



Bogotá, octubre de 2020

Honorable Senador

GUILLERMO GARCÍA REALPE


Presidente

Comisión Quinta Constitucional del Senado de la República

Ref. Informe de Ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 136 de 2020 (Senado) “Por medio del cual se adopta una política de Estado para ordenar la delimitación, recuperación, restauración y ordenamiento ambiental y agrario de los Lagos, Ciénagas, Playones y Sabanas Comunes”.

En atención a la honrosa designación que nos hizo la mesa directiva como ponentes, nos permitimos hacer entrega del informe de ponencia en el que se incluye un pliego de modificaciones para primer debate del Proyecto de Ley número 136 de 2020 (Senado), “Por medio del cual se adopta una política de Estado para ordenar la delimitación, recuperación, restauración y ordenamiento ambiental y agrario de los Lagos, Ciénagas, Playones y Sabanas Comunes” para el trámite legislativo correspondiente.

Cordialmente,


PABLO CATATUMBO TORRES
Honorable Senador
Coordinador ponente.



DAIRA DE JESÚS GALVIS
Honorable Senadora
Ponente.



INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE

PROYECTO DE LEY NÚMERO 136 DE 2020 (SENADO)

“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA UNA POLÍTICA DE ESTADO PARA ORDENAR LA DELIMITACIÓN, RECUPERACIÓN, RESTAURACIÓN Y ORDENAMIENTO AMBIENTAL Y AGRARIO DE LOS LAGOS, CIÉNAGAS, PLAYONES Y SABANAS COMUNALES”

1. Antecedentes del Proyecto - trámite legislativo

El Proyecto de Ley fue radicado en la Secretaría del honorable Senado de la República el día 21 de julio de 2020 por los Senadores Aida Avella Esquivel, Gustavo Bolívar, Feliciano Valencia y Gustavo Petro.

Conforme al artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, el 4 de septiembre de 2020 fuimos designados Pablo Catatumbo Torres Victoria y Daira de Jesús Galvis como ponentes para Primer Debate en Comisión Quinta del Senado.

2. Objeto del Proyecto

Ordenar a las entidades del orden nacional y regional concurrir, en el marco de sus competencias y funciones, en la implementación de una Política de Estado para la formulación y ejecución de un plan para la delimitación, recuperación, restauración y ordenamiento ambiental y agrario de los playones, sabanas inundables, islas de los ríos, madre viejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional, que contribuya con la protección de la agricultura campesina, familiar y comunitaria asociada a la conservación de los ecosistemas en todo el territorio colombiano.

Así mismo, busca generar un proceso de sinergia y concurrencia de las entidades con competencia ambiental, rural, económica y social con las comunidades y su hábitat; que contribuirá a la protección, recuperación, restauración ambiental y uso sostenible de los lagos, ciénagas, playones y sabanas comunales.

Adicionalmente, contribuye al proceso de reconocimiento a los pobladores de especial protección constitucional y recuperación de los bienes públicos rurales de la nación para destinarlos a lo que constitucionalmente están definidos y poder migrar hacia las actividades económicas según los usos vocacionales y ambientalmente sostenibles del



territorio; haciendo uso de los instrumentos de ordenación de los cuerpos de agua, como lo son los reglamentos de uso y manejo de terrenos comunales, como baluarte de la ordenación agraria y ambiental del país.

3. Contenido y alcance del Proyecto de Ley

Este proyecto de ley consta de nueve (9) artículos incluida la vigencia. Busca en esencia el rescate de las ciénagas y el agua, mediante el cumplimiento de la constitución y la protección de los recursos naturales, en el marco de una política de Estado que garantice la articulación institucional permanente para la recuperación de los bienes públicos rurales y el patrimonio ambiental, su protección, asociado a los playones, sabanas inundables, islas de los ríos, madre viejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional.

Esta articulación permite entre otras formas, la integración territorial multinivel (local, regional, nacional), asociándose para potenciar una mayor capacidad de gestión, planeación, para generar sinergias y alianzas para la protección de las cuencas hidrográficas y los recursos hidrobiológicos, asociado al objeto del presente proyecto de ley.

Adicionalmente se estipulan las actividades económicas con estrictos criterios ambientalmente sostenibles permitidas en estas zonas por los moradores y habitantes de estas áreas lacustres, que por lo general son en su gran mayoría agropescadores; comunidades que se dedican a actividades según la época del año entre agricultura y pesca de bajo impacto y a pequeña escala.

Por su parte se crea un grupo especial interinstitucional con participación de todos los actores involucrados en la ocupación y uso de los terrenos comunales, así como su administración y ordenamiento agrario y ambiental. Estos terrenos comunales considerados por el régimen agrario actual como reserva territorial del Estado, serán objeto de una intervención priorizada por parte de todas las entidades con competencia tanto ambiental, como agraria, de desarrollo rural, de catastro y registro de las tierras rurales del país.

Finalmente el articulado contempla las funciones del grupo especial interinstitucional y las posibles fuentes de financiación de las actividades necesarias para el cumplimiento del objeto de recuperación de los cuerpos de agua y el ordenamiento ambiental y agrario, permitiéndole al Gobierno Nacional y a las entidades competentes, considerar nuevas fuentes de recursos para el logro de sus misionalidades.

3.1. Estado actual de los terrenos comunales

- **Definiciones:**

Playones Comunales: Son los terrenos baldíos que periódicamente se inundan con las aguas de las ciénagas que los forman, o con las avenidas de los ríos, los cuales han venido siendo ocupados tradicionalmente y en forma común por los vecinos del lugar.

Playones Nacionales: Son los terrenos baldíos que periódicamente se inundan a consecuencia del mar de leva y de las avenidas de los ríos, lagos, lagunas y ciénagas.

Sabanas Inundables: Son zonas compuestas por terrenos baldíos generalmente planos cubiertos de pastos naturales, los cuales han venido siendo ocupados tradicionalmente con ganados en forma común por los vecinos del lugar.

La Isla de los ríos: las islas se pueden definir como accidentes naturales, que conforman porciones de tierra rodeadas por agua dulce o de mar y que se encuentran dentro de los suelos de uso para aprovechamiento y conservación a cargo del Estado.

Madreviejas desecadas de los ríos: Es un trayecto del antiguo cauce de un río donde éste dejó de fluir por cambio de su curso, que por lo general tiene forma semicircular y su evolución está en función de la dinámica hidráulica del mismo río.

Lago: Depósito más o menos considerable de agua dulce o salada, con conexión con el mar o sin ella, que no abastece ni es abastecido, o abastece sin ser abastecido o es abastecido sin abastecer.

Laguna: Depósito de agua que abastece y es abastecido y cuyas características son iguales a las de los lagos, pero su profundidad inferior a 10 metros.

Ciénagas: Es un depósito de agua que abastece y es abastecido, cuyas características son iguales a los lagos, pero con una profundidad inferior a los 10 metros. Las ciénagas se han formado en las partes bajas de los ríos por procesos de inundaciones de llanuras o por acción conjunta entre el mar y los ríos. Son los cuerpos lagunares en las partes bajas y normalmente interconectados con los ríos.



Área comunal: Extensión de terreno ubicada dentro de las sabanas o playones comunales, que será compartida por los usuarios seleccionados para ese terreno, ya sea en cultivos transitorios o en ganadería.

Áreas indebidamente ocupadas: Son las porciones del terreno comunal ocupadas en contravención a las prohibiciones legales, o las ocupadas por personas que no reúnen los requisitos para ser usuarios de terrenos comunales.

Áreas ocupables y explotables individualmente: Extensión de terreno ubicado dentro de los playones comunales, que cada usuario puede ocupar y explotar individualmente en cultivos de pancoger.

Campesinos y/o pescadores de escasos recursos económicos: Personas que dependan exclusivamente de las actividades agropecuarias y/o de la pesca artesanal, cuyos activos brutos no excedan los treinta (30) salarios mínimos legales mensuales vigentes (smlmv).

3.2 Consideraciones generales

Uno de los propósitos del Proyecto de Ley es hacer más ágil los procedimientos ambientales y agrarios para el efectivo deslinde, recuperación y reglamentación de uso y manejo de los terrenos comunales, es esencial para el uso de la tierra y su adecuada administración y protección, ya que son bienes de uso público de especial destinación al beneficio y derecho al que tienen las comunidades campesinas y pesqueras más vulnerables que tradicionalmente dependen para su subsistencia.

La tradición normativa de los últimos años respecto a los bienes comunales data en lo establecido en la Ley 30 de 1988 la cual adiciona al artículo 3º de la Ley 135 de 1961 la delimitación de las tierras del Estado cuando éstas fueran producto de desecaciones de lagos o ciénagas, así como de los playones y sabanas comunales. En efecto, el Decreto 2031 de 1988, al regular la materia, dispuso que serían objeto del procedimiento de deslinde:

1. Bienes de uso público, como las playas marítimas y fluviales, los terrenos de bajamar, los ríos y todas las aguas que corren por cauces naturales, así como sus lechos, con excepción de aquellos que, según lo dispuesto por el inciso 2º del artículo 677 del Código Civil, sean considerados de propiedad privada.



2. Las tierras baldías donde se encuentran las cabeceras de los ríos navegables.
3. Las márgenes de los ríos navegables no apropiados por particulares por título legítimo.
4. Las costas desiertas de la república no pertenecen a particulares por título originario o título legítimo traslativo de dominio.
5. Las islas ubicadas en uno u otro mar pertenecientes al Estado que no estén ocupadas por poblaciones organizadas o apropiadas por particulares, en virtud de título legítimo traslativo de dominio.
6. Las islas de los ríos y lagos que sean ocupadas y desocupadas alternativamente por las aguas en sus crecidas y bajas periódicas.
7. Las islas de los ríos y lagos navegables por buques de más de cincuenta toneladas.
8. Los terrenos que han permanecido inundados o cubiertos por las aguas por un lapso de diez (10) años o más.
9. Los lagos, ciénagas y pantanos son de propiedad nacional.
10. Las tierras recuperadas o desecadas por medios artificiales y otras causas, cuyo dominio no corresponda por accesión u otro título a particulares.
11. Los playones a que se refieren los artículos 13 de la Ley 97 de 1946 y 14 del Decreto 547 de 1947.
12. Los bosques nacionales de que tratan los artículos 10 y 20 de la Ley 119 de 1919 y 70 de la Ley 85 de 1920.
13. Los terrenos de aluvión que se forman en los puertos habilitados.
14. Los demás bienes que por ley sean considerados de propiedad del Estado.¹

En relación con los terrenos comunales, el inciso 8º del artículo 69 de la Ley 160 de 1994 caracteriza su naturaleza jurídica y dispone el eje para regular su ocupación y uso: “Los playones y sabanas comunales constituyen reserva territorial del Estado y son imprescriptibles. No podrán ser objeto de cerramientos que tiendan a impedir el aprovechamiento de dichas tierras por los vecinos del lugar”.

¹ Artículo 2, Decreto 2031 de 1988.



Los terrenos comunales tienen gran relevancia en los ecosistemas como parte de la preservación del ambiente, que permite a los campesinos y pescadores tener garantía de subsistencia, ejemplo de ello son las 400.000 hectáreas de humedales en el Departamento de Córdoba el cual se caracteriza por tener ciénagas, embalses, lagunas, estanques y manglares. Según informe de la Procuraduría el 36,5% se destacan en lagos, lagunas o ciénagas².

Según informe de la (Procuraduría; 2020) actualmente Colombia tiene una extensión de 2.589.839 hectáreas de humedales, sin embargo el Instituto Von Humboldt en su documento *“Colombia Anfibia Un país de Humedales Volumen 1” (2015)*. menciona que en Colombia existen 30.781.149 ha las cuales están representadas en cuerpos de aguas continentales, hidrófilas continentales, lagunas costeras y manglares, es así como se reconocen cinco tipos de humedales principalmente (Marinos, estuarinos, lacustres, ribereños y palustres).

Cabe resaltar que los humedales son bienes de uso público el cual ha sido reiterado por las altas Cortes como ejemplo de ello, el concepto emitido por el Consejo de Estado en respuesta a una consulta realizada por el Distrito Especial de Bogotá, con relación a la calificación y tratamiento jurídico de estos bienes:

“(…) Dadas sus características y funciones naturales, los humedales son bienes de uso público, salvo los que formen parte de los predios de propiedad privada, aunque en este último caso la función social y ecológica de la propiedad permite a la autoridad competente imponer limitaciones con el objeto de conservarlos. Los humedales, cuando son reservas naturales de agua, están constituidos jurídicamente como bienes de uso público y por tanto, son inalienables e imprescriptibles, por mandato del artículo 63 de la Constitución Política.

“(…) Si los humedales son de uso público, los notarios no pueden autorizar la celebración de actos jurídicos mediante escritura pública que afecten su dominio o le impongan limitaciones. Por tanto, no les es permitido que se reciban, extiendan o autoricen declaraciones de particulares tendientes a que se corran a su nombre escrituras públicas sobre terrenos o áreas en donde existan humedales con tales características y que impliquen su enajenación, subdivisión, loteo, parcelación o segregación. Tampoco se podrá proceder a su registro”.

² Informe final, actuación preventiva. Deslinde, recuperación y reglamentación de uso y manejo de terrenos comunales en la región Caribe. Procuraduría General de la Nación -Procuraduría delegada para asuntos ambientales y agrarios (2020).



La región Caribe cuenta con los principales humedales siendo las ciénagas el ecosistema que mayormente genera actividades económicas, principalmente la pesca artesanal, la agricultura y la ganadería. En la Costa Caribe está el 71% de humedales de carácter permanente o semipermanente (...) de todo el territorio nacional. (Ministerio del Medio Ambiente; Instituto Alexander Von Humboldt, 1999)³. Sin embargo, es importante resaltar los fenómenos que se presentan alrededor de estos ecosistemas como la apropiación indebida, la explotación descontrolada, la tala de especies arbóreas y la construcción de jarillones siendo un grave problema que se debe atender con prioridad con el objetivo de deslindar, recuperar y reglamentar el uso y manejo.

En este sentido es importante resaltar precedentes emitidos por la Corte Constitucional como por ejemplo la Sentencia T- 194 de 1999, en la cual se refirió a la situación de las Ciénagas de medio y bajo Sinú, “ordenando entre otras medidas las siguientes: i) a los alcaldes, concejales y personeros la suspensión de obras de relleno y desecación, para la recuperación del espacio público natural y el cumplimiento de la función ecológica de la propiedad, ii) y al INCORA le prohibió continuar con la política de titulación al interior de humedales”⁴.

La Procuraduría general de la Nación, a través de la Delegada Nacional para asuntos agrarios y ambientales, ha presentado informe especial de actuaciones preventivas sobre el deslinde, recuperación y reglamentación de uso y manejo de terrenos comunales a corte de marzo de 2020, el cual muestra el estado de los procesos que en el marco de sus competencias, adelantan las autoridades municipales, ambientales y la autoridad de tierras en dichos complejos lacustres.

Este informe (PGN, 2020) alerta sobre la compleja situación en la que se encuentra por un lado la difícil y poca articulación institucional en los territorios para atender los diversos procesos administrativos para la recuperación efectiva de los terrenos del Estado y la garantía que tienen los campesinos y pescadores para hacer uso de estos como sujetos de especial protección constitucional.

Otra de las alertas que plantea el mencionado informe es el estado de afectación a los ecosistemas, poniendo en riesgo el equilibrio ecosistémico e hidrobiológico de estas

³ Tomado de Viceministerio de Ambiente. Política Nacional del Recurso Hídrico, 2010. Pág. 32, En: PGN, (marzo 2020).

⁴ Informe final, actuación preventiva. Deslinde, recuperación y reglamentación de uso y manejo de terrenos comunales en la región Caribe. Procuraduría General de la Nación -Procuraduría delegada para asuntos ambientales y agrarios Pág 15 (2020).



importantes áreas. Por último mencionar que dichas afectaciones en gran medida dan origen a su vez a los diversos conflictos entre los pobladores locales. Por un lado se encuentra lo que reclaman un uso comunal y por el otro los que reclaman como parte de su propiedad. Conflictos muchas veces tornados violentos y de una complejidad que con frecuencia desborda las capacidades de las autoridades locales.

Al respecto se retoman las principales conclusiones y recomendaciones que presenta la procuraduría agraria y ambiental en el informe especial de la actuación preventiva, dichas recomendaciones en gran parte se recogen en el presente proyecto de ley.

“La Procuraduría General de la Nación insiste en la importancia de los bienes de uso público, su restitución y protección, enfatizando sobre bienes de uso público de carácter rural, tales como: humedales, especialmente las ciénagas, así como los baldíos especiales, sabanas, playones comunales, áreas de manglar; velando por los derechos colectivos al debido equilibrio ecológico, manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, el goce del espacio público y la utilización y defensa de dichos bienes.

En los informes elaborados por los Procuradores Judiciales Ambientales y Agrarios de la Región Caribe, que se incluyen en el acápite 3 del presente documento, **se evidencia que el Estado Colombiano ha intervenido de forma intermitente y contradictoria en la protección y el manejo de los playones y sabanas comunales, lo que ha significado para los agricultores- pescadores interesados en el uso de estos ecosistemas una lucha incesante y poco fructífera por el reconocimiento de su situación como sujetos de derechos.** (negrilla fuera del texto).

Las autoridades ambientales de la región, como también se acredita en los citados reportes, han sido omisivas en el cumplimiento de sus competencias para la protección y restauración de los ecosistemas de ciénagas, al no impedir y sancionar la intervención, desviación y retención de las corrientes por medio de la construcción de jarillones y terraplenes, la alteración de las dinámicas propias de estos sistemas naturales de acuerdo a las temporadas secas y de lluvias y la desecación progresiva de muchas de la ciénagas del Caribe. **La Procuraduría advierte lógicas de acaparamientos de bienes que a más de su condición de uso público constituyen reserva territorial del Estado de destinación específica y regulada de forma especial.** Las actuaciones irregulares de desecamiento, tendientes a la apropiación subrepticia de las tierras, conlleva a la afectación evidente de estas áreas de especial importancia ecológica, a la precarización de los múltiples servicios ecosistémicos a ellos asociados y conculca los



derechos que el estado ha reconocido a los usuarios del régimen comunal de las tierras desde 1957. (negrilla fuera del texto).

Ahora bien, respecto al uso y extensión de dichos bienes públicos y en consonancia con el precitado fallo se presentan los siguientes antecedentes:

DEPARTAMENTO DE CÓRDOBA⁵

CIÉNAGA EL VICHAL MUNICIPIO DE CERETÉ

Conflicto territorial:

Esta ciénaga fue deslindada por el INCODER mediante Resolución N° 801 de 2007 con un área de 263,5 ha., sin embargo, la decisión fue objeto de revisión agraria ante el Consejo de Estado, que, mediante sentencia del 30 de agosto de 2018, M.P. María Adriana Marín, deja en firme el deslinde.

El predio fue recuperado, y posteriormente la Procuraduría Agraria impulsó la expedición del reglamento de uso de los playones, que previo concepto ambiental de la CAR CVS, profirió la Agencia Nacional de Tierras, mediante la Resolución No 7849 del 20 de junio de 2019, determinando que el 77% podría ser objeto de cultivos transitorios, asignando permiso de uso para 50 familias a las que previamente se les diligenció el formulario como sujetos de acceso a tierras (FISO), se evaluaron sus requisitos y se les calificó en el RESO.

Teniendo en cuenta que se trata del primer reglamento sobre playones expedido por la Agencia Nacional de Tierras⁸, la necesidad de seguimiento sobre su ejecución, y la vulnerabilidad de la población beneficiaria ante amenazas de perturbación de su ocupación, se priorizó este caso para vigilar el cumplimiento de los deberes de la Alcaldía Municipal de Cereté, la ANT, la CAR CVS y la Agencia de Desarrollo Rural.

⁵ Informe final, actuación preventiva. Deslinde, recuperación y reglamentación de uso y manejo de terrenos comunales en la región Caribe. Procuraduría General de la Nación -Procuraduría delegada para asuntos ambientales y agrarios Páginas 16-23 (2020).



CIÉNAGA CORRALITO MUNICIPIO DE CERETÉ

Conflicto territorial:

Esta ciénaga fue deslindada por el INCODER mediante Resolución N° 935 de 2007 y cuenta con 548,1 ha.; pese a gozar de firmeza a 2017 no se había ejecutado, por lo cual se inició desde la PGN intervención para impulsar el registro de la resolución en cada folio de matrícula inmobiliaria cuya propiedad privada se desvirtuó, y que hace parte del área del bien público.

Ante esta solicitud la ANT adelantó los análisis catastrales y registrales, encontrando que era necesario corregir algunos errores en la identificación predial, para proceder a la

inscripción y ejecución, lo que hizo a través de la Resolución No. 9341 del 15 de julio de 2019 que quedó ejecutoriada el 04 de diciembre de 2019, y ya cuenta con la correspondiente constancia para proceder a su registro.

De los errores también se identificó que había predios que se encontraban dentro del polígono, y no habían sido incluidos en el deslinde, frente a estos la ANT adelantará procesos de clarificación desde el punto de vista de la propiedad.

En lo ambiental, esta ciénaga ha sido declarada Distrito de Conservación de Suelos por la CAR CVS y cuenta con Plan de Manejo cuya implementación aún es incipiente, en este marco algunas asociaciones de pescadores y campesinos aportan en su protección como vigías ambientales, pero el área ha sido afectada recientemente por incendios de considerables proporciones y por extracción de madera y fauna.

DEPARTAMENTO DE SUCRE

COMPLEJO MACHADO MUNICIPIO DE SAN BENITO ABAD

Conflicto territorial:

La indeterminación del límite físico de las ciénagas, así como la falta de reglamentación de uso de los playones, ha generado conflictos por décadas entre los propietarios de los predios colindantes y los campesinos que realizan cultivos de pancoger en la zona de los playones.



El Complejo Cenagoso Machado, ubicado en el municipio de San Benito Abad, Sucre tiene una cabida superficial de 6.286,04 hectáreas, comprende las siguientes ciénagas: Calle larga (2.798,57 ha); Ciénaga Olaya (467,18 ha); La india (716,24 ha); Cabeza de Vaca (1.080,73 ha); Ciénaga Cholén (564,04 ha); La Molina (72,09 ha); La Villa (445,77 ha) y Los Ponches (141,42 ha). El proceso de deslinde se inició con la solicitud que realizaron Enrique Hoyos y Samuel Oliveros, expidiéndose auto del 18 de febrero de 1997 por el extinto INCORA, que ordenó la práctica de diligencia previa a los terrenos que conforman la denominada Ciénaga de Machado, diligencia realizada el 20 de febrero de dicha anualidad. El 31 de marzo de 1997, el mismo Instituto expidió la Resolución No. 0256 mediante la que dispuso iniciar el procedimiento.

CIÉNAGA CAÑO PALOMO MUNICIPIO DE SAN BENITO ABAD

Conflicto territorial:

La carencia de reglamentación del uso de los playones comunales ha generado conflictos entre los propietarios de los predios colindantes y los campesinos que realizan sus cultivos de pancoger en la zona. Este es el caso de los terrenos baldíos que conforman la ciénaga de Caño Palomo, problemática que se presenta hace varias décadas.

El playón comunal denominado Caño Palomo hace parte del complejo cenagoso de machado; este se encuentra situado en el municipio de San Benito Abad, Sucre, el cual se deslindó mediante Resolución 4935 del 5 de octubre de 1994 en la que determinó, además, que su extensión es de 298,41 hectáreas.

Lo anterior es muestra de la diversidad de conflictos territoriales asociados a la posesión y tenencia de la tierra alrededor de los complejos de humedales en Colombia. Cabe resaltar que en los casos anteriormente mencionados, en la solución de dichos conflictos ha primado la protección ambiental y el uso de tierras comunales para beneficio de las familias campesinas y pesqueras que habitan dichas tierras.

Por otra parte los conflictos acá expuestos son una motivación más para argumentar la necesidad de una política de Estado orientada a la planificación, delimitación, recuperación, restauración, ordenamiento ambiental y agrario de los lagos, ciénagas y sabanas comunales.



Finalmente mencionar que se hace urgente una actuación coordinada, sinérgica y efectiva del Estado para el logro constitucional de adelantar de manera decidida el deslinde de las ciénagas del país y de los terrenos comunales; garantizar la recuperación y restitución de los terrenos comunales, implementar los reglamentos de uso y manejo de los terrenos y adoptar las medidas de protección conservación y restauración ambiental.

4. Beneficios y oportunidades

El presente proyecto ley, busca la Implementación de una Política de Estado para la formulación y ejecución de un plan para la delimitación, recuperación, restauración y ordenamiento ambiental y agrario de los playones, sabanas inundables, islas de los ríos, madrevejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional, que contribuya con la protección de la agricultura campesina, familiar y comunitaria asociada a la conservación de los ecosistemas en todo el territorio colombiano. Con ello no solo se busca garantizar el acceso y uso a los terrenos comunales, sino que también a partir de procesos sinérgicos entre el ordenamiento ambiental y agrario la protección y conservación ambiental y el derecho constitucional que tenemos los y las colombianas a gozar de un ambiente sano.

Los ecosistemas de los que habla la presente ley, se clasifican de alta importancia por su contribución a la conservación y producción de agua. Según el informe Colombia Anfibia del Instituto Von Humboldt señala que “Colombia tiene 30.781.149 ha de humedales en el país, los cuales representan el 26 % del territorio continental e insular. Lo que demuestra que somos territorio anfibia en el que gran parte de su geografía y su cultura están asociadas directamente al agua”

Ahora bien dichos ecosistemas presentan una alta biodiversidad no solo de fauna y flora, sino que también en los grupos humanos que lo habitan y se apropian de él. Dichos ecosistemas pueden contener:

- **Fitoplancton.** Plancton compuesto por organismos que hacen fotosíntesis. Pertenecen a este grupo las algas (como euglenófitas, crisófitas y clorofíceas) y las cianobacterias (células que comparten atributos de las bacterias y de las plantas).
- **Perifiton.** Comunidad de microalgas, bacterias y hongos. Se ve como una capa verde adherida a sustratos, y son responsables de gran parte de la fotosíntesis de un humedal cuando no hay plantas acuáticas. Funciona como productor primario y también como descomponedor.



- **Vegetación acuática.** Productores primarios como plantas superiores, algas, musgos y briófitas macroscópicas. Da refugio a muchos de los organismos que viven en el agua. Puede ser enraizada sumergida, enraizada emergente o flotante.
- **Zooplancton.** Animales microscópicos como protistas, copépodos, cladóceros, rotíferos, crustáceos y larvas de animales más grandes como peces. Se alimentan del fitoplancton o de material orgánico particulado.
- **Artrópodos y moluscos.** Crustáceos, como los camarones (*Macrobrachium* sp.) (A) y diferentes especies de caracoles (B) que intervienen en la descomposición.
- **Peces.** Habitan permanente o temporalmente en las ciénagas. Se observan en la ilustración especies migratorias como el bocachico (*Prochilodus magdalenae*) (A) y el bagre rayado (*Pseudoplatistoma magdaleniatum*) (B).
- **Mamíferos.** Especies como el manatí (*Trichechus manatus*) se alimentan de plantas acuáticas, invertebrados y pequeños peces.

Adicionalmente se presentan reptiles, aves, vegetación arbustiva, bosques riparios entre otros, que contribuyen a los ciclos de vida y la biodiversidad de nuestro país.

Ahora bien, dichas zonas han sido ocupadas históricamente por comunidades campesinas y ribereñas que construyen su vida y su entorno alrededor del agua y sus ciclos, desarrollando un conocimiento ancestral y cultural que le permite no solo dar un uso de esas zonas, sino que también generar mecanismos de autoprotección y conservación ambiental.

En este orden de ideas, uno de los principales beneficios de la presente ley, están orientados a la protección ambiental de la biodiversidad que albergan los ecosistemas objetos de la presente ley, así como las relaciones hombre naturaleza que se presentan a partir no sólo del ordenamiento agrario, sino que también de reconocimientos de los procesos de conservación y uso de las comunidades a través de la participación comunitaria.

Por consiguiente, el presente proyecto no pretende sólo la ordenación ambiental, sino que también a través del proceso de deslinde busca brindar garantías para el aprovechamiento y uso adecuado de la tierra por parte de las comunidades campesinas y ribereñas. En este sentido podemos decir que, si bien el procedimiento de deslinde tiene implícitos factores de orden ambiental, tales como preservar los bienes del Estado, en particular de aquellos que comportan importancia ambiental, no es su objeto hacer una delimitación de tipo ambiental sino, por el contrario, precisar los límites de los bienes de la nación a partir del



estudio de la naturaleza jurídica de los bienes y la relación de propiedad que tienen, lo que le permite al Estado recuperar aquellos predios indebidamente apropiados y llevar a cabo los programas que sean pertinentes para su conservación y aprovechamiento tal como los terrenos comunales.

5. Marco Constitucional

El proyecto de ley se sustenta con una extensa relación constitucional y legal sobre la cual se soporta su contenido y disposiciones tanto en los temas del ordenamiento agrario como en el ambiental. Como quiera que se consideran un importante número de normas se destaca lo ya referenciado en el marco constitucional, toda vez que creemos que este proyecto de ley busca, en el marco del cumplimiento del mandato constitucional, dar mayor soporte y alcance normativo para el cumplimiento constitucional en la materia.

En este sentido retomamos los artículos constitucionales referenciados en el proyecto de ley así:

Artículo 8: Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la nación.

Artículo 58: Se garantiza la propiedad privada y le atribuye una función social que implica obligaciones y señala que a la misma le es inherente una función ecológica.

Artículo 64: Es deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito, comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos.

Artículo 65: La producción de alimentos gozará de la especial protección del Estado. Para tal efecto, se otorgará prioridad al desarrollo integral de las actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras, forestales y agroindustriales, así como también a la construcción de obras de infraestructura física y adecuación de tierras. De igual manera, el Estado promoverá la investigación y la transferencia de tecnología para la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario, con el propósito de incrementar la productividad.



Artículo 79: Derecho fundamental de las personas a gozar de un ambiente sano e impone al Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente y de conservar las áreas de especial importancia ecológica.

Artículo 80: El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible y lograr su conservación, restauración o sustitución. Para lograr tal propósito le impone el deber de adoptar las medidas necesarias para prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental y, a la vez, le otorga la facultad de aplicar sanciones.

Artículo 95º: En su numeral 8 los ciudadanos están en el deber de proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano.

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

(...)

18. Dictar las normas sobre apropiación o adjudicación y recuperación de tierras baldías

(...)

Artículo 333 y 334: Garantiza la libertad económica y le imponen obligaciones de carácter social y, a su vez, le otorgan al Estado la facultad de intervención para limitarla conforme a la ley, cuando se presente la necesidad de proteger el ambiente y el interés cultural de la nación.

6. Marco Legal

LEY 99 DE 1993, por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones. Específicamente en su artículo 1º (numerales 1, 5 y 6) y 3º.

LEY 23 DE 1973, por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones, artículo segundo.

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 sus decretos reglamentarios.



Ley 1454 de 2011. Por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones, artículo tercero.

Decreto 2367 de 2015. Por el cual se crea el Consejo Superior de la Administración de Ordenamiento del Suelo Rural.

Decreto 2811 de 1974. Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, destacándose los artículos: 1º, 8º, 9º, 42 y 181.

Decreto 3570 de 2011, Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Decreto 1985 de 2013, Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y se determinan las funciones de sus dependencias.

Decreto 3571 de 2011, por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Decreto 210 de 2003, por el cual se determinan los objetivos y la estructura orgánica del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, y se dictan otras disposiciones.

Decreto 4145 de 2011, por medio del cual se creó la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria.

Decreto 2363 de 2015, por el cual por el cual se crea la Agencia Nacional de Tierras

Decreto 208 de 2004, por el cual se modifica la estructura del Instituto Geográfico Agustín Codazzi y se dictan otras disposiciones.

Decreto 2723 de 2014, por el cual se modifica la estructura de la Superintendencia de Notariado y Registro.

Decreto 2189 de 2017, Por el cual se modifica la estructura del Departamento Nacional de Planeación.

Decreto 4181 de 2011, por el cual se escinden unas funciones del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder) y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, y se crea la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP)

7. Pliego de modificaciones

Las modificaciones propuestas a continuación incorporan los comentarios emitidos por los senadores ponentes y entidades consultadas:

TEXTO RADICADO	TEXTO CON MODIFICACIONES PARA PRIMER DEBATE
<p>“Por medio del cual se adopta una política de Estado para ordenar la delimitación, recuperación, restauración y ordenamiento ambiental y agrario de los Lagos, Ciénagas, Playones y Sabanas Comunes”.</p>	<p>“Por medio del cual se adopta una política de Estado para ordenar la delimitación, recuperación, restauración y ordenamiento ambiental y agrario de los Lagos, Ciénagas, Playones y Sabanas Comunes”.</p>
<p>Artículo 1º. Objeto de la Ley.</p> <p>Ordenar a las entidades del orden nacional y regional concurrir, en el marco de sus competencias y funciones, en la implementación de una Política de Estado para la formulación y ejecución de un plan para la delimitación, recuperación, restauración y ordenamiento ambiental y agrario de los playones, sabanas inundables, islas de los ríos, madre viejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional, que contribuya con la protección de la agricultura campesina, familiar y comunitaria asociada a la conservación de los ecosistemas en todo el territorio colombiano.</p>	<p>Artículo 1º. Objeto de la Ley.</p> <p>Ordenar a las entidades del orden nacional y regional concurrir, en el marco de sus competencias y funciones, en la implementación de una Política de Estado para la formulación y ejecución de un plan para la delimitación, recuperación, restauración, <u>uso sostenible</u> y ordenamiento ambiental y agrario de los playones, sabanas inundables, islas de los ríos, madre viejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional, que contribuya con la protección de la agricultura campesina, familiar y comunitaria asociada a la conservación de los ecosistemas en todo el territorio colombiano.</p>

Artículo 2°. Articulación Institucional. Será deber para las entidades del sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, Agricultura y Desarrollo Rural, Departamento de Planeación Nacional, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC, Superintendencia de Notariado y Registro SNR, y las entidades territoriales en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible - CAR y demás autoridades ambientales con jurisdicción en estas áreas, en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiaridad y solidaridad, destinar esfuerzos a la recuperación de los bienes de uso público de la Nación tratándose de forma particular de los playones, sabanas inundables, islas de los ríos, madre viejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional; concurrirán a las acciones de protección de las cuencas hidrográficas y los recursos hidrobiológicos por medio de acciones dirigidas a la descontaminación y a evitar la sedimentación y salinización de los cursos del agua, así como a la adecuación y restauración de los suelos en los términos del Código de Recursos Naturales; adelantarán programas de sustitución y reconversión productiva de actividades de alto impacto que se encuentren al interior del área de influencia de cada uno de los bienes de uso público y los ecosistemas asociados con el fin de garantizar la protección del agua, el suelo y en general los recursos naturales y los servicios ecosistémicos a ellos asociados.

Parágrafo. Las entidades territoriales,

Artículo 2°. Articulación Institucional. Será deber para las entidades del sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, Agricultura y Desarrollo Rural, Departamento de Planeación Nacional, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC, Superintendencia de Notariado y Registro SNR, y las entidades territoriales en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible - CAR y demás autoridades ambientales con jurisdicción en estas áreas, en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiaridad y solidaridad, destinar esfuerzos a la recuperación de los bienes de uso público de la Nación tratándose de forma particular de los playones, sabanas inundables, islas de los ríos, madre viejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional; concurrirán a las acciones de protección de las cuencas hidrográficas y los recursos hidrobiológicos por medio de acciones dirigidas a la descontaminación y a evitar la sedimentación y salinización de los cursos del agua, así como a la adecuación, **recuperación** y restauración de los suelos en los términos del Código de Recursos Naturales; adelantarán programas de sustitución y reconversión productiva de actividades de alto impacto que se encuentren al interior del área de influencia de cada uno de los bienes de uso público y los ecosistemas asociados con el fin de garantizar la protección del agua, el suelo y en general los recursos naturales y los servicios ecosistémicos a ellos asociados.

<p>nacionales e instancias de integración territorial, podrán asociarse para promover una mayor capacidad de gestión, planeación, generar sinergias y alianzas para el cumplimiento de lo estipulado en la presente ley.</p>	<p>Parágrafo. Las entidades territoriales, nacionales e instancias de integración territorial, podrán asociarse para promover una mayor capacidad de gestión, planeación, generar sinergias y alianzas para el cumplimiento de lo estipulado en la presente ley.</p>
<p>Artículo 3º. Actividades Económicas. En los bienes objeto de la presente ley se permitirán únicamente las actividades agropecuarias y económicas de bajo impacto que hagan uso de buenas prácticas ambientalmente sostenibles dirigidas al cierre eficaz de la frontera agrícola y la protección de los recursos naturales, con participación de las organizaciones de usuarios de cada área.</p>	<p>Artículo 3º. Actividades Económicas. En los bienes objeto de la presente ley se permitirán únicamente las actividades agropecuarias y económicas de bajo impacto que hagan uso de buenas prácticas ambientalmente sostenibles dirigidas al cierre eficaz de la frontera agrícola y la protección de los recursos naturales, con participación de las organizaciones <u>de campesinos y pesqueros que hace uso en cada área.</u></p>
<p>Artículo 4º: Terrenos comunales. El Estado prevalecerá su intervención en los playones y sabanas comunales en su condición de terrenos baldíos que constituyen reserva territorial del Estado garantizando que los mismos no sean objeto de cerramiento que impida su aprovechamiento por los vecinos del lugar.</p> <p>Parágrafo: La autoridad nacional de tierras determinará el área para uso de manejo individual o comunal, garantizando que el mismo sea eficaz para establecer actividades acordes a las características agroecológicas de los terrenos y para que el mismo se dirija exclusivamente a campesinos o pescadores de la zona, de escasos recursos económicos que no sean propietarios de tierras y que tengan tradición en las labores rurales, que</p>	<p>Artículo 4º: Terrenos comunales. El Estado prevalecerá su intervención en los playones y sabanas comunales en su condición de terrenos baldíos que constituyen reserva territorial del Estado garantizando que los mismos no sean objeto de cerramiento que impida su aprovechamiento por los vecinos del lugar.</p> <p>Parágrafo: La autoridad nacional de tierras determinará el área para uso de manejo individual o comunal, garantizando que el mismo sea eficaz para establecer actividades acordes a las características agroecológicas de los terrenos y para que el mismo se dirija exclusivamente a campesinos o pescadores de la zona, de escasos recursos económicos que no sean propietarios de tierras y que tengan tradición en las labores rurales, que</p>

<p>se hallen en condiciones de pobreza y que dependan exclusivamente de las actividades agropecuarias y/o de la pesca artesanal con la finalidad primordial de asegurar la subsistencia alimentaria para su familia.</p>	<p>se hallen en condiciones de pobreza y que dependan exclusivamente de las actividades agropecuarias y/o de la pesca artesanal con la finalidad primordial de asegurar la subsistencia alimentaria para su familia.</p>
<p>Artículo 5°. Participación de Actores. Se garantizará la participación de las comunidades, que hacen uso de los terrenos comunales, en la delimitación formulación y ejecución participativa de los planes de recuperación, restauración, sustitución y conservación de la mano con estrategias de educación ambiental; garantizándoles el tiempo y las condiciones para su adaptación a las nuevas prácticas, logrando una transición gradual y diferenciada por tipo de actor.</p>	<p>Artículo 5°. Participación de Actores. Se garantizará la participación de las comunidades <u>campesinas y pesqueras</u>, que hacen uso de los terrenos comunales, en la delimitación formulación y ejecución participativa de los planes de recuperación, restauración, sustitución y conservación de la mano con estrategias de educación ambiental; garantizándoles el tiempo y las condiciones para su adaptación a las nuevas prácticas, logrando una transición gradual y diferenciada por tipo de actor.</p>
<p>Artículo 6°. Grupo Especial. Créase el grupo especial de atención a los bienes baldíos inundables, playones y sabanas comunales, islas de los ríos y madrevejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional, sin generar erogaciones presupuestales, integrado por El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), La Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), La Agencia Nacional de Tierras (ANT), La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), La Agencia de Desarrollo Rural- ADR, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), Las Corporaciones Autónoma Regionales y de Desarrollo Sostenible CAR, Las organizaciones de pescadores y</p>	<p>Artículo 6°. Grupo Especial. Créase el grupo especial de atención a los bienes baldíos inundables, playones y sabanas comunales, islas de los ríos y madrevejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional, sin generar erogaciones presupuestales, integrado por El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), La Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), La Agencia Nacional de Tierras (ANT), La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), La Agencia de Desarrollo Rural- ADR, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), Las Corporaciones Autónoma Regionales y de Desarrollo Sostenible CAR, Las organizaciones de pescadores y</p>

campesinos de cada área a intervenir y el Ministerio Público en asuntos Agrarios y Ambientales.

Parágrafo. La ANT coordinará con las autoridades ambientales la implementación de manera perentoria de las acciones contempladas para los procesos de delimitación de las rondas hídricas, e instalará en un término de 3 meses la conformación del Grupo Especial de Atención a los playones y sabanas comunales, islas de los ríos y madrevejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional para atender de manera prioritaria los procesos de deslinde y recuperación de baldíos indebidamente ocupados, así como las acciones de descontaminación y las dirigidas a evitar la sedimentación y salinización de los cursos del agua, y la adecuación y restauración de los suelos bajo las premisas constitucionales de reconocimiento y protección de los derechos del campesinado y las comunidades étnicas, en consonancia con lo dispuesto por los artículos 64 y 65 de la Constitución Política de Colombia.

campesinos de cada área a intervenir y el Ministerio Público en asuntos Agrarios y Ambientales.

Parágrafo. La ANT coordinará con las autoridades ambientales la implementación de manera perentoria de las acciones contempladas para los procesos de delimitación de las rondas hídricas, e instalará en un término de 3 meses la conformación del Grupo Especial de Atención a los playones y sabanas comunales, islas de los ríos y madrevejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional para atender de manera prioritaria los procesos de deslinde y recuperación de baldíos indebidamente ocupados, así como las acciones de descontaminación y las dirigidas a evitar la sedimentación y salinización de los cursos del agua, y la adecuación, recuperación y restauración de los suelos bajo las premisas constitucionales de reconocimiento y protección de los derechos del campesinado y las comunidades étnicas, en consonancia con lo dispuesto por los artículos 64 y 65 de la Constitución Política de Colombia.

Artículo 7º. Funciones del grupo especial. Dentro de las funciones del Grupo Especial de atención a los playones y sabanas comunales, islas y madrevejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional estarán:

a) Servir de organismo coordinador entre las distintas

Artículo 7º. Funciones del grupo especial. Dentro de las funciones del Grupo Especial de atención a los playones y sabanas comunales, islas y madrevejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional estarán:

a) Servir de organismo coordinador entre las distintas

instancias del Gobierno Nacional, y facilitar la articulación entre éstas y las del nivel territorial, en materia de ordenamiento ambiental y agrario, y fijar las orientaciones generales que las entidades deben seguir para garantizar la efectividad de la función social y ecológica de la propiedad.

b) Definir los criterios y priorizar los bienes de uso público a ser intervenidos de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 40 de la presente ley.

c) Orientar y propiciar la articulación y coordinación de los procesos de catastro y registro de la propiedad rural, para su adecuada relación de la información, así como establecer los parámetros para depurar y corregir los registros inmobiliarios, la información catastral y la finalización de los procesos agrarios que se adelanten en relación con lo bienes objeto de la presente ley.

d) Impartir lineamientos para identificar los bienes en relación con los cuales se promueven litigios de diversa índole, e impulsar las actuaciones a las que haya lugar sobre los bienes objeto de la presente ley.

e) Propiciar escenarios de consulta y concertación para la formulación de los Planes de Ordenamiento Social y Productivo del Suelo, los reglamentos de uso y manejo de terrenos comunales y demás acuerdos de uso común; así como fijar criterios que permitan reducir, conciliar y resolver la problemática que se pueda presentarse en las intervenciones que lleven a cabo las

instancias del Gobierno Nacional, y facilitar la articulación entre éstas y las del nivel territorial, en materia de ordenamiento ambiental y agrario, y fijar las orientaciones generales que las entidades deben seguir para garantizar la efectividad de la función social y ecológica de la propiedad.

b) Definir los criterios y priorizar los bienes de uso público a ser intervenidos de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 40 de la presente ley.

c) Orientar y propiciar la articulación y coordinación de los procesos de catastro y registro de la propiedad rural, para su adecuada relación de la información, así como establecer los parámetros para depurar y corregir los registros inmobiliarios, la información catastral y la finalización de los procesos agrarios que se adelanten en relación con lo bienes objeto de la presente ley.

d) Impartir lineamientos para identificar los bienes en relación con los cuales se promueven litigios de diversa índole, e impulsar las actuaciones a las que haya lugar sobre los bienes objeto de la presente ley.

e) Propiciar escenarios de consulta y concertación para la formulación de los Planes de Ordenamiento Social y Productivo del Suelo, los reglamentos de uso y manejo de terrenos comunales y demás acuerdos de uso común; así como fijar criterios que permitan reducir, conciliar y resolver la problemática que se pueda presentarse en las intervenciones que lleven a cabo las


<p>entidades públicas para el cumplimiento de la presente ley.</p> <p>f. Promover la adopción de los procesos, metodologías, e instrumentos técnicos, económicos, jurídicos, entre otros, para lograr la delimitación, el deslinde y la recuperación de los bienes de la nación objeto de la presente ley.</p> <p>g) Conformar equipos especializados para los procesos de delimitación de los planos inundables históricos, haciendo uso de métodos cartográficos, análisis de suelos y metodologías participativas.</p> <p>h) Revisar, evaluar y proponer diferentes políticas sectoriales que tengan injerencia directa con el ordenamiento ambiental y agrario de los bienes objeto de la presente ley.</p> <p>i) Presentar informes semestrales al Congreso de la República sobre el cumplimiento de sus funciones.</p>	<p>entidades públicas para el cumplimiento de la presente ley.</p> <p>f. Promover la adopción de los procesos, metodologías, e instrumentos técnicos, económicos, jurídicos, entre otros, para lograr la delimitación, el deslinde y la recuperación de los bienes de la nación objeto de la presente ley.</p> <p>g) Conformar equipos especializados para los procesos de delimitación de los planos inundables históricos, haciendo uso de métodos cartográficos, <u>análisis de los sistemas de Información Geográficos</u>, análisis de suelos y metodologías participativas.</p> <p>h) Revisar, evaluar y proponer diferentes políticas sectoriales que tengan injerencia directa con el ordenamiento ambiental y agrario de los bienes objeto de la presente ley.</p> <p>i) Presentar informes semestrales al Congreso de la República sobre el cumplimiento de sus funciones.</p>
<p>Artículo 8°. El Gobierno nacional podrá financiar con aportes del Presupuesto General de la Nación y con créditos y/o garantías de crédito, la participación de las Entidades Territoriales, ambientales y agrarias en los procesos de ordenamiento ambiental y agrario de que trata la presente ley. Otras fuentes podrán ser consideradas según lo determine algunas de las entidades cabeza del sector agricultura,</p>	<p>Artículo 8°. El Gobierno nacional podrá financiar con aportes del Presupuesto General de la Nación y con créditos y/o garantías de crédito, la participación de las Entidades Territoriales, ambientales y agrarias en los procesos de ordenamiento ambiental y agrario de que trata la presente ley. Otras fuentes podrán ser consideradas según lo determine algunas de las entidades cabeza del sector agricultura,</p>


<p>ambiente o planeación nacional. Esta participación permitirá dotar a las Entidades Territoriales de una fuente de ingresos nuevos y modernos.</p>	<p>ambiente o planeación nacional. Esta participación permitirá dotar a las Entidades Territoriales de una fuente de ingresos nuevos y modernos.</p>
<p>Artículo 9°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 9°. Vigencia. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.</p>

8. Proposición Final

Por lo expuesto anteriormente y por cumplir el Proyecto de Ley con los requisitos constitucionales para su trámite, los senadores ponentes nos permitimos presentar ponencia positiva con pliego de modificaciones y solicitamos a las y los Honorables Senadores de la República de la Comisión Quinta Constitucional, aprobar en primer debate el Proyecto de Ley No. 136 de 2020 (Senado) “Por medio del cual se adopta una política de Estado para ordenar la delimitación, recuperación, restauración y ordenamiento ambiental y agrario de los Lagos, Ciénagas, Playones y Sabanas Comunes”.

De los Honorables Congresistas,


PABLO CATATUMBO TORRES
 Honorable Senador
 Coordinador ponente


DAIRA DE JESUS GALVIS
 Honorable Senadora
 Ponente:



TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE EN EL SENADO DEL PROYECTO DE LEY No. 136 de 2020 (Senado) “Por medio del cual se adopta una política de Estado para ordenar la delimitación, recuperación, restauración y ordenamiento ambiental y agrario de los Lagos, Ciénagas, Playones y Sabanas Comunes”.

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto de la Ley.

Ordenar a las entidades del orden nacional y regional concurrir, en el marco de sus competencias y funciones, en la implementación de una Política de Estado para la formulación y ejecución de un plan para la delimitación, recuperación, restauración, uso sostenible y ordenamiento ambiental y agrario de los playones, sabanas inundables, islas de los ríos, madrevejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional, que contribuya con la protección de la agricultura campesina, familiar y comunitaria asociada a la conservación de los ecosistemas en todo el territorio colombiano.

Artículo 2º. Articulación Institucional. Será deber para las entidades del sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, Agricultura y Desarrollo Rural, Departamento de Planeación Nacional, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Instituto Geográfico Agustín Codazzi-IGAC, Superintendencia de Notariado y Registro SNR, y las entidades territoriales en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible - CAR y demás autoridades ambientales con jurisdicción en estas áreas, en aplicación de los principios de coordinación, concurrencia, complementariedad, subsidiaridad y solidaridad, destinar esfuerzos a la recuperación de los bienes de uso público de la Nación tratándose de forma particular de los playones, sabanas inundables, islas de los ríos, madrevejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional; concurrirán a las acciones de protección de las cuencas hidrográficas y los recursos hidrobiológicos por medio de acciones dirigidas a la descontaminación y a evitar la sedimentación y salinización de los cursos del agua, así como a la adecuación, recuperación y restauración de los suelos en los términos del Código de Recursos Naturales; adelantarán programas de sustitución y reconversión productiva de actividades de alto impacto que se encuentren al interior del área de influencia de cada uno de los bienes de uso público y los ecosistemas asociados con el fin de garantizar la protección del agua, el suelo y en general los recursos naturales y los servicios ecosistémicos a ellos asociados.

Parágrafo. Las entidades territoriales, nacionales e instancias de integración territorial, podrán asociarse para promover una mayor capacidad de gestión, planeación, generar sinergias y alianzas para el cumplimiento de lo estipulado en la presente ley.



Artículo 3º. Actividades Económicas. En los bienes objeto de la presente ley se permitirán únicamente las actividades agropecuarias y económicas de bajo impacto que hagan uso de buenas prácticas ambientalmente sostenibles dirigidas al cierre eficaz de la frontera agrícola y la protección de los recursos naturales, con participación de las organizaciones de campesinos y pesqueros que hace uso en cada área.

Artículo 4º: Terrenos comunales. El Estado prevalecerá su intervención en los playones y sabanas comunales en su condición de terrenos baldíos que constituyen reserva territorial del Estado garantizando que los mismos no sean objeto de cerramiento que impida su aprovechamiento por los vecinos del lugar.

Parágrafo: La autoridad nacional de tierras determinará el área para uso de manejo individual o comunal, garantizando que el mismo sea eficaz para establecer actividades acordes a las características agroecológicas de los terrenos y para que el mismo se dirija exclusivamente a campesinos o pescadores de la zona, de escasos recursos económicos que no sean propietarios de tierras y que tengan tradición en las labores rurales, que se hallen en condiciones de pobreza y que dependan exclusivamente de las actividades agropecuarias y/o de la pesca artesanal con la finalidad primordial de asegurar la subsistencia alimentaria para su familia.

Artículo 5º. Participación de Actores. Se garantizará la participación de las comunidades campesinas y pesqueras, que hacen uso de los terrenos comunales, en la delimitación formulación y ejecución participativa de los planes de recuperación, restauración, sustitución y conservación de la mano con estrategias de educación ambiental; garantizándoles el tiempo y las condiciones para su adaptación a las nuevas prácticas, logrando una transición gradual y diferenciada por tipo de actor.

Artículo 6º. Grupo Especial. Créase el grupo especial de atención a los bienes baldíos inundables, playones y sabanas comunales, islas de los ríos y madre viejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional, sin generar erogaciones presupuestales, integrado por El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), La Superintendencia de Notariado y Registro (SNR), La Agencia Nacional de Tierras (ANT), La Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA), La Agencia de Desarrollo Rural- ADR, la Autoridad Nacional de Acuicultura y Pesca (AUNAP), Las Corporaciones Autónoma Regionales y de Desarrollo Sostenible CAR, Las organizaciones de pescadores y campesinos de cada área a intervenir y el Ministerio Público en asuntos Agrarios y Ambientales.

Parágrafo. La ANT coordinará con las autoridades ambientales la implementación de manera perentoria de las acciones contempladas para los procesos de delimitación de las rondas hídricas, e instalará en un término de 3 meses la conformación del Grupo Especial de Atención a los playones y sabanas comunales, islas de los ríos y madre viejas desecadas



de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional para atender de manera prioritaria los procesos de deslinde y recuperación de baldíos indebidamente ocupados, así como las acciones de descontaminación y las dirigidas a evitar la sedimentación y salinización de los cursos del agua, y la adecuación, recuperación y restauración de los suelos bajo las premisas constitucionales de reconocimiento y protección de los derechos del campesinado y las comunidades étnicas, en consonancia con lo dispuesto por los artículos 64 y 65 de la Constitución Política de Colombia

Artículo 7º. Funciones del grupo especial. Dentro de las funciones del Grupo Especial de atención a los playones y sabanas comunales, islas y madrevejas desecadas de los ríos, lagos y ciénagas de propiedad nacional estarán:

- a. Servir de organismo coordinador entre las distintas instancias del Gobierno Nacional, y facilitar la articulación entre éstas y las del nivel territorial, en materia de ordenamiento ambiental y agrario, y fijar las orientaciones generales que las entidades deben seguir para garantizar la efectividad de la función social y ecológica de la propiedad.
- b. Definir los criterios y priorizar los bienes de uso público a ser intervenidos de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 40 de la presente ley.
- c. Orientar y propiciar la articulación y coordinación de los procesos de catastro y registro de la propiedad rural, para su adecuada relación de la información, así como establecer los parámetros para depurar y corregir los registros inmobiliarios, la información catastral y la finalización de los procesos agrarios que se adelanten en relación con lo bienes objeto de la presente ley.
- d. Impartir lineamientos para identificar los bienes en relación con los cuales se promueven litigios de diversa índole, e impulsar las actuaciones a las que haya lugar sobre los bienes objeto de la presente ley.
- e. Propiciar escenarios de consulta y concertación para la formulación de los Planes de Ordenamiento Social y Productivo del Suelo, los reglamentos de uso y manejo de terrenos comunales y demás acuerdos de uso común; así como fijar criterios que permitan reducir, conciliar y resolver la problemática que se pueda presentarse en las intervenciones que lleven a cabo las entidades públicas para el cumplimiento de la presente ley.
- f. Promover la adopción de los procesos, metodologías, e instrumentos técnicos, económicos, jurídicos, entre otros, para lograr la delimitación, el deslinde y la recuperación de los bienes de la nación objeto de la presente ley.
- g. Conformar equipos especializados para los procesos de delimitación de los planos inundables históricos, haciendo uso de métodos cartográficos, análisis de los




sistemas de Información Geográficos, análisis de suelos y metodologías participativas.

- h. Revisar, evaluar y proponer diferentes políticas sectoriales que tengan injerencia directa con el ordenamiento ambiental y agrario de los bienes objeto de la presente ley.
- i. Presentar informes semestrales al Congreso de la República sobre el cumplimiento de sus funciones

Artículo 8°. El Gobierno nacional podrá financiar con aportes del Presupuesto General de la Nación y con créditos y/o garantías de crédito, la participación de las Entidades Territoriales, ambientales y agrarias en los procesos de ordenamiento ambiental y agrario de que trata la presente ley. Otras fuentes podrán ser consideradas según lo determine algunas de las entidades cabeza del sector agricultura, ambiente o planeación nacional. Esta participación permitirá dotar a las Entidades Territoriales de una fuente de ingresos nuevos y modernos.

Artículo 9°. **Vigencia.** La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Congresistas,


PABLO CATATUMBO TORRES
Honorable Senador
Coordinador Ponente.

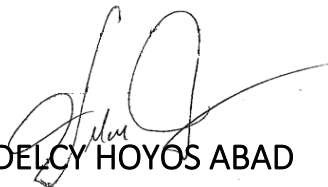

DAIRA DE JESÚS GALVIS
Honorable Senadora
Ponente.

COMISION QUINTA CONSTITUCIONAL PERMANENTE
SECRETARIA GENERAL

Bogotá D.C., diecinueve (19) de octubre de dos mil veinte (2020)

En la fecha, siendo las dos y cuarenta (02:40 p.m.) se recibió el informe de ponencia para Primer Debate al **Proyecto de Ley No. 136 de 2020 Senado** “Por medio del cual se adopta una política de estado para ordenar la delimitación, recuperación, restauración y ordenamiento ambiental y agrario de los lagos, ciénagas, playones y sabanas comunales”, firmado por el senador Pablo Catatumbo Torres Victoria y la senadora Daira de Jesús Galvis Méndez.

Se solicita su respectiva publicación en la Gaceta del Congreso a la Oficina de Leyes de Senado.



DEL CY HOYOS ABAD
Secretaria General