Bogotá D.C., Colombia, pág 52-59.

### 3. Estado actual de la deforestación: estadísticas causas y consecuencias

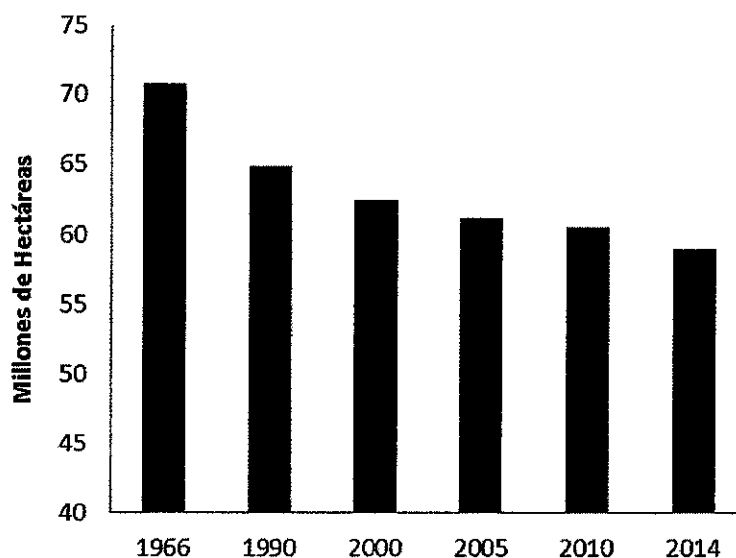
#### a. Estadísticas

- **Deforestación:**

Colombia ha seguido un proceso de deforestación incesante. Así, a finales de la década de los años cincuenta existían cerca de 72 millones de hectáreas de cubierta forestal (FAO, 2003). Hoy en día, esa cifra asciende a cerca de 58 millones, correspondiente a cerca de la mitad del territorio (Gráfico 2); por lo cual se talaron durante últimos 25 años 5.9 millones de hectáreas (Gráfico 3).

De esta forma, en los últimos reportes del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (IDEAM) se pone de presente que la deforestación se incrementó 16% entre el 2013 y 2014, con lo cual el número de hectáreas de bosque perdidas pasó de 120 mil a más de 140 mil (Gráfico 3).

**Gráfico 2: Área de bosque natural**



Fuente: IDEAM; (FAO, 2003)

En términos regionales se presentan resultados disimiles, por ejemplo, es de destacar que la Amazonia y los Andes han sido históricamente las regiones con mayor número de superficies deforestadas. Así, para el 2014, el 47% y el 25% de la deforestación se presenta en estas regiones respectivamente.

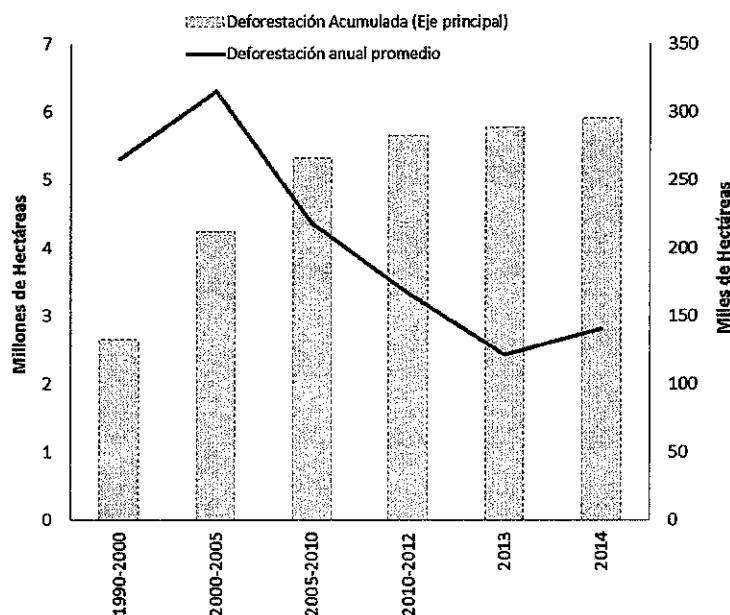
En términos departamentales, en 10 departamentos se concentra el 78% de la deforestación. Se subraya la situación del departamento del Caquetá, en donde se encuentra una de cada cinco hectáreas deforestadas del país (Gráfico 4). Así, en

términos municipales, en 2014 el 51% de la deforestación se concentra en tan solo 20 municipios, con lo cual entre 2012 y 2014 se perdieron cerca de 119 mil hectáreas de bosque.

En términos internacionales, Colombia se ubica como uno de los países con las tasas de deforestación más altas. Por ejemplo, el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF) señala que cerca del 80% del total de deforestación se concentrará en solo once lugares, diez de los cuales están en la zona ecuatorial del planeta, incluido Colombia. Al respecto, se destacan lugares como la Amazonía, en el Darién, el bosque Atlántico, el Gran Chaco (Argentina, Bolivia y Brasil), así como en Borneo (Asia), El Cerrado (Brasil), la cuenca del Congo, África Oriental, el este de Australia, el Gran Mekong (Tailandia-Vietnam), Nueva Guinea y Sumatra.

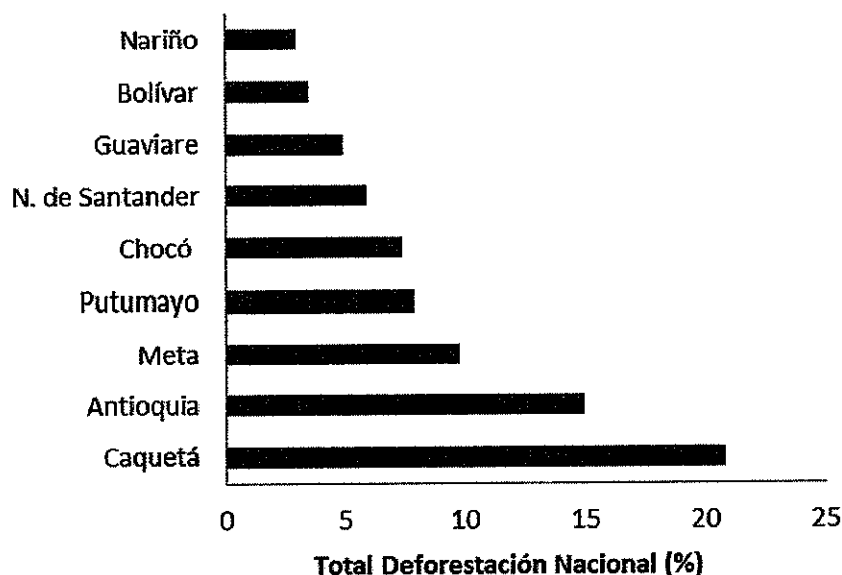
En las áreas del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP), la deforestación ascendió en 2014 al 5.5% del total nacional, con lo cual en estos lugares se perdieron cerca de 8 mil hectáreas. En particular, los lugares que más sufrieron este fenómeno son los siguientes Parques Nacionales Naturales: Sierra de la Macarena, Paramillo, Tinigua, La Paya y Catatumbo.

**Gráfico 3: Deforestación por períodos**



Fuente: IDEAM.

**Gráfico 4: Deforestación por departamento**



Fuente: IDEAM.

**b. Causas de la Deforestación**

- Minería Ilegal y Drogas Ilícitas

Entre estas dos actividades se encuentran los mayores riesgos ambientales para el país. Diferentes trabajos académicos señalan la relación causal entre la presencia de grupos al margen de la ley y procesos de deforestación. Los principales incentivos para ello son actividades ilegales como la minería o el cultivo de coca.

Así, la minería arrasó cerca de 24 mil hectáreas de alto impacto ambiental, sumado a la devastación de 50 mil hectáreas de bosque. Este tipo de afectación se presenta principalmente en la región del pacífico (Ministerio de Justicia y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito - UNODC-, 2016).

En tanto, por concepto de cultivos ilícitos, se deforestaron más de 10 mil hectáreas el último año (Ministerio de Justicia y la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito -UNODC-, 2016). Asimismo, el IDEAM señala que en departamento como Nariño, Norte de Santander, Guaviare y Putumayo, cerca del 40% de las áreas deforestadas se encuentran a menos de un kilómetro de distancia respecto a los cultivos de coca. En total, el 24% de la deforestación nacional se encuentra cerca de un cultivo de coca.

- Actividades agropecuarias, tala de árboles y ganadería extensiva

El cambio del uso de la tierra está asociado a factores económicos, en especial al concepto de costo de oportunidad, el cual señala las implicaciones en términos de ingreso que deja de recibir un propietario por no darle un uso distinto al suelo. Por ejemplo, a medida que aumenta la demanda de alimentos, es más rentable dedicar una finca para temas agrícolas que mantenerla para la conservación del ecosistema forestal, así el propietario que no dedique su finca a los temas agrícolas tendrá un elevado costo de oportunidad. Larsen (2004) calcula que por cada hectárea adicional dedicada a la agricultura, se pierden 4,1 hectáreas de bosque.

Por lo tanto, los diferentes cambios tecnológicos y económicos han hecho que más propietarios dediquen parte de su propiedad a otra actividad, lo que ha llevado a un proceso de deforestación. Así, una parte importante de este proceso está explicado por la ganadería.

- Tala Ilegal e Incendio Forestales

La tala ilegal es la tercera causa de deforestación en el país, representando cerca del 42% del mercado total de madera. De otra parte, cerca de 10 mil hectáreas de bosque se vieron afectadas en los últimos años por incendios forestales, siendo la cuarta causa de deforestación.

### c. Consecuencias

La deforestación presenta implicaciones negativas, no solo en el ámbito ambiental sino también en lo social y económico. Los bosques presentan una vasta cantidad de efectos positivos como por ejemplo mitigación de efectos adversos, mantenimiento del ciclo del agua, captura del carbono, entre otros (Fedesarrollo, 2014).

En el caso colombiano, cuatro siglos de deforestación ininterrumpida y métodos agrícolas defectuosos, han llevado a que la protección del medio ambiente sea menor a la de América Latina (Fedesarrollo, 2012). En especial, la deforestación es supremamente nociva al aumentar la erosión y sedimentación de las cuencas y ríos. Fedesarrollo (2014) señala que 32% de la deforestación del río Magdalena es originada por actividades humanas, siendo la cuenca más deforestada del mundo. Esto implica, por ejemplo, mayor riesgo de inundación, pues al aumentar el ritmo de las lluvias los ríos se saldrían de su cauce.

Asimismo, la deforestación amenaza la disponibilidad de agua. Fedesarrollo (2014) subraya que 84% de los municipios cuentan con una amenaza muy grande

de desabastecimiento. Por último, la devastación de bosques afecta los ecosistemas en lo que respecta a la extinción de especies nativas.

#### 4. ¿Qué se ha hecho en Colombia y la región?

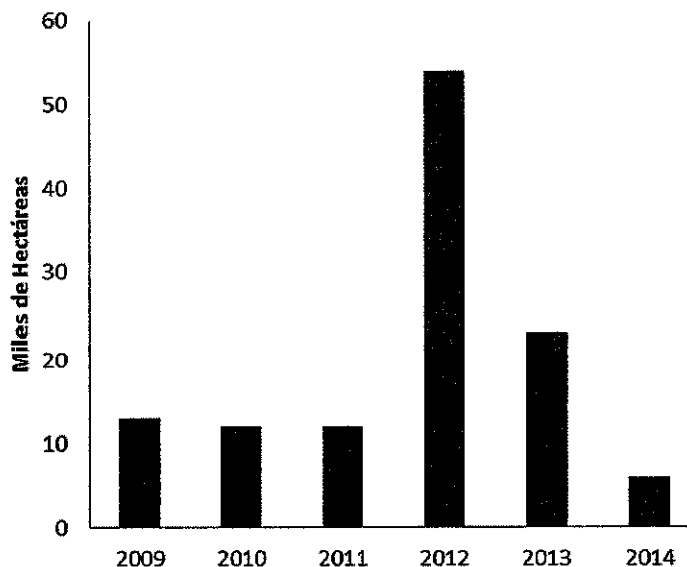
##### a. Procesos de reforestación

- Colombia: En la Ley 139 de 1994 se creó un incentivo forestal, siendo actualmente el principal estímulo para la reforestación en Colombia. Este estímulo que se denomina el Certificado de Incentivo Forestal (CIF), consiste en un aporte en dinero que el Gobierno hace para cubrir parte de los gastos de establecimiento y mantenimiento en que incurran quienes establezcan nuevas plantaciones forestales con fines protectores-productores en suelos de aptitud forestal. El CIF se creó para compensar al reforestador por las externalidades ambientales que dimanar a partir del establecimiento de las plantaciones. Se trata de compensar al reforestador por los beneficios sociales que genera y que el mercado no le reconoce. Es decir, el CIF está perfilado para estimular el establecimiento de plantaciones con fines protectores.

Entre 1995-2014, el número de hectáreas que han seguido un proceso de reforestación ascendió a 487 mil, cifra que incluye lo realizado por actores privados con fines comerciales como los que utilizaron el Certificado de Incentivo Forestal (CIF). En particular, las hectáreas que utilizaron el CIF ascendieron al 53%, con lo cual desde la implementación del incentivo tan solo 257 mil hectáreas se han reforestado (Gráfico 4), por lo que el número de hectáreas reforestadas de tipo no comercial asciende a 230 mil.

En suma, en promedio anualmente 25 hectáreas han seguido un proceso de reforestación comercial, lo cual ni siquiera asciende al 13% de lo deforestado en los últimos años. En términos comparativos, Colombia se encuentra bastante rezagada respecto a sus pares latinoamericanos. De acuerdo con cifras de la FAO, Chile (2.4 millones) y Argentina (1.4 millones) presentan un número mayor de hectáreas reforestadas, esto tomando en consideración que Colombia debido a sus condiciones naturales presenta una mayor potencial.

**Gráfico 5: Reforestación por Certificado de Incentivo Forestal (CIF)**



Fuente: DNP.

- Panamá:** A través del Proyecto de Ley 311 del 2016 se pretenden establecer incentivos y reglamentar la actividad de reforestación en la Republica de Panamá. En primer lugar, se establece que el uso correcto de la tierra agrícola es un deber del propietario para con la comunidad, por tanto se generan estímulos al declarar exentos del pago de Impuesto de Inmuebles y del Impuesto de Transferencia de Bienes Inmuebles, las fincas dedicadas exclusivamente a la reforestación en más del cincuenta por ciento (50%) de su superficie, siempre que la finca se encuentre inscrita en el Registro Forestal del Ministerio de Ambiente. También se establece que todos los propietarios o tenedores de fincas dedicadas a la actividad pecuaria tendrán la obligación de garantizar una producción sostenible y amigable con el medio ambiente, para lo cual contarán con el asesoramiento del Ministerio de Desarrollo Agropecuario. En el artículo 3 se especifica reforestar con especies nativas y en el artículo 4 se obliga a todo propietario o tenedor de finca dedicadas a la actividad pecuaria con una extensión de 40 ha. o más, a destinar el diez por ciento de la misma a un sistema de reforestación para formar bosques secundarios con especies nativas aprobadas por el Ministerio de Ambiente.
- Bolivia:** En el Trópico de Cochabamba de Bolivia, las tierras bajas tropicales al este de los Andes, la FAO está ejecutando un proyecto del Gobierno boliviano que consiste en introducir prácticas forestales y agroforestales alternativas para proporcionar a familias de agricultores medios de vida sostenibles con el fin de reducir los incentivos en el cultivo de coca ilegal. El proyecto ha sido financiado por el Programa de las Naciones Unidas Internacional de Drogas (PNUFID) y se ejecuta en el marco del desarrollo alternativo (FAO, 2000).

- Ecuador: Reforestación de los Andes con Especies Nativas: La problemática se desarrolla en torno a diversas causas, en primer lugar, el boom de la exportación de banano en la década de los años 50 y el desarrollo de la infraestructura seguida de una colonización dirigida y espontánea, destruyeron las formaciones forestales naturales. Por otra parte, el proceso de erosión del suelo y el intensivo uso agrícola, profundizaron el problema. En Ecuador siguieron la estrategia implementada por Corea del Sur, que siguiendo la política forestal de la FAO, pretendía el reestablecimiento de la cubierta vegetal, plantando especies adaptadas al clima local y a las condiciones del suelo, de este modo, se contribuiría a la agricultura, se controlaría la erosión, se conservaría el agua y se proveería energía a la población asentada.

El Programa Nacional de Reforestación en el Ecuador se estableció a través de la figura de "consorcio", arreglo que implica que el departamento de silvicultura efectuaría la plantación y cubriría los gastos relacionados con ella. El propietario de la tierra, que puede ser una comunidad, sólo ponía la tierra a disposición para la plantación (Brandbyge, 1991)<sup>9</sup>.

- Costa Rica: Cerca del 65% del territorio nacional es de vocación forestal. Por tanto, una adecuada política forestal debía tomar en cuenta la conservación del ambiente y el desarrollo costarricense. Se consideró que la reforestación natural era la alternativa más viable para la recuperación del bosque en la medida en que tiende al restablecimiento en cada sitio de las condiciones naturales que existían antes de ser alteradas.

Ley forestal de Costa Rica: establece, como función esencial y prioritaria del Estado, velar por la conservación, protección y administración de los bosques naturales y por la producción, el aprovechamiento, la industrialización y el fomento de los recursos forestales del país destinados a ese fin, de acuerdo con el principio de uso adecuado y sostenible de los recursos naturales renovables. El Estado además, velaría por la generación de empleo y el incremento del nivel de vida de la población rural, mediante su efectiva incorporación a actividades de silvicultura (Fournier, 1989)<sup>10</sup>.

- Uruguay: En la política de reforestación uruguaya se presentan dos momentos trascendentales. El primero, vinculado a la ley de promoción forestal N 13.723 del año 1968. El segundo, vinculado a la segunda ley forestal N 15.939 del año 1987. En la primera etapa se identifican 3 factores que dan marco a la política: 1) el cambio en los patrones de consumo energético (fuel oil por madera), 2) el crecimiento experimentado por la industria papelera local. 3) se promueve la actividad forestal a través de jubilaciones, las cuales definen a la forestación como inversiones de capital. Durante este primer momento se plantaron aproximadamente 25.000 ha. En el segundo momento, se primó la idea de plantaciones artificiales para uso industrial, en

<sup>9</sup> BRANDBYGE, J. (1991) "Reforestación de los Andes Ecuatorianos con especies nativas" Instituto Nacional de Energía, Quito, Ecuador, pág 1-79.

<sup>10</sup> FOURNIER, L. (1989) "Importancia de la Reforestación en Costa Rica" en Agronomía Costarricense, Escuela de Biología, Universidad de Costa Rica, Costa Rica, pág 127-133.

el marco de los mercados verdes, razón por la cual se brindó además de un subsidio a la plantación, la exoneración de tributos fiscales a la superficie bajo plantación forestal, la creación de líneas y sistemas de créditos blandos específicos, y exoneración de aranceles de importación a los bienes de capital e insumos (Carámbula, 2006)<sup>11</sup>.

#### **b. Recomendaciones de diferentes organismos multilaterales**

La FAO considera de suma importancia regular el tema forestal, esto, en la medida en que debe ser establecida una visión a largo plazo que comprenda aspiraciones, metas y objetivos. La FAO define el término “política forestal” del siguiente modo:

*“...un acuerdo negociado entre el gobierno y las partes interesadas (es decir, todos los sujetos que dependen u obtienen beneficios de los bosques, o aquellos que deciden, controlan o reglamentan el acceso a esos recursos) acerca de las orientaciones y principios de acción por ellos adoptados, en armonía con las políticas socioeconómicas y ambientales nacionales, para guiar y determinar las decisiones sobre el uso sostenible y la conservación de los recursos de bosques y árboles en beneficio de la sociedad.”*

Además, la FAO (2016) estima que el número de países que está elaborando disposiciones formales de políticas forestales se incrementó en un 15 por ciento en el período 2007–2015.

Por otra parte, la Fundación Natura (2010) establece una Norma para Sistemas Sostenibles de Producción Ganadera, en la cual se pretende a través de una Red de Agricultura Sostenible<sup>12</sup>, impulsar prácticas para la cadena de valor agropecuaria incentivando a los productores a cumplir con la normatividad y animando a los comercializadores y consumidores a apoyar la sostenibilidad; esto, desde los principios de conservación de la biodiversidad, el bienestar social y ambiental, los ecosistemas sanos y la responsabilidad social. A través de este programa pretende certificar a los propietarios que cumplan los diez principios de agricultura sostenible, entre los cuales se encuentran en relación con este proyecto:

1. Implementar un sistema de gestión social y ambiental
2. Conservar los ecosistemas
3. Proteger la vida silvestre
4. Conservar los recursos hídricos
5. Tomar medidas para la conservación del suelo

El departamento De Asuntos Económicos y Sociales de la ONU realiza un comunicado (2010) en el cual reconocen que la reforestación es la manera más efectiva en la lucha contra el cambio climático y destacan la importancia de la recuperación de bosques. Sugieren la

---

<sup>11</sup> CARÁMBULA, M. Y PIÑEIRO, D. (2006) “La forestación en Uruguay: Cambio Demográfico y Empleo en tres Localidades” en *Agrociencia*, Vol.X No. 2, Uruguay, pág 63-73.

<sup>12</sup> RED DE AGRICULTURA SOSTENIBLE (2006) ¿Qué es Rainforest Alliance Certified? Fundación Natura, Colombia, Pag 1-8.

implementación de un mecanismo mundial para reducir las emisiones de la deforestación y la degradación forestal, así como la promoción de la conservación y gestión sostenible de los bosques. El objetivo de las Naciones Unidas es detener la deforestación para el 2020, como se estipula en el New York Declaration of Forest, en la cual se propone un corredor biológico desde el pie de monte de los Andes hasta el Atlántico.

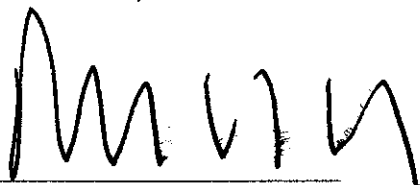
Greenpeace inició un movimiento (2010) llamado "For a zero deforestation future" en el que parten del reconocimiento del bosque como un elemento que garantiza el bienestar de las personas, el ecosistema y el planeta; además, reconocen el impacto del cambio climático y las causas que han causado mayor grado de deforestación entre las cuales se encuentra el incremento del uso pecuario de los territorios.

### Conclusiones

Colombia ha sido uno de los primeros países de América Latina en contar con una normatividad sobre el manejo y protección de los recursos naturales y el medio ambiente (Tobasura, 2016)<sup>4</sup>; además, ha ratificado diferentes convenios y protocolos en torno a la conservación del mismo. No obstante, el número de hectáreas restauradas no ha sido suficiente como para compensar la tasa de deforestación, ni para cumplir la meta de un millón de hectáreas reforestadas propuesta por el presidente Juan Manuel Santos (Ciprogress-Greenlife, 2016)<sup>5</sup>. Los programas de reforestación llegan a tan solo a recuperar el 10% de las hectáreas deforestadas anualmente.

El presente proyecto de ley aparece como la manera más eficaz de reparar nuestros bosques, afectados por la explotación irresponsable en actividades económicas tanto legales como ilegales. Recuperar la vocación forestal de los suelos es un imperativo, dadas las consecuencias que la deforestación tiene en la actualidad y que, de seguir la actual tendencia, generará tanto al aparato productivo de la nación como al entorno que habitamos. La presente iniciativa hace posible contrarrestar los niveles de erosión y sedimentación que han deteriorado progresivamente las cuencas hidrográficas, garantiza la protección de la biodiversidad colombiana y permite mitigar los efectos asociados con el cambio climático. Más aún, el presente proyecto de ley hace que los tenedores de tierra se hagan responsables y partícipes de esfuerzos en pro de la calidad del ambiente que compartimos todos los colombianos, de manera acorde con lo establecido en el artículo 58 de nuestra Carta Magna donde se establece que "[l]a propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica".

Cordialmente,



**RODRIGO LARA RESTREPO**  
H. Representante a la Cámara

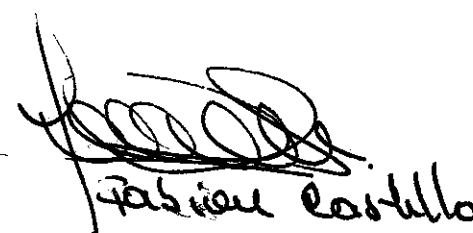
*Handwritten signature and text:*  
CÓDIGO 200716062  
Jose Ignacio Mesa  
Representante Antioquia  
CIRO RAMIREZ



CARLOS JIMENEZ  
H. Representante a la Cámara

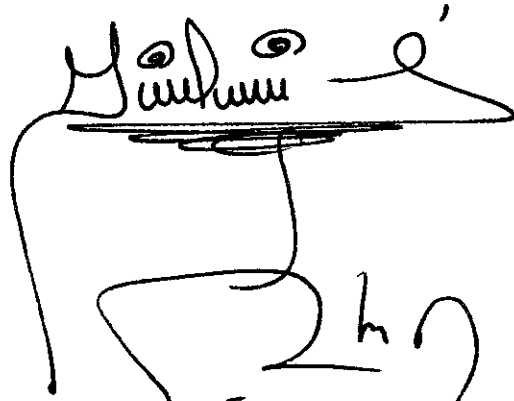


JORGE ROZO  
H. Representante a la Cámara



Fabrice Castillo

Bennett  
Betsy Lohs  
Karen Violan Ace.



Diana H. Prada

Bogotá D.C., agosto 4 de 2016

Doctor

**JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO**

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad

Respetado:

En ejercicio de la facultad prevista en el artículo 150 de la Constitución Política y del artículo 140 numeral 1° de la Ley 5 de 1992, presento a consideración del Congreso de la República el proyecto de ley, "*Por medio de la cual se crean medidas para fomentar la reforestación*". Iniciativa igualmente respalda por los representantes Carlos A. Jiménez, Jorge Rozo, José Ignacio Mesa, Alejandro Carlos Chacón Camargo, Edward Rodríguez, Ciro Ramírez, Betty Zorro, Miguel Barreto, Fabián Castillo, Karen V. Cure, entre otros.

Conforme a lo previsto en la reglamentación interna, los proyectos se radican en original con tres (3) copias del documento y una copia en medio magnético (CD).

Cardialmente,



RODRIGO LARA RESTREPO

H. Representante a la Cámara

AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA

**CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL**

Bogotá D.C., 05 de Agosto de 2016

De conformidad con el artículo 43 numeral 5 de la Ley 5ª de 1992 (Reglamento del Congreso), pasa al despacho del Señor Presidente de la Cámara de Representantes, el Proyecto de Ley No. 068 de 2016 Cámara **“POR MEDIO DE LA CUAL SE CREAN MEDIDAS PARA FOMENTAR LA REFORESTACION”**, suscrito por los Honorables Representantes RODRIGO LARA RESTREPO CARLOS ABRAHAM JIMENEZ LOPEZ, JORGE ENRIQUE ROZO RODRIGUEZ, JOSE IGNACIO MESA BETANCUR, ALVARO HERNAN PRADA ARTUNDUAGA, EDWARD DAVID RODRIGUEZ RODRIGUEZ, ALEJANDRO CARLOS CHACON CAMARGO, CIRO ALEJANDRO RAMIREZ CORTES, GLORIA BETTY ZORRO AFRICANO, GERMAN BERNARDO CARLOSAMA LOPEZ, FABIAN GERARDO CASTILLO SUAREZ, KAREN VIOLETTE CURE CORCIONE, MIGUEL ANGEL BARRETO CASTILLO.

Sírvase proveer,

  
**JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO**  
Secretario General

**HONORABLE CAMARA DE REPRESENTANTES  
PRESIDENCIA**

Bogotá, D.C., 05 de Agosto de 2016

Asignación de Comisión: En virtud al objeto del Proyecto de Ley No. 068 de 2016 Cámara y de conformidad con el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992, remítase a la Comisión **QUINTA (V)** Constitucional Permanente para que sea estudiado en primer debate, toda vez que el proyecto en mención debe ser tramitado en esta célula legislativa.

Dese por repartido el proyecto de ley en mención, remítase a la Secretaría General para las anotaciones de rigor y envíese a la Imprenta Nacional para su publicación, de conformidad con el artículo 144 de la Ley 5ª de 1992.

  
**MIGUEL ANGEL PINTO HERNÁNDEZ**  
Presidente

CUMPLASE

Anexo: Expediente Legislativo.

Proyctó: Hasbleidy Suárez Sánchez  
Revisó: Beatriz Moncada Hernández

*Copy 1/10/16  
12.08.2016  
Horta  
245*