

**INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA SEGUNDO DEBATE AL
PROYECTO DE LEY 196 DE 2018 SENADO Y 225 DE 2018 CÁMARA**

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

**Doctor
MANUEL GUILLERMO MORA
Presidente Comisión Quinta
Senado de la República
E. S. D.**

Asunto: Informe de ponencia positiva para dar segundo debate al Proyecto de Ley número 196 de 2018 Senado y 225 de 2018 Cámara, “POR LA CUAL SE AUTORIZA LA ADJUDICACIÓN O EL OTORGAMIENTO DE USO DE BALDÍOS EN RESERVAS FORESTALES PROTECTORAS – PRODUCTORAS Y DE RESERVA FORESTAL DE LA LEY 2ª DE 1959, SIN SUSTRACCIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.

Apreciado Presidente,

En cumplimiento del encargo que nos hizo la Mesa Directiva de la Comisión Quinta Constitucional Permanente de Senado, mediante oficio del 10 de abril de 2018, en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5º de 1992, nos permitimos radicar el informe de ponencia positivo al Proyecto de Ley referido en el asunto, en los siguientes términos:

1. *Iniciativa Legislativa*

El Proyecto de Ley en estudio fue presentado por el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, doctor JUAN GUILLERMO ZULUAGA, y el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, doctor LUIS GILBERTO MURILLO URRUTIA, el día 16 de marzo de 2018.

2. Objeto y Contenido

El Proyecto de Ley tiene por objeto autorizar a la Agencia Nacional de Tierras, para que en el marco de sus funciones, otorgue el uso o adjudique los bienes baldíos que se encuentran al interior de las reservas forestales protectoras - productoras y de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, sin que sea necesario adelantar el trámite de sustracción señalado en el artículo 210 del Decreto-Ley 2811 de 1974, con base en los siguientes lineamientos:

En tal sentido, en las reservas forestales protectoras – productoras y en las zonas tipo A, B y C de la zonificación y ordenamiento de las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959, la Agencia Nacional de Tierras podrá otorgar el uso.

En las reservas forestales protectoras – productoras y en las zonas tipo C de la zonificación y ordenamiento de las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959, la Agencia Nacional de Tierras podrá adjudicar dichos bienes.

Tanto el otorgamiento de uso como la adjudicación se harán con el fin que se adelanten proyectos productivos, asociados al manejo forestal sostenible, para contribuir al cierre de la frontera agropecuaria; en caso contrario, se deberán adelantar los correspondientes trámites de sustracción, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 210 del Decreto-Ley 2811 de 1974 y sus normas reglamentarias

El Proyecto de Ley originalmente radicado, cuenta en total con nueve artículos, incluyendo su vigencia, en los cuales se establecen cuáles son los baldíos ubicados en reservas forestales que son susceptibles de ser adjudicados o dados en uso, así como el control, seguimiento, y beneficiarios de dicho procedimiento.

Así mismo, el proyecto contiene las prohibiciones en cuanto a la adjudicación de baldíos y el régimen de sustracción de áreas de reserva forestal. Adicionalmente, el proyecto pone en cabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la obligación de formular: i) un plan de zonificación ambiental en un plazo no mayor a dos (2) años y ii) un plan de sostenimiento social y ambiental para el área a sustraer.

3. Marco Jurídico.

El Proyecto de Ley cumple con lo establecido en el artículo 154 de la Constitución Política, que estipula que, en principio, el Congreso de la República, a través de cualquiera de sus dos cámaras tiene la función y la facultad de incoar proyectos de ley. Dicha posibilidad también la tienen los ciudadanos, y el 30% de los concejales

y diputados. En materias relacionadas con sus funciones, de acuerdo con los artículos 155 y 156 de la Constitución, también tendrán iniciativa legislativa la Corte Constitucional, el Consejo de Gobierno Judicial, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación y el Contralor General de la República.

Cumple también con lo consagrado en el artículo 158, que establece que todos los proyectos de ley deben versar sobre una misma materia so pena de que el contenido que no guarde relación con el objeto del proyecto sea inadmitido, y lo contenido en el artículo 150 de la carta política, que establece como función del Congreso hacer las leyes.

Atendiendo al objeto del proyecto de ley, vale la pena resaltar que el numeral 18 del artículo 150 de la Constitución, le confiere al Congreso la potestad de dictar normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías. Dentro de los determinantes de dichas normas se encuentran el derecho a un ambiente sano y la obligación del Estado de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.

De igual forma, este proyecto de ley modifica y complementa el artículo 209 del Decreto Ley 2811 de 1974 “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”, en el cual se establece la prohibición de la adjudicación de baldíos de las áreas de reserva forestal:

“Artículo 209º.- No podrán ser adjudicados los baldíos de las áreas de reserva forestal.

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

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

Dicha prohibición se configura como objeto del presente proyecto, abriendo paso a la abolición de la misma.

De la misma manera, se modifican el artículo 76 de la Ley 160 de 1994 “Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones” y el artículo 102 de la Ley 1753 de 2015 “Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.

4. Consideraciones.

De acuerdo con el estudio efectuado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) *“la desigualdad en la tenencia de predios en el campo, medida por el coeficiente Gini (en donde 0 significa total igualdad y 100 plena desigualdad), es en promedio del 89,7 por ciento”*¹, por lo que Colombia se caracteriza por ser un país con una repartición desigual de la tierra rural. Esta situación ha dejado a la mayoría de la población sin la posibilidad de acceder a tierras en las que pueda desempeñar alguna labor de índole agropecuaria, que permita sufragar los costos mínimos para tener una vida digna.

De igual manera debido a dicha acumulación, usualmente no se cumple con la función social y ecológica de la propiedad, ya que los terrenos suelen ser usados para que, con el tiempo, incrementen su precio sin existir productividad o explotación alguna.²

Es innegable que uno de los factores generadores de violencia en nuestro país es la inequitativa distribución de la tierra causada por el acaparamiento de la misma. Como consecuencia de esta situación durante la segunda mitad del siglo XX se levantaron diferentes movimientos armados ilegales, teniendo como uno de sus objetivos una distribución más justa de los predios rurales; dicho mal, ha aquejado a Colombia hasta nuestros días.

Con el fin de conjurar diversos factores de injusticia social y generadores de violencia - entre ellos la mencionada inequitativa repartición de la tierra-, en nuestro país se han tomado diferentes medidas jurídicas, entre las que se encuentra la expedición de una nueva Constitución.

Desde el punto de vista de nuestra Carta Política, es pertinente afirmar entonces, que este proyecto de ley contempla preceptos del articulado supremo, tales como:

¹ El Tiempo. *El 64 % de hogares rurales no cuentan con acceso a la tierra.* <http://www.eltiempo.com/economia/sectores/desigualdad-en-la-propiedad-de-la-tierra-en-colombia-32186.3/10/17>.

² *“Una de las razones por la que hay tierras improductivas en Colombia se da porque ha habido despojos de tierras. Los campesinos han sufrido el destierro, según la Superintendencia de Notariado y Registro, de 4 millones de hectáreas. Pero el Estado es el que más ha sentido ese tipo de despojos, debido a que en solo el 20 % de las evaluaciones a tierras, 1 millón de hectáreas ha perdido el Gobierno, a través de maniobras irregulares como registros de pequeños predios en grandes hectáreas, personas fallecidas firmando compraventas, etc.”* Vásquez, Duvan. La acumulación improductiva de tierras. http://www.elmundo.com/portal/noticias/economia/la_acumulacion_improductiva_de_tierras.php#.WdRos2jWzIU. 3/10/17.

- La dignidad humana, establecida en el artículo 1, debido a que el acceso a la tierra por parte de los campesinos y campesinas les da la posibilidad de contar con un lugar idóneo para establecerse, morar, formar una familia y desarrollar actividades productivas que contribuyan al mejoramiento de su calidad de vida.
- El derecho al trabajo, consagrado en el artículo 25 (el cual es a la vez principio constitucional), ya que al adjudicar un baldío o entregarlo para su uso, se le proporciona a la población rural un medio de producción fundamental para desarrollar actividades económicas de subsistencia y/o de carácter comercial.
- El derecho a contar con un mínimo vital y móvil, estipulado en el artículo 53, puesto que con el trabajo de la tierra se obtienen los elementos básicos para la manutención de los habitantes de la ruralidad.
- La garantía del cumplimiento de la función social y ecológica de la propiedad, contemplada en el artículo 58, en la medida que este proyecto de normatividad legal busca que las tierras aptas para ser explotadas que se encuentran en las zonas de reserva forestal sean productivas para quienes las habiten.

Uno de los grupos ilegales alzados en armas formados en nuestro país después de la segunda mitad del siglo pasado, fueron las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – FARC - principales actores armados en el campo y diferentes ciudades colombianas; con el transcurrir de los años, diferentes mandatarios nacionales hicieron acercamientos con dicho actor armado para alcanzar la paz, siendo cada uno de esos intentos fallidos. No obstante, el presidente Juan Manuel Santos el día 24 de noviembre del 2016, consigue firmar con el secretariado de las FARC el Acuerdo Final Para la Terminación del Conflicto.

Este Proyecto de Ley tiene por objeto desarrollar el primer punto de dicho Acuerdo de Paz, que busca crear el Fondo de Tierras y asignarle como función adjudicar terrenos (entre otras circunstancias) baldíos ocupados irregularmente, y adjudicar o entregar en uso tierras que se encuentren en zonas de Reservas Forestales.

El Fondo de Tierras se plantea en el punto 1.1.1., el cual busca *“lograr la democratización del acceso a la tierra, en beneficio de los campesinos y de manera especial las campesinas sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, regularizando los*

derechos de propiedad y en consecuencia desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra, el Gobierno Nacional creará un Fondo de Tierras de distribución gratuita. El Fondo de Tierras, que tiene un carácter permanente, dispondrá de 3 millones de hectáreas durante sus primeros 12 años de creación". Dentro de las fuentes de las que se pretende tomar dichas tierras se encuentran:

Tierras provenientes de la actualización, delimitación y fortalecimiento de la Reserva Forestal, con destino a los beneficiarios y beneficiarias del Fondo de Tierras: la sustracción de tierras mediante este mecanismo estará condicionada a la formulación, con la participación de las comunidades, de planes que garanticen sostenibilidad social y ambiental.

De acuerdo con lo expuesto, el proyecto de ley se adecua a lo establecido en el Acuerdo Final, incluyendo a su vez los planes que garantizan la sostenibilidad social y ambiental.

En atención a la estipulación específica consignada en el inciso 2 del artículo 3 del proyecto de ley, que establece que *"El otorgamiento de uso de baldíos en las zonas de reserva forestal acá mencionadas, atenderá los ciclos productivos del manejo del recurso natural renovable y no podrá ser inferior a veinticinco (25) años."*, se debe tener en cuenta que:

- Bertalanffy 1976 y Ortega 2001, determinaron que el crecimiento de los árboles es producto de la acción encontrada entre el anabolismo (fotosíntesis) y el catabolismo (respiración); dicho crecimiento, está influenciado por diversos factores ambientales, como la intensidad de luz, temperatura, concentración de CO₂, vientos, nubosidad, suministro de agua y condiciones del suelo (Taiz & Zeiger 1991, Baker et al. 2003). Incluso las variaciones interanuales en el clima pueden llegar a explicar parcialmente las tasas de crecimiento de los árboles (Clark y Clark 1994)³.
- Las estimaciones de las tasas de crecimiento de los árboles en bosques tropicales son fundamentales, pues proveen información relevante sobre la ecología y la dinámica de las poblaciones arbóreas (Melo y Vargas 2003, Vallejo et al. 2005), lo cual permite mejorar considerablemente el manejo de éstos ecosistemas.⁴
- Una forma práctica de estimar a gran escala las edades de los bosques tropicales, ha sido por medio de extrapolación de las tasas de crecimiento,

³ MOSQUERA Harley, HURTADO Flavio. Crecimiento de árboles en un bosque pluvial tropical del chocó y sus posibles efectos sobre las líneas de energía. En: Revista de Biología y Ciencias de la Tierra: Volumen 10 - Número 2 - 2º Semestre 2010. P 13.

⁴ *Ibíd.*, P 13.

sin embargo, por cuidadosas que sean las medidas, incluso bajo condiciones aparentes de uniformidad climática, el error en la muestra permanece relativamente alto debido a la variación a corto plazo en el contenido de agua en el tronco, lo mismo que los errores que contienen las medidas a largo plazo, a pesar que se disponga de parcelas permanentes bien establecidas (Vanclay, 1998).⁵

- De esta manera y considerando el modelo de crecimiento desarrollado por Alder e Silva, 2000, citado por De Azevedo, 2006, para dos regiones de la Amazonia brasileira (Jari y Flona Tapajos en Santarem) considerando individuos de valor comercial con un DAP por encima de 45 cm, se encontró un crecimiento de 0,39 a 1,0 m³/ha/año para un periodo de 12 a 17 años, lo que permite definir que el tiempo de renovabilidad del recurso en términos productividad de los bosques húmedos tropicales, corresponde a ciclos mínimos de 25 años, el cual corresponde entonces al tiempo mínimo para regeneración del bosque y que este vuelva a tener una condición silvicultural apropiada para volver a ser cosechado.

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

El Decreto - Ley 2811 de 1974, definió las áreas de reserva forestal como la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras y productoras - protectoras, la cual sólo podrá destinarse al aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o se establezcan garantizando para el efecto la recuperación y supervivencia de los mismos.

Así mismo, el artículo 210 del precitado decreto-ley, establece *que “Si en área de reserva forestal, por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva. (...)”*.

⁵ O, Melo & R , Rios. Op. Cit. P 152

Por su parte, el artículo 3 del Decreto 877 de 1976, *“Por el cual se señalan prioridades referentes a los diversos usos del recurso forestal, a su aprovechamiento y al otorgamiento de permisos y concesiones y se dictan otras disposiciones”*, determinó que las Zonas de Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959 son Áreas de Reserva Forestal. Así mismo, dispuso que se tendrán también como áreas de reserva forestal las establecidas o que se establezcan con posterioridad a las disposiciones citadas.

Con la expedición de la Ley 99 de 1993, a través de su artículo 5, y el numeral 14 del artículo 2 del Decreto 3570 de 2011, se consagró como funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, además de las señaladas en la Constitución Política y las leyes 99 de 1993 y 489 de 1998, *“... declarar, reservar, alinderrar, realinderrar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal nacionales, reglamentar su uso y funcionamiento”*.

Posteriormente, el párrafo 3 del artículo 204 de la Ley 1450 de 2011, Plan Nacional de Desarrollo 2011 – 2014, prescribe que: *“Las áreas de reserva forestal establecidas por el artículo 1º de la Ley 2ª de 1959 y las demás áreas de reserva forestal nacionales, únicamente podrán ser objeto de realinderración, sustracción, zonificación, ordenamiento, recategorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos, por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o la entidad que haga sus veces con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales y con la colaboración del Ministerio respectivo según el área de interés de que se trate”*.

Así las cosas, el objetivo del artículo no es otro que el de reiterar que para el desarrollo de actividades que impliquen un cambio en la vocación forestal de los suelos de las áreas de reserva forestales de la Ley 2ª de 1959, se deberá tramitar y obtener la correspondiente sustracción del área de reserva forestal para su ejecución. Tal es el caso de los proyectos de hidrocarburos, minería, infraestructura para cuya ejecución previa, al cumplimiento de los demás requisitos ambientales y legales a que haya lugar, están en la obligación de obtener la correspondiente sustracción, cuando su ejecución se localice al interior de las mencionadas áreas de reserva forestal.

Es pertinente aclarar que la estipulación hecha en el inciso segundo del artículo 6 del proyecto de ley, en la que se precisa que *“la formulación del plan de que trata el*

*presente artículo **no modifica el régimen constitucional***”, es innecesaria debido a que: 1) el principio de la primacía constitucional establecido en el artículo 4 de nuestra Carta, indica que en caso de haber discrepancia entre una ley o norma, y preceptos constitucionales prevalecerán siempre las disposiciones constitucionales y; 2) como lo consagran los artículos 373 y 374 de nuestra norma suprema, el Congreso de la República es competente de reformar la Constitución mediante un acto legislativo (el cual tiene un procedimiento especial), y no mediante una ley ordinaria, como es el caso del proyecto de ley objeto de la presente ponencia.

El Proyecto de Ley se adecua a las necesidades que se han establecido en temas de baldíos, por cuanto se considera que el condicionamiento frente a los proyectos que podrían emprender los adjudicatarios de los bienes baldíos responden a la finalidad de las reservas forestales; es así como los proyectos asociados con el manejo forestal sostenible son pertinentes dentro del proceso. Además, se resalta la obligación encabeza del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible frente al planteamiento del plan de zonificación ambiental, en el que como se establece en el proyecto se *“delimitará la frontera agrícola que permita actualizar de ser necesario ampliar el inventario y caracterizar el uso de las áreas que deben tener un manejo ambiental especial”*.

En conclusión, este proyecto evidentemente busca coadyuvar al desarrollo de preceptos constitucionales, el acuerdo de paz firmado en el Teatro Colón entre el presidente de la república y los integrantes de las FARC, el cual tiene la finalidad de lograr una convivencia pacífica y equitativa entre los habitantes del territorio nacional; así mismo busca gestionar en favor de las comunidades campesinas y en función de la economía forestal, los conflictos de uso y tenencia que actualmente se vienen presentando al interior de las reservas forestales creadas a través de la Ley 2ª de 1959, reconociendo que las actividades que vienen desarrollando y que son incompatibles con las restricciones ambientales deben ser tenidas en cuenta con el fin de formular un proyecto productivo que las incorpore y que de ser necesario contemple su reconversión gradual.

5. Trámite en comisiones quintas conjuntas.

Este proyecto de ley es una iniciativa de autoría del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, fue radicado en la secretaría general del Honorable Senado de la república el 16 de Marzo de 2018, y repartido por la mesa directiva a la Comisión Quinta Constitucional Permanente de Senado. El proyecto fue publicado en la

gaceta del congreso número 83 del año 2018. Posteriormente, el Gobierno Nacional emitió mensaje de urgencia para el proyecto de ley. A su vez, los Honorables Representantes Ciro Fernández, Alfredo Molina, Luciano Grisales, Ruben Darío Molano, Arturo Yepes, Inti Asprilla, y los honorables senadores Juan Diego Gomez Jimenez, Guillermo García Realpe, Gloria Stella Díaz, Daniel Alberto Cabrales, Daira Gálvis, Nora García y Jorge Enrique Robledo fueron nombrados como ponentes para el primer debate. La ponencia para este primer debate se publicó en la gaceta 275 del año 2018 y fue ponencia positiva.

El día martes 12 de junio de 2018 se designó la subcomisión integrada por las Senadoras Nora García, Daira Gálvis y el Representante Nicolás Echeverry, quienes remitieron el respectivo informe a las mesas directivas de las Comisiones Quintas.

El proyecto fue aprobado en primer debate en sesión conjunta de las Comisiones Quinta de Cámara y Senado el día miércoles 13 de junio de 2018, con tres (3) proposiciones, se realizó votación nominal, y fue aprobada por unanimidad.

Posteriormente, la mesa directiva de plenaria de cámara designó como ponentes para segundo debate a los mismos Honorables Representantes y Senadores que actuaron como ponentes en primer debate.

Para primer debate fueron presentadas y aprobadas las siguientes proposiciones:

1. Adiciónese como inciso al párrafo del artículo No. 1 el siguiente texto:

El Gobierno Nacional a través de la Agencia Nacional de Tierras, deberá realizar de manera gradual y progresiva el inventario de los baldíos adjudicables de la Nación que serán sometidos al otorgamiento de uso o a adjudicación, de que trata la presente ley.

Firmante: H. S. Guillermo García Realpe

2. Adiciónese al artículo No. 2 el párrafo 4, cuyo texto se describe a continuación:

Parágrafo 4: De conformidad con las reglas contenidas en el artículo 74 del Decreto-Ley 902 de 2017, será deber de la Agencia Nacional de Tierras radicar el acto administrativo o contrato en el que se otorgue el uso o se conceda la titularidad del bien, según corresponda, en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos del círculo donde se encuentra el predio, con el fin de que se realice el registro respectivo, de acuerdo la norma que regula la materia. Estos actos estarán exentos de la tarifa por el ejercicio registral.

Firmante: H. S. Guillermo García Realpe

3. Adiciónese el siguiente inciso al artículo 5:

Crease el comité de seguimiento del Congreso de la República, el cual estará integrado por los parlamentarios miembros de las Comisiones Quintas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, cuyo objetivo será verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley, por parte del Gobierno Nacional.

Firmante: H. S. Guillermo García Realpe

4. Adiciónese el término de “zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres)” en el inciso primero del artículo 7, cuyo texto quedará así:

Artículo 7. Régimen de sustracción de áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959. El régimen de sustracción de las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 que puedan ser utilizadas en explotación diferente a la forestal, tales como actividades mineras, de hidrocarburos, infraestructura, o para la constitución

de zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), entre otros, se sujetará a lo dispuesto en el Decreto-ley 2811 de 1974 y las normas que lo reglamentan y desarrollan.

Firmante: H. S. Guillermo García Realpe

5. Modifíquese el inciso primero del artículo 3 del proyecto de ley y adiciónese un párrafo, como párrafo 2 al mismo, cuyos textos quedarán así:

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

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

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

Parágrafo 1. Los requisitos y procedimientos para la adjudicación no previstos en esta norma, se sujetarán a las disposiciones

contenidas en la Ley 160 de 1994, Decreto Ley 902 de 2017 y demás normas que la modifiquen, sustituyan o deroguen.

Parágrafo 2. El Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.

Firmante: H. S. Nora García
H. S. Jorge Enrique Robledo

6. *Proposición*

Por lo anteriormente expuesto nos permitimos presentar ante usted **ponencia positiva**, por ende, solicitamos a la plenaria del Honorable Senado de la República **dar segundo debate** al Proyecto de Ley número 196 de 2018 Senado y 225 de 2018 Cámara, “POR LA CUAL SE AUTORIZA LA ADJUDICACIÓN O EL OTORGAMIENTO DE USO DE BALDÍOS EN RESERVAS FORESTALES PROTECTORAS – PRODUCTORAS Y DE RESERVA FORESTAL DE LA LEY 2ª DE 1959, SIN SUSTRACCIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”

Cordialmente,

GUILLERMO GARCÍA REALPE
Senador de la República
Ponente

MARITZA MARTINEZ ARISTIZABAL
Senadora de la República
Ponente

DAIRA GALVIS MÉNDEZ
Senadora de la República
Ponente

NORA GARCÍA BURGOS
Senadora de la República
Ponente

GLORIA STELLA DÍAZ
Senadora de la República
Ponente

JORGE ENRIQUE ROBLEDO
Senador de la República
Ponente

DANIEL ALBERTO CABRALES
Senador de la República
Ponente

**TEXTO PROPUESTO PARA SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO DE LEY
NO. 196 DE 2018 SENADO - 225 DE 2018 CÁMARA**

**“POR LA CUAL SE AUTORIZA LA ADJUDICACIÓN O EL OTORGAMIENTO DE
USO DE BALDÍOS EN RESERVAS FORESTALES PROTECTORAS-
PRODUCTORAS Y DE RESERVA FORESTAL DE LA LEY 2ª DE 1959, SIN
SUSTRACCIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”.**

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

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

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

- Zona tipo A:** Zonas que garantizan el mantenimiento de los procesos ecológicos básicos necesarios para asegurar la oferta de servicios ecosistémicos, relacionados principalmente con la regulación hídrica y climática; la asimilación de contaminantes del aire y del agua; la formación y protección del suelo; la protección de paisajes singulares y de patrimonio cultural; y el soporte a la diversidad biológica.

•**Zona Tipo B:** Zonas que se caracterizan por tener coberturas favorables para un manejo sostenible del recurso forestal mediante un enfoque de ordenación forestal integral y la gestión integral de la biodiversidad y los servicios ecosistémicos.

•**Zona tipo C:** Zonas que por sus características biofísicas ofrecen condiciones para el desarrollo de actividades productivas agroforestales, silvopastoriles y otras compatibles con los objetivos de la Reserva Forestal, que deben incorporar el componente forestal, y que no impliquen la reducción de las áreas de bosque natural presentes en sus diferentes estados sucesionales.

Parágrafo. En los casos que exista información más detallada sobre la zonificación adoptada en el presente artículo las autoridades ambientales en el marco de su función de administración de la reserva allegarán al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales que soporten su propuesta de modificación de la zonificación, sin perjuicio de las medidas de manejo definidas en el plan de zonificación ambiental de que trata el artículo 6 de la presente ley.

El Gobierno Nacional a través de la Agencia Nacional de Tierras, deberá realizar de manera gradual y progresiva el inventario de los baldíos adjudicables de la Nación que serán sometidos al otorgamiento de uso o a adjudicación, de que trata la presente ley.

Artículo 2. Adjudicación y uso sobre baldíos: La adjudicación o el otorgamiento del uso de predios baldíos ubicados en las zonas señaladas en el artículo anterior de la presente ley, será para el desarrollo de proyectos que incluyan actividades productivas asociadas al manejo forestal sostenible, a través de prácticas forestales, agroforestales, silvopastoriles, manteniendo la vocación forestal del suelo, contribuyendo con ello al cierre de la frontera agropecuaria y evitar procesos de deforestación.

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

Parágrafo 1. Para las adjudicaciones y otorgamiento de uso de baldíos en las zonas de reserva forestal acá mencionadas, se tendrá en cuenta las actividades productivas que los ocupantes estén desarrollando en el predio con el fin de formular un proyecto productivo que las incorpore y de ser necesario contemple su

reconversión gradual a las actividades de qué trata el primer inciso del presente artículo.

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

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

Parágrafo 4. De conformidad con las reglas contenidas en el artículo 74 del Decreto-Ley 902 de 2017 será deber de la Agencia Nacional de Tierras radicar el acto administrativo o contrato en el que se otorgue el uso o se conceda la titularidad del bien, según corresponda, en la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos del círculo donde se encuentra el predio, con el fin de que se realice el registro respectivo, de acuerdo con la norma que regula la materia. Estos actos están exentos de la tarifa por el ejercicio registral y gastos notariales.

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

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

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

Parágrafo 1. Los requisitos y procedimientos para la adjudicación no previstos en esta norma, se sujetarán a las disposiciones contenidas en la Ley 160 de 1994, Decreto Ley 902 de 2017 y demás normas que la modifiquen, sustituyan o deroguen.

Parágrafo 2. El Gobierno Nacional, a través de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural y Ambiente y Desarrollo Sostenible, reglamentará lo dispuesto en el presente artículo.

Artículo 4. Prohibición de adjudicación. No podrán adjudicarse los bienes baldíos que se encuentren en las zonas tipo A y B de la zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959 adoptada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y tampoco se podrán adjudicar o entregar el uso de aquellos catalogados como bienes de uso público, parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardos, el patrimonio arqueológico de la Nación, incluyendo las zonas donde haga presencia comunidades étnicas en los términos establecidos en los parágrafos 5 y 6 del artículo 85 de la Ley 160 de 1994, la Ley 21 de 1991 y los artículos 2, 4 y 6 de la Ley 70 de 1993 y demás zonas que por disposición legal se encuentren excluidas de entregarse mediante adjudicación o autorización de uso.

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

Artículo 5. Administración, control y seguimiento. La explotación de los bienes baldíos que se adjudiquen o se otorguen en uso conforme a lo dispuesto en la presente ley, estará sujeta al estricto cumplimiento de las disposiciones vigentes y en especial aquellas emitidas por el Gobierno Nacional a través de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Agricultura y Desarrollo Rural, de acuerdo con lo establecido en el artículo 1 y 8, lo cual será verificado por la Agencia Nacional de Tierras en materia del seguimiento a las condiciones tanto de adjudicación como de otorgamiento de uso, y por la autoridad ambiental administradora de la reserva forestal en lo que corresponde a los recursos naturales.

El incumplimiento de las normas fijadas para adelantar la explotación de los bienes que se adjudiquen o se otorguen en uso, conforme lo dispuesto en la presente ley y sus reglamentaciones, dará lugar a las acciones policivas, ambientales y legales procedentes, en especial a las establecidas en las leyes 160 de 1994, 1333 de 2009 y demás normas que las modifiquen, sustituyan o deroguen.

Crease el Comité de Seguimiento del Congreso de la República, el cual estará integrado por los parlamentarios miembros de las Comisiones Quintas del Senado de la República y de la Cámara de Representantes, cuyo objetivo será verificar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley, por parte del Gobierno Nacional.

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

En todo caso, la formulación del plan de qué trata el presente artículo no modifica el régimen constitucional y legal de las áreas de manejo ambiental especial que allí se consoliden; como tampoco los derechos de las comunidades étnicas presentes en dichas áreas.

Artículo 7. Régimen de sustracción de áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959. El régimen de sustracción de las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 que puedan ser utilizadas en explotación diferente a la forestal, tales como actividades mineras, de hidrocarburos, infraestructura, o para la constitución de Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), entre otros, se sujetará a lo dispuesto en el Decreto-ley 2811 de 1974 y las normas que lo reglamentan y desarrollan.

En todo caso, en el evento en que el proyecto que requiera previamente de la sustracción de las áreas de reserva forestal afecte a las comunidades étnicas, se deberá agotar el trámite de consulta previa de conformidad con el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT, siempre y cuando el Ministerio del Interior certifique la presencia de comunidades étnicas en la zona donde se pretenda ejecutar el mismo.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, adoptará un mecanismo para la sustracción de las áreas de reserva forestal de la ley 2ª con fines de reforma rural integral.

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

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

GUILLERMO GARCÍA REALPE
Senador de la República
Ponente

GLORIA STELLA DÍAZ
Senadora de la República
Ponente

MARITZA MARTINEZ ARISTIZABAL
Senadora de la República
Ponente

JORGE ENRIQUE ROBLEDO
Senador de la República
Ponente

DAIRA GALVIS MÉNDEZ
Senadora de la República
Ponente

DANIEL ALBERTO CABRALES
Senador de la República
Ponente

NORA GARCÍA BURGOS
Senadora de la República
Ponente