

MIN-8000

Bogotá, D. C

Doctor

**GREGORIO ELJACH PACHECO**

Secretario General

SENADO DE LA REPÚBLICA

Carrera 7 # 08 - 68 "Edificio Nuevo Del Congreso"

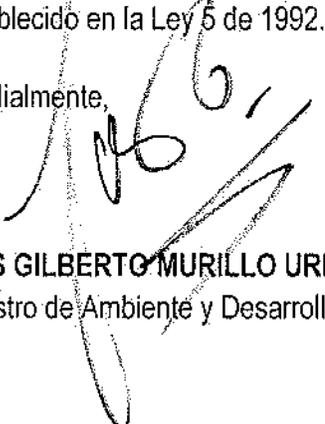
Ciudad

Asunto: Presentación proyecto de ley.

Respetado Secretario,

Comedidamente me dirijo a usted con el propósito de radicar ante su despacho el proyecto de ley **"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"**, de iniciativa del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible; con el fin que la secretaria general se sirva darle el trámite correspondiente, de conformidad con lo establecido en la Ley 5 de 1992.

Cordialmente,



**LUIS GILBERTO MURILLO URRUTIA**  
Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible

Proyectó: Laura Catalina Pardo López

Revisó: Lorena Del Castillo Ortega

**PROYECTO DE LEY No**

**“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”**

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

**“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”**

### 1. FUNDAMENTO JURÍDICO DE LA INICIATIVA

El presente proyecto de ley permitirá en primera medida que con el uso adecuado de los suelos forestales del país, que se encuentran mayormente incluidos en las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959 y en las reservas forestales protectoras-productoras, se mantenga la oferta de servicios ecosistémicos para el desarrollo sostenible de los territorios dentro y fuera de dichas figuras de reserva; y, que las comunidades puedan acceder a la propiedad de la tierra y realizar sus actividades de manera armónica a la vocación y aptitud del territorio, permitiendo el desarrollo sostenible del país.

Así, con la protección de las áreas de reserva forestal se contribuye a la mitigación y adaptación al cambio climático mediante 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.

Por lo tanto, se considera pertinente que, para la adjudicación u otorgamiento de uso de baldíos para programas de economía campesina, se mantenga la connotación de reserva forestal, dado que con ello se empoderaría y vincularía a las comunidades allí asentadas, con el desarrollo forestal sostenible.

Así mismo, se propenderá porque el uso sostenible del bosque y la conservación del mismo, se consideren acciones relevantes respecto a la gestión sostenible de dichas áreas, pues además de reconocer el derecho a la propiedad de la tierra de las comunidades que habitan en el territorio, se constituirán como actores en el manejo sostenible de los bosques y áreas con vocación forestal, contribuyendo al mantenimiento de la oferta de servicios ecosistémicos que ofrecen estas áreas como soporte a sus procesos productivos.

Adicional a lo anterior, la adjudicación sin sustracción de reserva no debe verse solo como posibilidad para procesos productivos con énfasis forestales, sino que alienta a la protección y uso sostenible de áreas de alta significancia ambiental, las cuales también podría ser objetos de titulación en el marco de procesos de conservación de la biodiversidad.

Igualmente, esta posibilidad de titulación dentro de áreas de reserva forestal, complementa lo dispuesto en parágrafo segundo del artículo 76 de la ley 160 de 1994, modificada por el artículo 102 de la ley 1753 de 2015, dado que esta propuesta se enfoca hacia suelos forestales de los cuales no se considera conveniente sustraerlos de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959 y permite que los suelos que tienen una vocación agrícola si sean sujeto de lo

dispuesto en el parágrafo en mención, sin que queden sujetos a condiciones de producción forestal sostenible.

Ahora bien, vale la pena señalar que la adjudicación de baldíos que se encuentran al interior de las reservas forestales de Ley 2ª de 1959 y de las reservas forestales protectoras –productoras, se constituye en una de las principales herramientas para el desarrollo del capítulo de tierras, formalización de la propiedad, constitución del fondo de tierras y del Sistema General de Información Catastral, integral y multipropósito, y además evita que dichos baldíos sean objeto de apropiación por parte de personas que busquen apoderarse de los mismos de manera irregular y se conviertan en focos de deforestación, razones por las cuales es necesario que se expida esta ley.

### **1.1 Constitución Política de Colombia**

La Constitución Política de Colombia ha constituido el desarrollo sostenible como un principio y deber del Estado dirigido a satisfacer las necesidades de las generaciones presentes, pero sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias. Este importante principio desarrolla los derechos consagrados en el artículo 79 de la Constitución Política<sup>1</sup>:

*“Artículo 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*

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

Para el logro de lo anterior, el Estado tiene el deber planificar el manejo y el aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, la conservación, restauración o sustitución, conforme lo dispuesto por el artículo 80 de la Constitución Política.

La Corte Constitucional ha establecido cuáles son los deberes que del ordenamiento constitucional se derivan para el Estado en materia de...

*“Mientras por una parte se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas -quienes a su vez están legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación-, por la otra se le impone al Estado los deberes correlativos de: 1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera”.*<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Ver, Corte Constitucional C-094 de 2015. MP. LUÍS ERNESTO VARGAS SILVA.

<sup>2</sup> C-431 de abril 12 de 2000, M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

Los conflictos de uso, ocupación y tenencia en las áreas de reserva forestal constituyen una tensión evidente en el ordenamiento del territorio. El desarrollo de ocupaciones no reguladas e informales, derivan en presiones no sostenibles sobre los recursos de áreas que constituyen un importante patrimonio ambiental.

Ahora bien, teniendo en cuenta el objetivo específico al cual está dirigido este proyecto legislativo, se parte por exponer que un bien baldío es "(...) *el terreno urbano o rural sin edificar o cultivar que forma parte de los bienes del Estado porque se encuentra dentro de los límites territoriales y carece de otro dueño*"<sup>3</sup>, concepto del cual se desprende que la adjudicación de los mismos "(...) *tiene como objetivo primordial, permitir el acceso a la propiedad de la tierra a quienes carecen de ella (...)*"<sup>4</sup>, el cual va de la mano con "*promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra*", garantizando que los beneficiarios, además de ser dotados con tierras, puedan ejercer actividades que sean compatibles con los usos que ostentan las áreas de reserva forestal, en el entendido que no se contemple como explotación, sino por lo contrario y de acuerdo con el derecho a la propiedad, "*que le es inherente la función ecológica*"<sup>5</sup>, y esta entendida como "*una novedosa respuesta del Constituyente a la problemática planteada por la explotación y uso indiscriminado de los bienes y derechos particulares en contra de la preservación del medio ambiente sano, considerado como un derecho y bien colectivo en cuya protección debe estar comprometida la sociedad entera (C.P. arts. 79 y 80).*"<sup>6</sup>, sea el fundamento para que se destine las áreas en comento, al aprovechamiento racional y sostenible de los bosques, objetivo dirigido a mujeres y hombres campesinos, que no sean propietarios de tierras y que tengan tradición en las labores rurales, que se hallen en condiciones de pobreza y marginalidad y deriven de las actividades agropecuarias la mayor parte de sus ingresos.

## **1.2 Normativa en materia forestal**

### **1.2.1 Código Fiscal de 1912:**

Se establecieron normas generales para la administración y manejo de los bosques ubicados en los bienes baldíos de la nación, y se dispuso un régimen de arrendamiento y/o concesión para este tipo de bienes, así como un procedimiento particular para los bosques ubicados en los mismos.

### **1.2.2 Ley 119 de 1919:**

Se reforman las disposiciones sobre la explotación de los bosques nacionales. Define los bosques nacionales como aquellas plantaciones naturales de caucho, tagua, pita, henoquéa, quina, balata, jengibre, maderas preciosas y demás productos de exportación o de consumo interior, existentes en terrenos de la Nación, es decir en bienes baldíos o bienes fiscales, precisando que la calidad de inadjudicabilidad de los mismos, sin perjuicio de la posibilidad de concesionarlos y/o arrendarlos por un término no superior a 20 años.

### **1.2.3 Ley 200 de 1936 sobre el régimen de tierras:**

Se dispone de forma expresa la prohibición a ocupantes de baldíos o particulares que explotaren predios privados, la tala de boques, permitiendo el desmonte

<sup>3</sup> Sentencia T-566 de 1992 de la Corte Constitucional.

<sup>4</sup> Sentencia C-595 de 1995 de la Corte Constitucional.

<sup>5</sup> Sentencia C-189 de 2006 de la Corte Constitucional.

<sup>6</sup> Sentencia C-189 de 2006 de la Corte Constitucional.

previo permiso de la Gobernación so pena de imposición de multa. En la misma norma de orden legal, se faculta al gobierno a establecer zonas para la conservación y el repoblamiento de bosques sobre bienes baldíos o de propiedad particular con el fin de conservar y aumentar el caudal de las aguas. Así mismo, establece la facultad del gobierno para señalar zonas de reserva forestal.

Esta ley introduce de forma clara y precisa la definición de reserva forestal como una figura jurídica ligada al régimen de tierras.

#### **1.2.4 Decreto 1383 de 1940:**

Se constituyen las zonas de reserva forestal protectora sobre las cabeceras de las cuencas de los ríos arroyos y quebradas permanentes o no, los márgenes y laderas con pendiente superior al cuarenta por ciento (40%), y todos aquellos en que a juicio del Gobierno fuese conveniente mantener el bosque, o crearlo si ha desaparecido, con el fin de defender cuencas de abastecimiento de aguas, extendiendo la facultad del gobierno para la declaración de zonas, no solo a fines de preservación de caudal de aguas sino también por razones económicas, sea que los bosques se hallen situados en terrenos baldíos o particulares y en zonas protectoras o no.

#### **1.2.5 Decreto 2278 de 1953 (adoptado como ley en virtud de la Ley 141 de 1961)**

Establece de forma clara la clasificación de los bosques así:

- a) Bosques protectores;
- b) Bosques públicos;
- c) Bosques de interés general;
- d) Bosques de propiedad privada.

Esta norma cobra vital importancia, pues en el escenario del desarrollo agropecuario define de forma clara y precisa que la tala de bosque sin concesión o licencia previa del Ministerio de Agricultura no puede ser considerada como explotación para efectos de la adjudicación de predios y/o el reconocimiento de mejoras.

De igual manera se estableció que todo producto forestal extraído sin permiso se presume extraído de los bosques públicos y por ende podría ser decomisado y objeto de imposición de sanciones, así como cualquier infracción de lo dispuesto por la referida norma. Así mismo y para efectos del análisis posterior, reconoce la propiedad privada sobre bosques.

La importancia de esta norma se concreta en que esta establece las categorías de las zonas de reserva definiendo sus criterios:

Ilustración 1. Reserva Forestal Protectora D. 2278 de 1953:



### 1.2.6 Ley 2ª de 1959

De acuerdo con la clasificación de los bosques dispuesta por el Decreto 2278/53, el artículo 1º de la Ley 2ª de 1959, se establecen con carácter de "Zonas Forestales Protectoras" y "Bosques de Interés General", siete zonas de reserva forestal.

Las cuales se destinan al desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre. Por lo tanto, las reservas no son para la conservación absoluta o estricta, sino conforme a los criterios del Decreto 2278, para el aprovechamiento racional.<sup>7</sup>

El artículo 3 de la ley en comento, estableció de forma implícita un estudio de suelos que determinaría la constitución de las referidas áreas<sup>8</sup>, así mismo y como medida transitoria mientras se daba el referido estudio, la sustracción de áreas que se considerara de uso agropecuario. Es entonces evidente que la norma consideró viable la existencia de áreas con usos diferentes a la protección y el aprovechamiento sostenible forestal dentro de la delimitación que estableció.

La entrada en vigencia de la ley no transformó la naturaleza jurídica de los predios dentro de las áreas de limitadas, en virtud de ello en su artículo 9º ordenó al gobierno reglamentar la utilización de los predios de propiedad privada que se encontrasen dentro de las áreas delimitadas como reserva forestal.

El artículo 7º establece:

*"La ocupación de tierras baldías estará sujeta a las reglamentaciones que dicte el Gobierno con el objeto de evitar la erosión de las tierras y proveer a la conservación de las aguas. Al dictar tal reglamentación,*

<sup>7</sup> Esta interpretación fue también sostenida por el MAVDT. Atlas Temático Zonas de Reserva Forestal. Ley 2ª de 1959. ISBN 958-97548-13

<sup>8</sup> Ver ley 2ª de 1959: Artículo 3. Dentro de las Zonas de Reserva Forestal y de Bosques Nacionales de que tratan los [Artículos 1, 2 y 12 de esta Ley], el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi", mientras realiza el estudio y clasificación de los suelos del país, irá determinando, a solicitud del Ministerio de Agricultura, aquellos sectores que se consideren adecuados para la actividad agropecuaria, a fin de que el Ministerio pueda sustraerlos de las Reservas. Esta facultad podrá ejercerla también el Ministerio con base en estudios e informes técnicos de su Departamento de Recursos Naturales.

*el Gobierno podrá disponer que no serán ocupables ni susceptibles de adjudicación aquellas porciones de terreno donde la conservación de los bosques sea necesaria para los fines arriba indicados, pero podrá también contemplar la posibilidad de comprender en las adjudicaciones, bosques que deban mantenerse para los mismos fines, quedando sujeta en este caso la respectiva adjudicación a la cláusula de reversión si las zonas de bosques adjudicadas fueren objeto de desmonte o no se explotaren conforme a las reglamentaciones que dicte el Gobierno".*

A su turno, el artículo 17 de la ley 2ª, en su párrafo establece lo siguiente:

*"Los títulos de dominio expedidos por el Instituto de Colonización e Inmigración a favor de los colonos establecidos dentro de las zonas a que se refiere esta Ley, conservan toda su eficiencia legal, y los colonos que aún no hayan obtenido el correspondiente título de adjudicación de su parcela, podrán solicitarlo del Ministerio de Agricultura, conforme a las disposiciones legales vigentes y al Artículo 7 de la presente Ley".*

La norma establece también la creación de Parques Nacionales Naturales, áreas delimitadas y reservadas de manera especial en donde queda expresamente prohibida la adjudicación de bienes baldíos.

De una interpretación holística de la norma y en consonancia con las normas que la anteceden, no es posible deducir que existe una prohibición expresa en relación con la adjudicación de bienes dentro de las áreas que fueron delimitadas por el artículo primero de la Ley 2ª, sin perjuicio de la facultad que le otorga el gobierno para declarar áreas adjudicables en virtud de lo dispuesto por el artículo 7º.

De ello que el artículo 8º de la norma establezca la reversión automática, para los casos en que se incumpla las disposiciones en relación con la preservación de los bosques objetos de adjudicación conforme a lo dispuesto por el artículo 7º ya citado.

### **1.2.7 Decreto Ley 2811 de 1974**

En 1968<sup>9</sup> se crea el Instituto de Recursos Naturales Renovables (Inderená), con el objeto de ordenar, administrar, conservar y fomentar los recursos naturales del país. El Inderená ejerció como autoridad ambiental hasta 1994 y fue este quien gestó desde al ámbito administrativo el Decreto Ley 2811 de 1974, estableciendo los lineamientos generales de la gestión ambiental en Colombia<sup>10</sup>.

Con la entrada en vigencia de Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente en 1974, se precisan de forma clara las categorías de las áreas forestales:

<sup>9</sup> Decreto 2420 de 24 de septiembre de 1968. Por el cual se reestructura el Sector Agropecuario.

<sup>10</sup> Ver RODRIGUEZ Becerra, Manuel. INDERENA, EL GRAN PIONERO DE LA GESTIÓN AMBIENTAL EN COLOMBIA. Artículo tomado de Memoria del primer ministro del medio ambiente. Tomo I. Manuel Rodríguez Becerra. 7 de febrero-6 de agosto de 1994. (pp. 93-98).

Ilustración 2. Áreas Forestales D.L. 2811 de 1974



El Código establece que las áreas de reserva solo podrán destinarse al aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o se establezcan y, en todo caso, deberá garantizarse la recuperación y supervivencia de los bosques<sup>11</sup> y que si se considera necesario cambiar el uso del suelo el área deberá ser sustraída previamente<sup>12</sup>.

En este marco, el código establece expresamente que está prohibida la adjudicación de bienes baldíos en áreas de reserva forestal y permite el desarrollo de concesiones con el objeto de establecer bosques<sup>13</sup>.

No obstante, es preciso anotar que los efectos de la entrada en vigencia del Código de Recursos Naturales no mutan la naturaleza jurídica de los predios:

Adicionalmente y también para corregir un yerro muy común, debe destacarse que la Zona de Reserva Forestal, sea que tenga el carácter de Forestal Protectora o de Bosque de Interés General, corresponde a lo que actualmente se denomina una "categoría de manejo" aplicable a los predios comprendidos dentro de los límites geográficos o condiciones biofísicas que define la misma ley, independientemente de que se trate de terrenos de dominio público o privado. Por tanto, no es válida la afirmación de que todas las tierras catalogadas por la Ley 2<sup>a</sup> de 1959 como Zonas de Reserva Forestal correspondan a terrenos baldíos.<sup>14</sup>

### 1.2.8 Decreto Ley 877 de 1976

Este decreto homólogo las zonas de reservas forestales de Ley 2<sup>a</sup>/59 a reservas forestales, quedando así prohibida la adjudicación de los baldíos localizados en su interior, independientemente de que las actividades que se estuviesen desarrollando o se fueren a desarrollar propendieran por evitar la erosión de los

<sup>11</sup> Artículo 207, Dto. 2811 de 1974.

<sup>12</sup> Artículo 210, Dto. 2811 de 1974.

<sup>13</sup> Artículo 209, Dto. 2811 de 1974.

<sup>14</sup> Atlas Temático Zonas de Reserva Forestal, Ley 2<sup>a</sup> de 1959. ISBN 958-97548-13. Pág. 12.

suelos, realizar un manejo adecuado de los bosques o velar por la protección del recurso hídrico.

### **1.2.9 Ley 1450 de 2011**

El artículo 204 de la ley, por medio de la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2010 – 2014, señaló que las áreas de reserva forestal protectoras nacionales son áreas protegidas y hacen parte del Sistema Nacional de Áreas Protegidas y en su interior no podrán desarrollarse actividades mineras ni podrán sustraerse para ese fin.

El Parágrafo 3 del mencionado artículo señala, que las áreas de reserva forestal establecidas por el artículo 1° de la Ley 2ª de 1959 y las demás forestales nacionales, únicamente podrán ser objeto de realindación, sustracción, zonificación, ordenamiento, recategorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos, por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Dispone también, que el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces, señalará las actividades que ocasionen bajo impacto ambiental y que, además, generen beneficio social, de manera tal que se pueden desarrollar en las áreas de reserva forestal, sin necesidad de efectuar la sustracción de las mismas. Así mismo, establecerá las condiciones y las medidas de manejo ambiental requeridas para adelantar dichas actividades.

En el marco de las facultades asignadas al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible por la Ley 99 de 1993 y el Decreto Ley 3570 de 2011, así como por la Ley 1450 de 2011, el Ministerio procedió a elaborar la propuesta para zonificar y establecer el ordenamiento de las Áreas de Reserva Forestal establecidas en la Ley 2ª de 1959.

## **2. RESERVAS FORESTALES ESTABLECIDAS POR LA LEY 2ª DE 1959**

De acuerdo con *“La Evaluación de los Recursos Forestales Ambientales Mundiales 2010”*<sup>15</sup> (FRA 2010), en el mundo, la cobertura de bosque tiene una extensión que supera los 4000 millones de hectáreas. En Colombia la vocación forestal representa el 61,5%<sup>16</sup> de la extensión continental del país, correspondiente a 70'201.600, de las cuales los bosques ocupan aproximadamente 59 millones de hectáreas, es decir, más de la mitad del territorio.

Los bosques albergan parte significativa de la biodiversidad, además cumplen un rol importante al brindar diferentes servicios ecosistémicos que sirven como sustento a la población humana y representan una especial oportunidad para las poblaciones vulnerables que en ellos pueden encontrarse.

<sup>15</sup> FRA, 2010. Evaluación de los recursos forestales mundiales 2010, Informe principal.

<sup>16</sup> FAO, 2004. Estudio de tendencias y perspectivas del sector forestal en América Latina Documento de Trabajo: <http://www.fao.org/docrep/007/i4192s/i4192s00.htm#TopOfPage>

Entre los servicios ecosistémicos que proveen los bosques se encuentran los de regulación, soporte, aprovisionamiento y culturales; algunos de esos servicios como la producción de alimentos, productos forestales maderables y no maderables, recursos genéticos, regulación hídrica, almacenamiento y captura de carbono, recreación y turismo, soportan el desarrollo de las diferentes actividades humanas y de manera conexas el desarrollo económico del país y el bienestar de nuestras sociedades.

En 1959, en Colombia se establecieron mediante la Ley 2ª de 1959 con carácter de "Zonas Forestales Protectoras" y "Bosques de Interés General", siete grandes zonas de Reserva Forestal de acuerdo a los límites que se definen para cada bosque nacional, ubicados ya sea en terrenos públicos o privados, con el objetivo del desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre. Adicional a lo anterior, la ley también declaró como zona de reserva forestal *"los terrenos baldíos ubicados en las hoyas hidrográficas que sirvan o puedan servir de abastecimiento de aguas para consumo interno, producción de energía eléctrica y para irrigación, y cuyas pendientes sean superiores al 40% a menos que, en desarrollo de lo que se dispone en el artículo siguiente, el ministerio de agricultura las sustraiga de las reservas"*.

No obstante lo anterior, debido a la dificultad en la materialización cartográfica de las condiciones para la declaratoria, especialmente en relación con lo diseminado de las áreas, la escala cartografiable y la falta de información respecto a terrenos baldíos en el territorio nacional; la gestión de las reservas de Ley 2ª de 1959 se ha centrado en las áreas definidas para los bosques nacionales, sin perder de vista que el abastecimiento de agua, producción de energía eléctrica e irrigación está sujeta a disposiciones normativas posteriores a la ley en mención, permitiendo que la gestión en estas áreas de difícil delimitación y ubicación, sea regulada por las mismas.

Por otra parte, la Ley 2ª de 1959 estableció que las áreas por ella delimitadas podían ser sujeto de ocupación de tierras baldías, enfatizando en incentivar el adecuado manejo de las áreas encaminado a la conservación del agua, los suelos y los bosques, y resaltaba que su incumplimiento dará lugar a la reversión automática de las áreas adjudicadas.

Teniendo en cuenta lo anterior, en las reservas forestales de Ley 2ª de 1959 se debe propender por realizar los respectivos procesos para declarar, de acuerdo a la normativa, las áreas a proteger y preservar, y las que se destinen al manejo sostenible del bosque. Lo anterior sin perder de vista que existe una población campesina y étnica, con diversos procesos socio económicos, que en la gestión adelantada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS) en las reservas en mención no se han desconocido, por lo cual los procesos productivos agropecuarios, en un marco sostenible, hacen parte de las actividades que se pueden realizar, incorporando el componente forestal como elemento integrador con la figura de reserva.

Las reservas forestales señaladas por la Ley 2ª de 1959, de acuerdo con su artículo primero son: Reserva Forestal de la Amazonia, Reserva Forestal Central, Reserva Forestal del Cocuy, Reserva Forestal del Pacífico, Reserva Forestal del Río Magdalena, Reserva Forestal Serranía de los Mutilones y Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta; las cuales en el momento de ser instituidas, de acuerdo a los límites definidos para las mismas, abarcaban a una escala 1:100.000, un área aproximada de 65.109.636 hectáreas. A diciembre de 2015,



componente forestal en las actividades productivas como elemento integrador con la figura de reserva.

Vale la pena destacar que el artículo 203 de la Ley 1450 de 2011, es el marco jurídico que habilitó al Ministerio para la expedición de los procesos de zonificación y ordenamiento de las reservas forestales de Ley 2ª de 1959, es así como resultado del proceso de zonificación y ordenamiento, se expedieron las Resoluciones No. 1922, 1923, 1924, 1925 y 1926 de 2013 por las cuales se adopta respectivamente la zonificación y ordenamiento de la reserva forestal Central, de la Serranía de Los Mtilones, de la Reserva Forestal del Río Magdalena, de la reserva forestal de la Amazonia para los departamentos de Caquetá, Guaviare y Huila y de la reserva forestal del Pacífico. Para el año 2014 se expedieron las resoluciones No. 1275, 1276 y 1277 por la cual se adopta la zonificación y ordenamiento de la reserva forestal del Cocuy, de la Sierra Nevada de Santa Marta y de la reserva forestal de la Amazonia para los departamentos de Amazonas, Cauca, Guainía, Putumayo y Vaupés.

**Tabla 1 Áreas de las Reservas Forestales de Ley 2ª de 1959, según resoluciones de zonificación y ordenamiento**

Reserva	Resolución de Zonificación	Hectáreas
Reserva forestal del Pacífico	Res. 1926 de 2013	8.069.756,75
Reserva forestal de la Amazonia	Res. 1277 de 2014 Res. 1925 de 2013	34.926.084,41
Reserva forestal de la Sierra Nevada	Res. 1276 de 2014	526.235,70
Reserva forestal del Cocuy	Res. 1275 de 2014	715.800,00
Reserva forestal Serranía de los Mtilones	Res. 1923 de 2013	521.902,83
Reserva forestal del Río Magdalena	Res. 1924 de 2013	2.125.559,57
Reserva Forestal Central	Res. 1922 de 2013	1.496.512,95
<b>Total</b>		<b>48.381.852,21</b>

Conforme a lo dispuesto por las referidas resoluciones, las áreas bajo la figura de reserva forestal a las que acá nos referimos constituyen un 42% del territorio nacional.<sup>17</sup>

La zonificación y ordenamiento de las reservas forestales permitió conocer entre otros aspectos el estado del territorio respecto a áreas del SINAP, territorios étnicos, áreas urbanas y constitución de reservas campesinas. Teniendo en cuenta lo anterior y dado que las figuras anteriormente mencionadas se sujetan a disposiciones propias respecto a su manejo, estas áreas se denominaron dentro del proceso de zonificación y ordenamiento "Áreas con decisiones de ordenamiento".

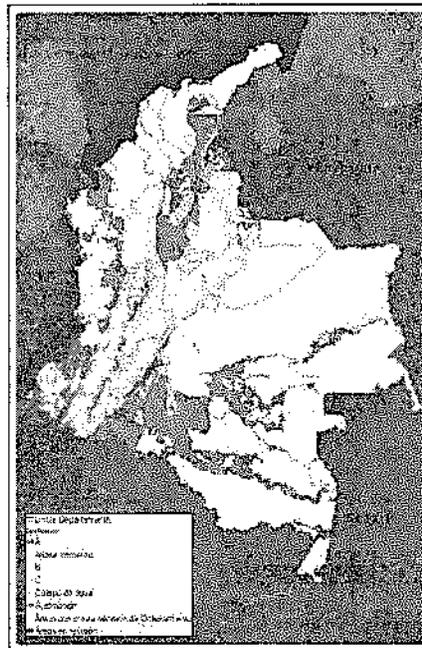
En cuanto al territorio dentro de la reserva forestal que no contaba con decisiones de ordenamiento, la zonificación definió tres tipos de zonas, A, B o C.

- **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.

<sup>17</sup> MADS, 2016. Una mirada a las reservas forestales de la ley 2ª, Reflexiones. Bogotá D.C. Colombia 92 p

- **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.

*Figura 2. Zonificación de las Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959.*



## 2.1 Datos y cifras de zonificación y ordenamiento ambiental de las reservas forestales<sup>18</sup>

Con base en los ejercicios realizados respecto a la zonificación y ordenamiento de las reservas forestales de ley 2ª, a continuación, se presenta información (tablas y figuras), correspondiente a cada una de las áreas definidas y sus porcentajes. Las cifras<sup>19</sup> aquí reportadas están referidas a áreas aproximadas y antes que pretender dar un dato absoluto sobre cada una de las áreas, lo que pretenden es ofrecer una aproximación a la situación jurídica de las reservas forestales desde otras decisiones que se han tomado en el territorio; por otra parte, identifica el área que aunque puede presentar procesos de intervención, únicamente mantiene la figura de reserva de Ley 2ª y en las cuales, dado su estado de conservación o intervención, se procede a hacer la zonificación en A, B o C. Lo anterior sin desmedro de que en ellas pueda existir propiedad privada diferente a territorios colectivos.

<sup>18</sup> Capítulo extraído del documento del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Dirección De Bosques Biodiversidad Y Servicios Ecosistémicos, Grupo De Gestión Integral Del Bosque Y Reservas Forestales Nacionales. Mayo de 2016

<sup>19</sup> Nota: La diferencia de áreas presentadas entre el cuadro y lo reportado por el IDEAM a escala 1:100.000 se deben a los traslapes de áreas con decisiones de ordenamiento.

Por otra parte, es importante aclarar que los datos que se presentaran a continuación discrepan de los datos que se presentan en las resoluciones de adopción de la zonificación y ordenamiento ambiental de las reservas forestales de Ley 2ª, lo anterior se debe a la dinámica que se presentan en el territorio en relación la creación de nuevas áreas protegidas de orden nacional o regional, declaración de áreas de resguardo indígenas o títulos colectivos o la sustracción de áreas.

### Reserva Forestal de la Amazonia

Tabla 2. Zonificación y ordenamiento ambiental en la reserva forestal de la Amazonia. Departamentos de Caquetá, Guaviare y Huila

AREAS	FIGURA DE ZONIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO	EXTENSION (Ha) 1:100.000		
		Por AREA	% del total de la RF	TOTAL
AREA CON PREVIA DECISION DE ORDENAMIENTO	Parques Nacionales	3.737.853,00	31,2070	5.668.583,78
	Resguardos indígenas	1.842.591,69	15,3836	
	Parque Natural Regional (RUNAP)	73.998,94	0,6178	
	Reservas Forestales Protectoras Nacionales	13.486,00	0,1126	
	Cabeceras municipales (aprox.) FUENTE: IGAC	654,15	0,0055	
		47,3265		

AREAS	FIGURA DE ZONIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO	EXTENSION (Ha) 1:100.000		
		Por AREA	%	TOTAL
AREAS SIN DECISION DE ORDENAMIENTO	TIPO A	5.117.773,95	42,7278	6.309.035,83
	TIPO B	887.839,49	7,4125	
	TIPO C	303.422,39	2,5332	
			52,6735	

Tabla 3 Zonificación y ordenamiento ambiental de la reserva forestal de la Amazonia. Departamentos de Amazonas, Guainía y Vaupés

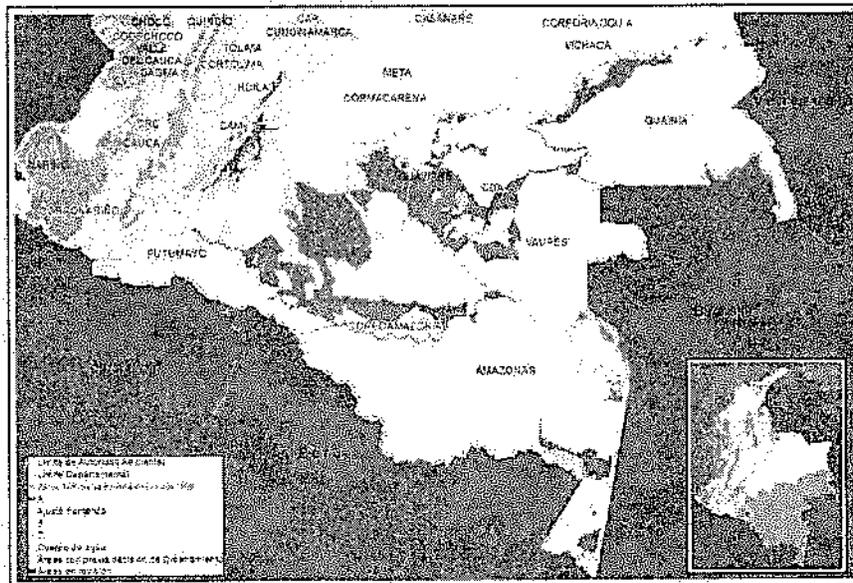
AREAS	FIGURA DE ZONIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO	EXTENSION (Ha) 1:100.000		
		Por AREA	% del total de la RF	TOTAL
AREA CON PREVIA DECISION DE ORDENAMIENTO	Parques Nacionales	3.818.620,16	15,50	22.771.640,71
	Resguardos indó,71 AM	18.953.020,55	76,95	
	Reservas Campesinas	0,00	0	
	Reserva Naturales Sociedad Civil	0,00	0	
	Distritos de Conservación de Suelos (RUNAP)	0,00	0	
	Distritos de Manejo Integrado (RUNAP)	0,00	0	
	Reservas Forestales Protectoras Regionales	0,00	0	
	Parque Natural Regional (RUNAP)	0,00	0	
	Reservas Forestales Protectoras Nacionales	0,00	0	
	Cabeceras municipales (aprox.) FUENTE: IGAC	0,00	0	
		92,45		
AREAS	FIGURA DE ZONIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO	EXTENSION (Ha) 1:100.000		
		Por AREA	% del total de la RF	TOTAL
AREAS SIN DECISION DE ORDENAMIENTO	TIPO A	1.615.634,66	6,56	1.859.621,26
	TIPO B	243.986,60	0,99	
	TIPO C		-	
			7,55	

Tabla 4 Zonificación y ordenamiento ambiental reserva forestal de la Amazonia.  
Departamentos de Putumayo y Cauca

AREAS	FIGURA DE ZONIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO	EXTENSION (Ha) 1:100.000		
		Por AREA	% del total de la RF	TOTAL
AREA CON PREVIA DECISION DE ORDENAMIENTO	Parques Nacionales	423.814,71	50,73	688.436,86
	Resguardos indígenas	264.236,94	31,63	
	Reservas Campesinas	0,00	0	
	Reserva Naturales Sociedad Civil	0,00	0	
	Distritos de Conservación de Suelos (RUNAP)	0,00	0	
	Distritos de Manejo Integrado (RUNAP)	0,00	0	
	Reservas Forestales Protectoras Regionales	0,00	0	
	Parque Natural Regional (RUNAP)	385,21	0,04	
	Reservas Forestales Protectoras Nacionales	0,00	0	
	Cabeceras municipales (aprox.) FUENTE: IGAC	0,00	0	
		82,41		

AREAS	FIGURA DE ZONIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO	EXTENSION (Ha) 1:100.000		
		Por AREA	% del total de la RF	TOTAL
AREAS SIN DECISION DE ORDENAMIENTO	TIPO A	28.486,39	3,41	146.987,25
	TIPO B	118.500,85	14,18	
	TIPO C			
			17,59	

Figura 3 Zonificación reserva forestal de la Amazonia

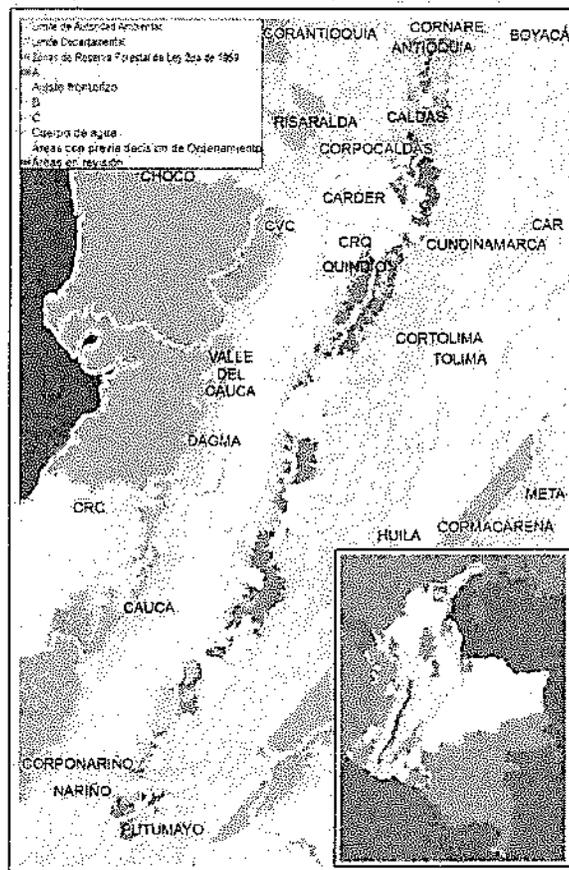


Reserva Forestal Central

Tabla 5 Zonificación y ordenamiento ambiental reserva forestal Central

AREAS	FIGURA DE ZONIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO	EXTENSION (Ha) 1:100.000		
		Por AREA	% del total de la RF	TOTAL
AREA CON PREVIA DECISION DE ORDENAMIENTO	Parques Nacionales	297.604,17	19,88	425.871,38
	Resguardos indígenas	62.139,00	4,15	
	Reserva Naturales Sociedad Civil	799,75	0,05	
	Distrito de Conservación	3.123,50	0,21	
	Distritos de Manejo Integrado -DMI (RUNAP)	31.698,98	2,12	
	Reservas Forestales Protectoras Regional (RUNAP)	5.059,58	0,34	
	Parque Natural Regional (RUNAP)	6.888,61	0,46	
	Reservas Forestales Protectoras Nacionales	16.474,91	1,10	
Cabeceras municipales (aprox.) FUENTE: IGAC	2.082,88	0,14		
			28,44	
AREAS	FIGURA DE ZONIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO	EXTENSION (Ha) 1:100.000		
		Por AREA	%	TOTAL
AREAS SIN DECISION DE ORDENAMIENTO	TIPO A	590.405,14	39,43	1.071.388,34
	TIPO B	473.250,72	31,61	
	TIPO C	7.732,49	0,52	
			71,56	

Figura 4 Zonificación reserva forestal de la Central



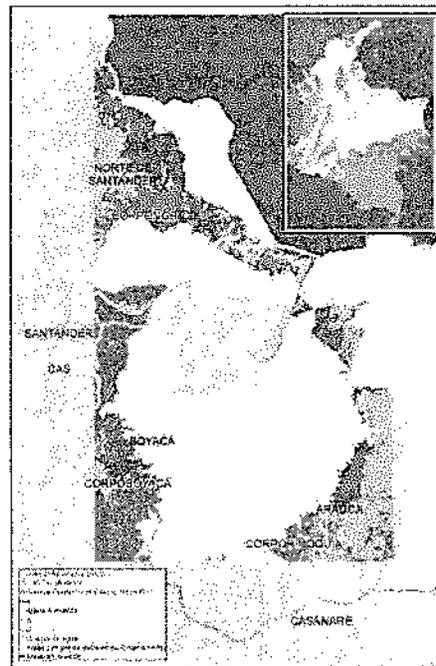
Reserva Forestal del Cocuy

Tabla 6 Zonificación y ordenamiento ambiental reserva forestal del Cocuy

AREAS	FIGURA DE ZONIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO	EXTENSION (Ha) 1:100.000		
		Por AREA	% del total de la RF	TOTAL
AREA CON PREVIA DECISION DE ORDENAMIENTO	Parques Nacionales	318.288,06	37,26	550.708,94
	Resguardos indígenas	226.465,74	26,51	
	Reservas Forestales Protectoras Nacionales	5.812,49	0,68	
	Cabeceras municipales (aprox.) FUENTE: IGAC	142,65	0,01	
			64,48%	

AREAS	FIGURA DE ZONIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO	EXTENSION (Ha) 1:100.000		
		Por AREA	%	TOTAL
AREAS SIN DECISION DE ORDENAMIENTO	TIPO A	201.909,09	23,64	303.390,16
	TIPO B	21.409,67	2,50	
	TIPO C	80.071,40	9,37	
			35,52	

Figura 5 Zonificación reserva forestal de la Cocuy



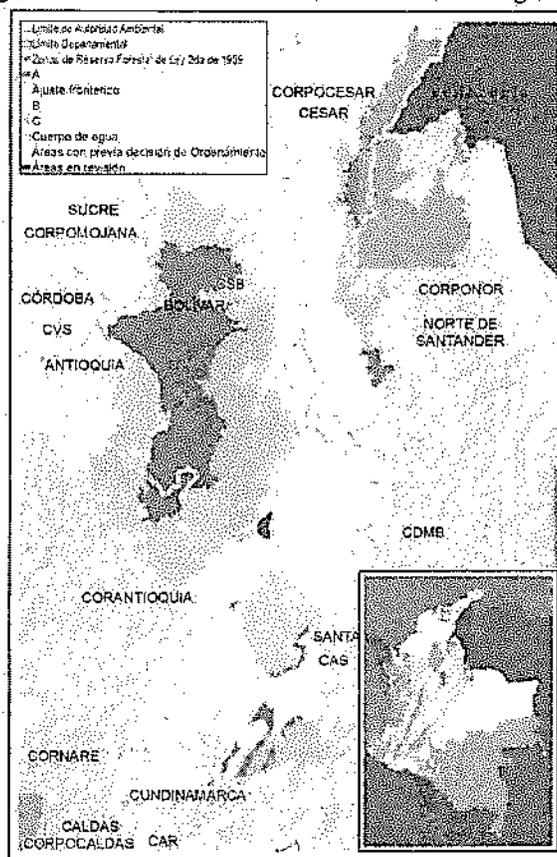
Reserva Forestal del Río Magdalena

Tabla 7 Zonificación y ordenamiento ambiental reserva forestal Río Magdalena

AREAS	FIGURA DE ZONIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO	EXTENSION (Ha) 1:100.000		
		Por AREA	% del total de la RF	TOTAL
AREA CON PREVIA DECISION DE ORDENAMIENTO	Resguardos indígenas	1.834,67	0,09	147.726,53
	Distritos de Manejo Integrado (RUNAP)	128.267,97	6,03	
	Parque Natural Regional (RUNAP)	6.974,53	0,33	
	Reservas Forestales Protectoras Nacionales	10.083,79	0,47	
	Cabeceras municipales (aprox.) FUENTE: IGAC	565,57	0,03	
			6,94	
AREAS	FIGURA DE ZONIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO	EXTENSION (Ha) 1:100.000		
		Por AREA	% del total de la RF	TOTAL

AREAS SIN DECISION DE ORDENAMIENTO	TIPO A	677.971,62	31,85	1.980.637,83
	TIPO B	734.572,30	34,51	
	TIPO C	568.093,91	26,69	
			93,06	

Figura 6. Zonificación reserva forestal Río Magdalena



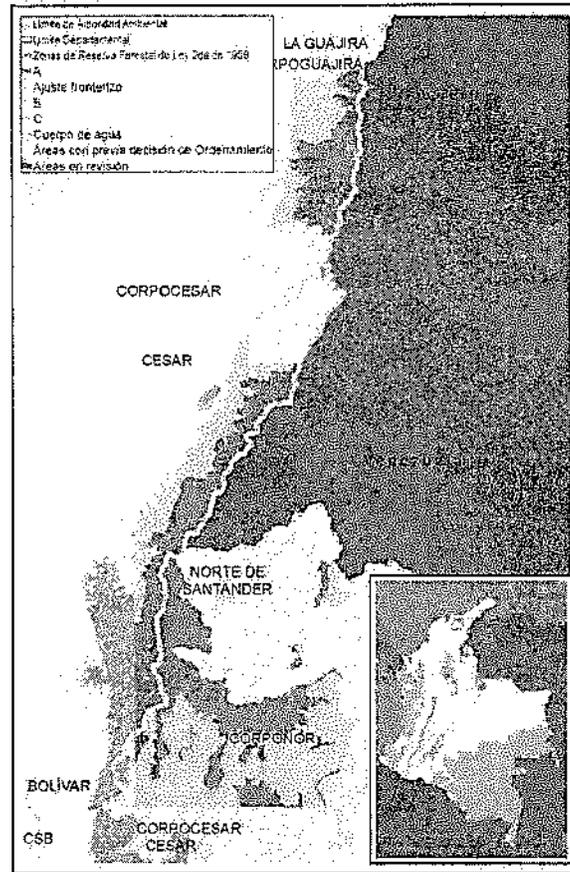
*Reserva Forestal de la Serranía de Los Motilones*

Tabla 8 Zonificación y ordenamiento ambiental reserva forestal de la Serranía de los Motilones

AREAS	FIGURA DE ZONIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO	EXTENSION (Ha) 1:100.000		
		Por AREA	% del total de la RF	TOTAL
AREA CON PREVIA DECISION DE ORDENAMIENTO	Parques Nacionales	51.062,59	9,404833357	79.395,17
	Resguardos indígenas	28.131,99	5,181419077	
	Cabeceras municipales (aprox.) FUENTE: IGAC	200,59	0,036945159	
			14,62	

AREAS	FIGURA DE ZONIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO	EXTENSION (Ha) 1:100.000		
		Por AREA	% del total de la RF	TOTAL
AREAS SIN DECISION DE ORDENAMIENTO	TIPO A	247.632,56	45,60957367	463.544,70
	TIPO C	215.912,14	39,76722874	
			85,38	

Figura 7 Zonificación reserva forestal de la Serranía de los Motilones



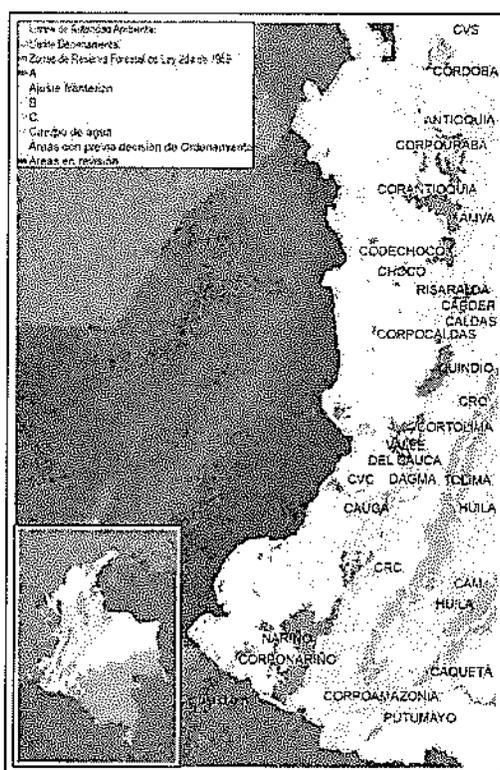
*Reserva Forestal del Pacífico*

Tabla 9 Zonificación y ordenamiento ambiental reserva forestal del Pacífico

AREAS	FIGURA DE ZONIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO	EXTENSION (Ha) 1:100.000		
		Por AREA	% del total de la RF	TOTAL
AREA CON PREVA DECISION DE ORDENAMIENTO	Parques Nacionales	793.012,87	9,477261774	6.567.175,40
	Resguardos Indígenas	1.654.499,95	19,77285581	
	Comunidades Negras	3.850.636,92	46,01879171	
	Reserva Naturales Sociedad Civil	2.870,66	0,034307131	
	Distritos de Manejo Integrado (RUNAP)	10.408,16	0,12438746	
	Reservas Forestales Protectoras Regionales	7.980,24	0,095371496	
	Parque Natural Regional (RUNAP)	34.009,55	0,40644663	
	Reservas Forestales Protectoras Nacionales	210.639,90	2,517348139	
	Cabeceras municipales (aprox.) FUENTE: IGAC	3.117,15	0,037252922	
		78,48		

AREAS	FIGURA DE ZONIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO	EXTENSION (Ha) 1:100.000		
		Por AREA	% del total de la RF	TOTAL
AREAS SIN DECISION DE ORDENAMIENTO	TIPO A	1.714.813,18	20,49365655	1.800.356,16
	TIPO B	50.133,78	0,59914659	
	TIPO C	35.409,20	0,423173785	
			21,5	

Figura 8 Zonificación reserva forestal de Pacífico



*Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta*

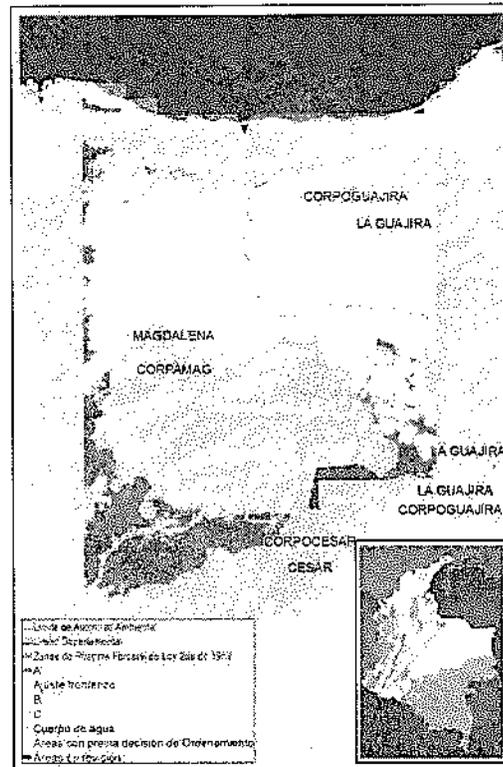
Tabla 10 Zonificación y ordenamiento ambiental de la Sierra Nevada de Santa Marta.

AREAS	FIGURA DE ZONIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO	EXTENSION (Ha) 1:100.000		
		Por AREA	% del total de la RF	TOTAL
AREA CON PREVIA DECISION DE ORDENAMIENTO	Parques Nacionales	302.616,96	57,51	631.932,83
	Resguardos indígenas	328.942,15	62,51	
	Reservas Campesinas	0,00	0,00	
	Reserva Naturales Sociedad Civil	373,724	0,07	
	Distritos de Conservación de Suelos (RUNAP)	0,00	0,00	
	Distritos de Manejo Integrado (RUNAP)	0,00	0,00	
	Reservas Forestales Protectoras Regionales	0,00	0,00	
	Parque Natural Regional (RUNAP)	0,00	0,00	
	Reservas Forestales Protectoras Nacionales	0,00	0,00	
		120,09		

AREAS	FIGURA DE ZONIFICACIÓN Y ORDENAMIENTO	EXTENSION (Ha) 1:100.000		
		Por AREA	%	TOTAL
AREAS SIN DECISION DE ORDENAMIENTO	TIPO A	100.562,31	0,00	172.149,31
	TIPO B	71.587,00	13,60	
	TIPO C		0,00	
			13,60	

Figura 9 Zonificación reserva forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta



## 2.2 Ocupación de las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959

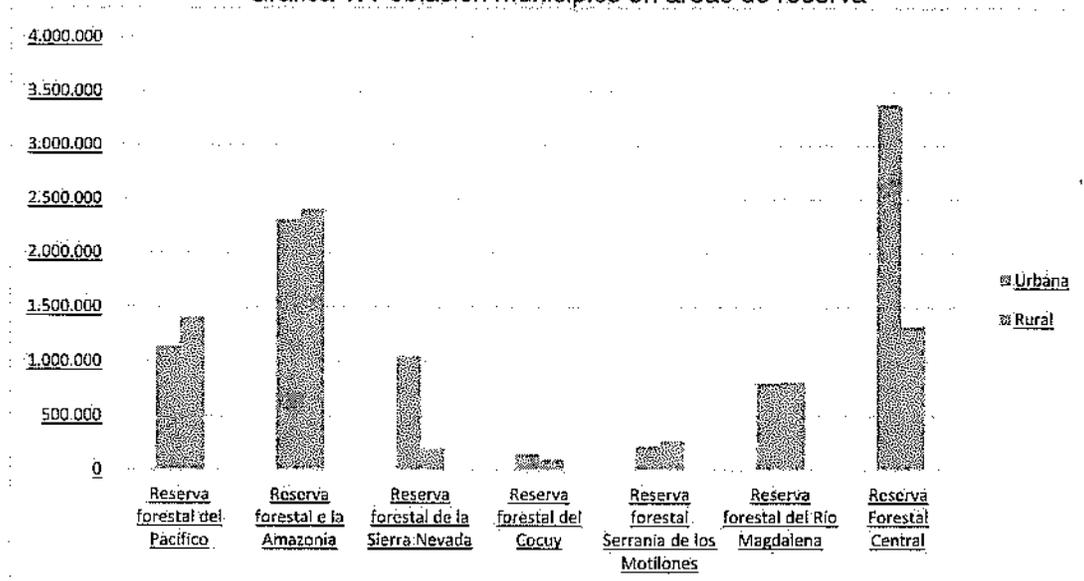
Uno de los principales retos en la gestión de las reservas forestales y como aspecto fundamental para que alcance uno de sus objetivos principales como es la economía forestal, además de la apropiación por parte de las comunidades que la habitan, es el acceso a la tierra dentro de la figura de reserva.

La Ley 2ª de 1959, contempló en su articulado la ocupación de tierras baldías dentro de las reservas, propendiendo por que dicha ocupación evitara la degradación de las tierras y se conservara la provisión de agua. Igualmente resaltó que no todas las tierras dentro de las reservas eran objeto de ocupación y adjudicación, teniendo en cuenta que existían áreas donde la conservación del bosque era fundamental. No obstante lo anterior, también consideró que en la adjudicación se podrían incluir bosques que debían mantenerse para la oferta de servicios ecosistémicos, por lo cual debía hacer un uso sostenible de los mismos.

A la luz de las disposiciones anteriores y en cuanto a la ocupación de los baldíos en reservas forestales, es claro que la gestión integral de los suelos forestales y los bosques deben estar enmarcados dentro del objeto de la Ley 2ª de 1959 por lo cual la comunidad debe propender por hacer un uso adecuado del territorio.

Conforme los datos del "Atlas Temático Zonas de Reserva Forestal. Ley 2ª de 1959", publicado por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la población estimada de los municipios que se encuentran dentro de las áreas de Ley 2ª, corresponde a cerca de 15.555.174 de personas, de las cuales el 42% se ubican en áreas rurales.

Gráfica 1. Población municipios en áreas de reserva



Fuente: Atlas Temático Zonas de Reserva Forestal. Ley 2ª de 1959. ISBN 958-97548-13.

Ahora bien, conforme al estudio de la Unidad de Restitución de Tierras “*Caracterización de las Reservas Forestales de la Ley 2/59*”. La población total de los municipios que tienen influencia en las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959, según datos del censo, DANE/2005 ascienden a 13.827.954 personas distribuidas en 9.286.844 en las cabeceras municipales y 4.541.110 en el resto del municipio (centros poblados y área rural). De la población anteriormente mencionada se estableció que 2.818.147 personas habitan en las reservas forestales de las cuales 76,8% habitan en áreas urbanas (2.165.625) y el 23,2% en rurales (652.522).

El IGAC, 2012, establece que el 72,9 de las fincas en el país son menores a 5 hectárea<sup>20</sup>, con lo que se establece que dentro de la distribución de tierras en el territorio nacional, la participación de la pequeña propiedad rural o entidad económica rural es significativa.

La pequeña propiedad rural o entidad económica rural es aquella cuya extensión no excede la de una (1) Unidad Agrícola Familiar (UAF), establecida por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (INCODER) o por quien cumpla las respectivas funciones. Pequeñas entidades que en general tienen más de cinco años en posesiones regulares.

Por otro lado, las comunidades campesinas que se encuentran en estas áreas y subsisten de las actividades rurales que en ellas desarrollan, se encuentran generalmente en condiciones de pobreza y marginalidad, que se ven reforzadas por las condiciones de informalidad en la tenencia de la tierra, lo que impide que llegue a ellos ayudas efectivas del Estado que mejoren sus condiciones de subsistencia.

Así las cosas, se enfrenta el Estado a un problema jurídico que emerge del conflicto entre dos bienes jurídicamente constitucionalmente protegidos. Por un lado, el derecho colectivo al medio ambiente sano, que se ve afectado por el deterioro ambiental producto de una ocupación no regulada que ejerce una presión sobre los recursos de las áreas de reserva forestal en donde se hace necesario una intervención que garantice la protección y conservación de estos bienes, así

<sup>20</sup> IGAC, 2012. Atlas de distribución de la pequeña propiedad rural en Colombia

como el desarrollo de procesos de restauración que se requieren como garantía de los derechos colectivos en mención.

Por otro lado, las condiciones de marginalidad y pobreza de las comunidades campesinas que habitan o usan estas zonas y que se encuentran al amparo de la protección constitucional especial del territorio rural y los campesinos o trabajadores del campo como sujetos de especial protección a quienes el Estado debe propender por el mejoramiento de la calidad de vida bajo el imperativo de medidas progresivas y la protección de los derechos fundamentales, pues conforme al bloque de constitucionalidad está prohibido para el Estado adoptar medidas regresivas que empeoren las condiciones de las comunidades vulnerables.<sup>21</sup>

La protección a los trabajadores agrarios comporta de forma especial la protección a las comunidades de producción artesanal y de pequeña escala, comunidades vulnerables cuyas condiciones de pobreza exige del Estado una intervención positiva para mejorar su calidad de vida, reconociendo las relaciones tradicionales de estas con los ecosistemas.

En ese marco, se hace necesario generar alternativas de desarrollo sostenible que armonicen los derechos que se presentan en aparente conflicto, realizando de forma plena y efectiva los postulados constitucionales. Este ejercicio implica una intervención directa del Estado para integrar a los procesos de restauración y conservación a las comunidades, desarrollando con ello las disposiciones de la Declaración de Río de Janeiro de 1992, emanada de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, cuyo principio 22 dice: *“Las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible”*.

La Misión para la Transformación del Campo, en su informe detallado *El Campo Colombiano: Un Camino Hacia el Bienestar y la Paz*, señala en el capítulo 5 del Tomo I (Diagnóstico) sobre Sostenibilidad Ambiental:

*“Además de las comunidades étnicas que tienen sus territorios legalmente reconocidos dentro de las ZRF, existe una significativa cantidad de población rural asentada en dichas zonas (PPTPD, 2009) que no cuenta con títulos de propiedad. Diversos estudios y análisis de esta problemática recomiendan el reconocimiento legal de la propiedad”*.

Así, por ejemplo, se señala:

*“La alternativa del Estado frente a la demanda campesina de su derecho a la tierra siempre ha sido la sustracción, facilitando ésta en las áreas donde se deforestó, lo cual es un grave error pues perpetúa la idea de que hay que deforestar para poder acceder al derecho formal de propiedad. (...) Una reforma legal que permita efectuar el reconocimiento del derecho a la tierra hasta una UAF a las familias campesinas, sin tener que acudir a la sustracción y sin limitar el derecho a las áreas deforestadas, sería una señal de inclusión al campesinado y le daría a las reservas (ZRF) el impulso social de que*

<sup>21</sup> Corte Constitucional, Sentencia C644 de 2012. MP Adriana María Guillen Arango.

*hoy carecen, dada la marginalidad a la que está sometida esa población” (Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, 2014).*<sup>22</sup>

Así las cosas, se presenta un marco general para la regularización de la tenencia al interior de las áreas de reserva forestal cuyo propósito es generar instrumentos de ordenamiento de la ocupación de las áreas en mención, produciendo procesos claros de regulación de los usos y actividades y seguimiento al cumplimiento de las condiciones de aprovechamiento ambiental del área, ejercicio que además propende por la formalización de la tenencia, lo que tiene como efecto, mejorar las condiciones sobre las cuales las familias acceden a la asistencia, beneficios y estímulos del gobierno nacional, propósito que concita la realización del principio constitucional de protección al medio ambiente y desarrollo sostenible, así como el impulso a las garantías de los trabajadores agrarios y el propósito de acceso progresivo a la tierra como mandato constitucional.

En ese marco no son beneficiarios de la ley grandes productores, campesinos que tengan propiedad o en general sujetos que no demanden una actuación precisa del Estado para la garantía de su mínimo vital y la realización de sus derechos. Tampoco se trata de comunidades cuya especial protección ya ha sido resuelta por la constitución y la ley, particularmente comunidades étnicas, cuyos conflictos ya han sido abordados y resueltos.

Se trata entonces de un grupo poblacional específico, referido a campesinos, campesinas, trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra 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 5 años. 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 5 años y por último, personas y comunidades que participen en programas de reubicación y reasentamiento a quienes no se les exigirá ocupación o explotación previa igual o mayor a 5 años.

### **3. ADJUDICACIÓN U OTORGAMIENTO DE USO DE BALDÍOS**

Es a través de la presente propuesta de ley que se habilita la adjudicación y el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin que para ello se requiera llevar a cabo el trámite previo de sustracción. Específicamente 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 y en las zonas tipo A y B, la Agencia Nacional de Tierras podrá otorgar el uso.

La adjudicación o el otorgamiento de uso de predios baldíos ubicados en las zonas señaladas, 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

<sup>22</sup> DNP, diciembre de 2015, pág. 205. Consultado en <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/TOMO%201.pdf>. Última consulta 19 de mayo de 2016.

suelo, contribuyendo con ello al cierre de la frontera agropecuaria y evitar procesos de deforestación.

No obstante lo anterior, se tendrán 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 contemplar su reconversión gradual a las actividades productivas asociadas al manejo forestal sostenible.

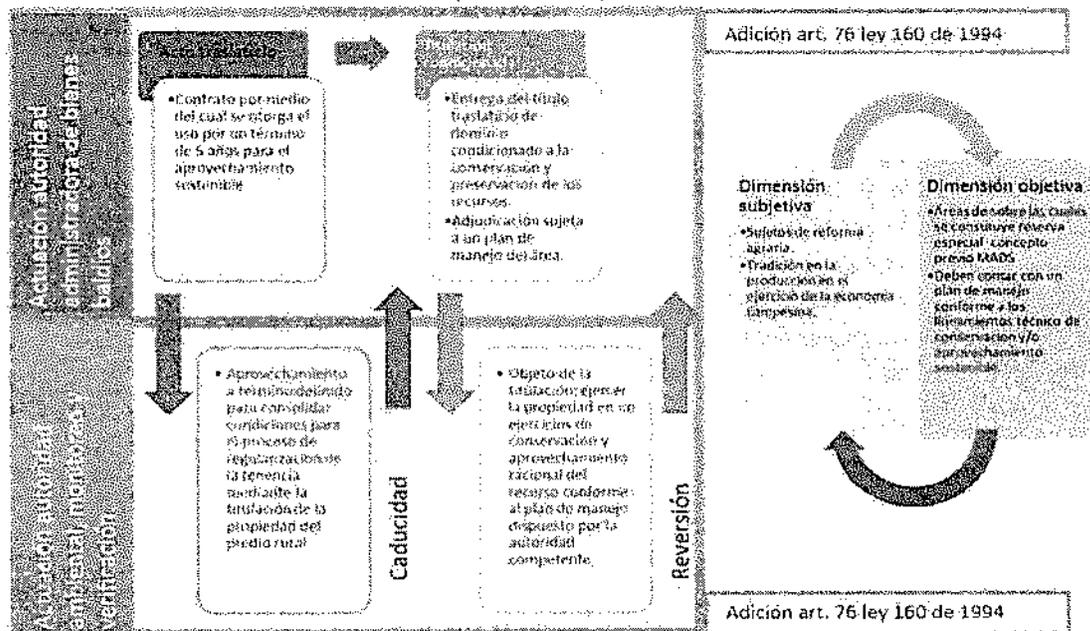
En razón a lo anterior, el Gobierno nacional a través de los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y Agricultura y Desarrollo Rural reglamentará los lineamientos para el desarrollo, cofinanciación, y sostenibilidad ambiental de los proyectos mencionados.

Para la elaboración de los lineamientos se tendrán en cuenta las franjas de estabilización asociadas a la línea de deforestación del año 2010.

### 3.1 Proceso Especial de Adjudicación Reservas Forestales

La adjudicación prevista en este proyecto de ley implica condicionamientos de orden ambiental estrictos, los que no solo están en consonancia con la función social y ecológica de la propiedad, sino, además, con las disposiciones que sobre adjudicación de bienes baldíos prevé la ley 160 de 1994.

Ilustración 3. Proceso Especial de Adjudicación Reservas Forestales



Es así, que para habilitar la adjudicación u otorgamiento de uso de baldíos ubicados al interior de las reservas forestales de Ley 2ª de 1959 y protectoras – productoras sin sustracción, se requiere de dos modificaciones de orden legal.

La primera relacionada con la prohibición expresa del Decreto Ley 2811 de 1974 cuya interpretación restrictiva ha llevado a la proscripción de las adjudicaciones en las áreas de reserva forestal. En ese sentido se precisa un alcance al artículo con el objeto de sustraer cualquier restricción de orden legal de la propuesta.

Toda vez que lo acá dispuesto es un régimen especial de adjudicación y dado que las medidas promovidas tienen un gran impacto de orden social y ambiental,

su implementación debe obedecer a estudios técnicos estrictos de las áreas sobre las que se formula, por ello el esquema de adjudicación se prevé en el marco de la constitución de *reservas sobre tierras baldías*, conforme a lo dispuesto por el artículo 76 de la Ley 160 de 1994.

La segunda modificación, es la adición al referido artículo, estableciendo las especificaciones de las reservas de baldíos a constituirse sobre las áreas de la reserva forestal de la ley 2ª y estableciendo su alcance.

Conforme al marco jurídico vigente, el proceso de constitución de reserva sobre tierras baldías se encuentra en el marco de las competencias hoy asignadas a la Agencia Nacional de Tierras por el Decreto 2363 de 2015 (de rango legal). No obstante, y en atención a las especiales condiciones ambientales de las áreas sobre las que recae la propuesta deben concurrir las autoridades de orden ambiental a la ejecución del proceso.

Tabla 11 Funciones ANT

Norma	Objeto	Naturaleza	Objeto	Funciones
<b>Decreto 2363 de 2015</b>	Crea la Agencia Nacional de Tierras-ANT	Máxima autoridad de tierras de la nación. Adscrita al MADR.  Agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la rama ejecutiva del orden nacional.  El Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible tiene asiento en el Consejo Directivo.  Crea la oficina del Inspector de la Gestión de Tierras, cargo de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República.	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ejecuta la política de ordenamiento social de la propiedad rural formulada por el MADR.</li> <li>Gestionar el acceso a la tierra como factor productivo.</li> <li>Lograr la seguridad jurídica sobre la tierra.</li> <li>Promover el uso de la tierra en cumplimiento de la función social de la propiedad.</li> <li>Administrar y disponer de los predios rurales propiedad de la nación.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ejecutar programas de acceso a tierras.</li> <li>Administrar las tierras baldías de la Nación, adelantar los procesos generales y especiales de titulación y transferencias a las que haya lugar, delimitar y constituir reservas sobre éstas, celebrar contratos para autorizar su aprovechamiento y regular su ocupación sin perjuicio de lo establecido en los parágrafos 5 y 6 del artículo 35 de la ley 160 de 1994.</li> <li>Hacer el seguimiento a los procesos de acceso a tierras adelantados por la Agencia, en cualquiera de sus modalidades y aquellos que fueron ejecutados por el INCODER o por el INCORA, en los casos en los que haya lugar.</li> <li>Verificar el cumplimiento de los regímenes limitaciones a la propiedad derivadas de los procesos de acceso a tierras, de conformidad con la ley.</li> </ul>

La Agencia Nacional de Tierras en cumplimiento de las funciones asignadas, no podrá adjudicar baldíos en las zonas tipo A y B de las reservas forestales de la Ley 2ª de 1959, así como no podrá entregar en uso ni adjudicar baldíos cuando se encuentren en:

- a. Bienes catalogados como bienes de uso público,
- b. Parques naturales,
- c. Tierras comunales de grupos étnicos,
- d. Tierras de resguardos,
- e. Patrimonio arqueológico de la Nación,
- f. Las zonas donde haga presencia comunidades étnicas en los términos establecidos en los párrafos 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
- g. Demás zonas que por disposición legal se encuentren excluidas de entregarse mediante adjudicación o autorización de uso.

La administración de los baldíos descritos, 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 o sustituya, sin perjuicio de la propiedad privada consolidada antes de la constitución de la reserva forestal.

### **3.2 Beneficiarios del proceso Especial de Adjudicación Reservas Forestales**

Los beneficiarios de la adjudicación u otorgamiento del uso de los baldíos de que trata el proyecto de ley, son:

- a. Campesinos, campesinas, trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra 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 la ley, lleven ocupando y explotando los predios con una antelación igual o mayor a 5 años.
- b. Asociaciones de trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente que a la fecha de expedición de la ley, lleven ocupando y explotando los predios con una antelación igual o mayor a 5 años.
- c. Personas y comunidades que participen en programas de reubicación y reasentamiento a quienes no se les exigirá ocupación o explotación previa igual o mayor a 5 años.

### **3.3 Administración, control y seguimiento**

El cumplimiento de las disposiciones en cuanto al seguimiento a las condiciones tanto de adjudicación como de otorgamiento de uso de los baldíos, será verificado por la Agencia Nacional de Tierras, y en lo que en lo que corresponde a los recursos naturales, por la autoridad ambiental administradora de la reserva forestal.

### **3.4 Estatuto o Plan de Zonificación Ambiental**

En el punto 1.1.10. Cierre de la frontera agrícola y protección de zonas de reserva, del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto Armado, la Reforma Rural Integral RRI, involucra como compromiso del Gobierno nacional, responsabilidad a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, desarrollar un Estatuto o Plan de Zonificación Ambiental que atienda específicamente la problemática de la expansión de la frontera agropecuaria sobre las áreas de especial importancia ambiental, como se indicó anteriormente, en concordancia con lo dispuesto en el numeral 11 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993.

Entendiendo la zonificación ambiental como un instrumento de planificación que permite ordenar el territorio atendiendo una problemática particular y orientar las decisiones de la autoridad territorial sobre los usos del suelo. Consiste en subdividir un territorio en unidades homogéneas por características físicas, biológicas, ecológicas, sociales, económicas y culturales, que definen una oferta de servicios ecosistémicos, una demanda social y unos conflictos socioambientales por usos y ocupación del territorio.

El objetivo de la zonificación ambiental es establecer un régimen ambiental de los usos del suelo, asignando a cada zona una categoría de manejo ambiental: preservación, restauración ecológica, rehabilitación o uso sostenible que responda a la sostenibilidad ambiental y a la demanda social del territorio; cuyo propósito es cerrar la frontera agropecuaria, proteger las Áreas de Especial Importancia Ambiental (AEIA) y orientar alternativas de desarrollo para las comunidades que habitan y/o que colindan con ellas, bajo los principios de bienestar y buen vivir, de desarrollo sostenible y de participación social.

Para ello, se elabora un plan a fin de alinear visiones, competencias y recursos institucionales y de cooperación internacional, en función de llevar a cabo la zonificación ambiental.

Un principio de la Reforma Rural Integral y de la zonificación ambiental para el posconflicto, es la priorización de los territorios que han sufrido con mayor intensidad los impactos del conflicto armado.

Estos "Territorios de posconflicto" resultan ser grupos de municipios colindantes y vecinos que conforman unidades sub-regionales con alto impacto del conflicto armado, compartidas por dos o más departamentos y por dos o más jurisdicciones ambientales.

Para junio de 2017 se presentará como resultado, la zonificación ambiental a escala 1:100.000 de 9 unidades supra-municipales con alto impacto por conflicto armado y los 91 municipios que las comprenden. Priorización inicial propuesta por el MADS en 2016, con el acompañamiento de la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP) y de la Alta Consejería para el Posconflicto (ACP).

Para diciembre de 2017, la zonificación ambiental abarcará los 86 municipios restantes de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), a la misma escala, para un total de 177 municipios comprendidos en 15 subregiones.

Es así, que los territorios con resultados de zonificación a junio de 2017, totalizarán una extensión aproximada de 22 millones de hectáreas, lo que

representa el 20% del territorio continental del país; y, a diciembre de 2017, totalizarán una extensión aproximada de 38 millones de hectáreas, que representan el 33% del territorio continental del país.

Figura 10. Municipios priorizados con zonificación ambiental  
Junio de 2017

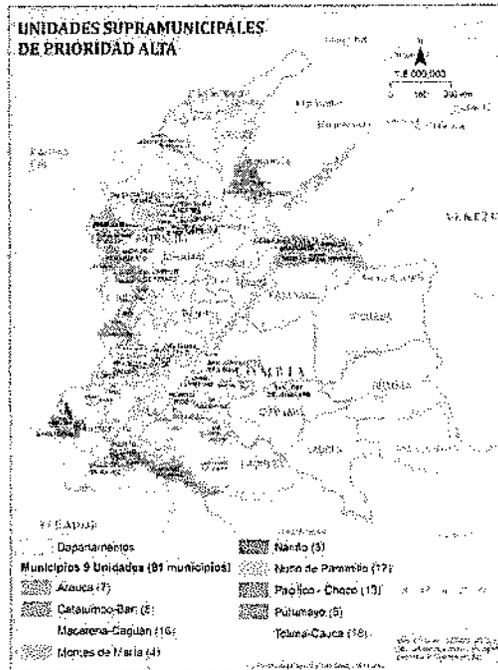
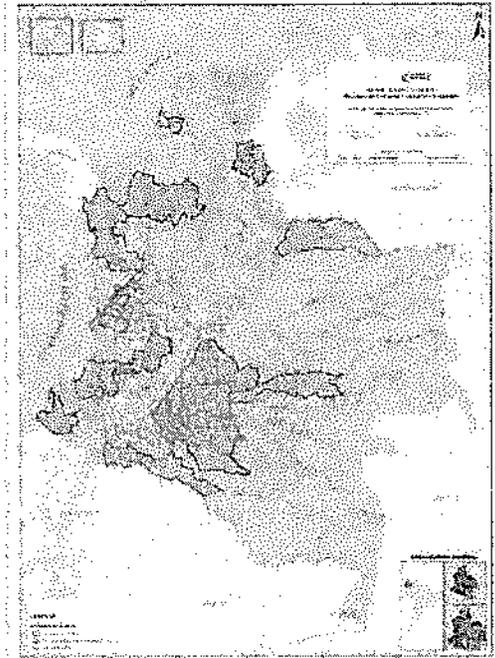


Figura 11. Municipios priorizados con zonificación ambiental  
Diciembre 2017



La zonificación ambiental a escala 1:100.000 ha tenido un proceso de socialización, discusión y validación metodológica al interior del SINA. Se busca llegar a instancias de participación del nivel nacional, a través de Mesas nacionales.

### 3.5 Plan de Sostenimiento Social y Ambiental

En caso de sustracción de áreas de reserva, para cada una de ellas, se formulará el Plan de Sostenimiento Social y Ambiental, para lo cual se contará con la participación de las comunidades y se atenderá a criterios como la estructura ecológica principal, la vocación del suelo y su uso actual, entre otros.

## 4. RÉGIMEN DE SUSTRACCIÓN DE ÁREAS DE RESERVA FORESTAL.

El artículo 210 del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, 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. (...)".

A la vez, el numeral 18 del artículo 5º de la Ley 99 de 1993, determinó como función del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, reservar, alinear y sustraer las áreas de las Reservas Forestales Nacionales y reglamentar su uso

y funcionamiento, función que se reitera en el numeral 14 del artículo 2 del Decreto Ley 3570 de 2011.

Por su parte, el inciso segundo del artículo 204 de la Ley 1450 de 2011 prescribió: "...En los casos en que proceda la sustracción de las áreas de reserva forestal, sea esta temporal o definitiva, la autoridad ambiental competente impondrá al interesado en la sustracción, las medidas de compensación, restauración y recuperación a que haya lugar, sin perjuicio de las que sean impuestas en virtud del desarrollo de la actividad que se pretenda desarrollar en el área sustraída. Para el caso de sustracción temporal, las compensaciones se establecerán de acuerdo con el área afectada".

Así las cosas, es necesario que la norma haga claridad respecto de los casos en los cuales un baldío puede ser objeto de sustracción cuando se pretenda desarrollar actividades productivas distintas 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, con es el caso de proyectos agrícolas o agropecuarios, los cuales implican una utilización diferente a la forestal, para lo cual se deberán sujetar a lo dispuesto en el artículo 2010 del Decreto-ley 2811 de 1974 y las normas que lo reglamentan y desarrollan.

Así mismo, teniendo en cuenta que los proyectos, distintos a los enunciados, se adoptará un mecanismo para la sustracción de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª con fines de reforma rural integral.

## **5. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO DE LEY**

El texto del proyecto de ley, señala en sus considerandos que mediante la expedición de la Ley 2ª de 1959, se crearon siete (7) zonas de reserva forestal a saber: Reserva Forestal de la Amazonia, Reserva Forestal Central, Reserva Forestal del Cocuy, Reserva Forestal del Pacífico, Reserva Forestal del Río Magdalena, Reserva Forestal Serranía de los Motilones y Reserva Forestal de la Sierra Nevada de Santa Marta; las cuales en el momento de ser instituidas, de acuerdo a los límites definidos para las mismas, abarcaban a una escala 1:100.000, un área aproximada de 65.109.636 hectáreas. A diciembre de 2015, debido a procesos de sustracción, principalmente en el marco de la economía campesina, su extensión era de aproximadamente de 48.367.161 hectáreas.

El objetivo de la mencionada ley, no era otro, que el de incentivar la economía forestal y proteger el recurso hídrico y la biodiversidad, presentes en dichos territorios.

Posteriormente, el Decreto –Ley 2811 de 1974, en su artículo 209 prohibió la adjudicación de baldíos que se encontraban al interior de dichas reservas forestales, indistintamente del fin para el cual se quisiese adjudicar o usar, sometiendo el proceso de adjudicación al trámite previo de la sustracción del área de la reserva forestal.

El artículo 203 de la Ley 1450 de 2011, señaló que el MADS debía zonificar y ordenar las zonas de reservas forestales de la Ley 2ª de 1959, dicha obligación fue cumplida por el Ministerio a través de las Resoluciones No. 1922, 1923, 1924,

1925 y 1926 de 2013 por las cuales se adopta respectivamente la zonificación y ordenamiento de la reserva forestal Central, de la Serranía de Los Motilones, de la Reserva Forestal del Río Magdalena, de la reserva forestal de la Amazonia para los departamentos de Caquetá, Guaviare y Huila y de la reserva forestal del Pacífico. Para el año 2014 se expidieron las resoluciones No. 1275, 1276 y 1277 por la cual se adopta la zonificación y ordenamiento de la reserva forestal del Cocuy, de la Sierra Nevada de Santa Marta y de la reserva forestal de la Amazonia para los departamentos de Amazonas, Cauca, Guainía, Putumayo y Vaupés.

La zonificación y ordenamiento contenido en los mencionados actos administrativos consagraron tres tipos de zonas:

*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.*

Ahora bien, las comunidades campesinas que se encuentran en estas áreas y subsisten de las actividades rurales que en ellas desarrollan, se encuentran generalmente en condiciones de pobreza y marginalidad, que se ven reforzadas por las condiciones de informalidad en la tenencia de la tierra, lo que impide que llegue a ellos ayudas efectivas del Estado que mejoren sus condiciones de subsistencia.

Es así como, el proyecto de ley habilita la adjudicación y el otorgamiento de uso de baldíos en reservas forestales protectoras-productoras y de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, sin que para ello se requiera llevar a cabo el trámite previo de sustracción.

Específicamente 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 y en las zonas tipo A y B, la Agencia Nacional de Tierras podrá otorgar el uso.

La adjudicación o el otorgamiento de uso de predios baldíos ubicados en las zonas señaladas, 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.

En este sentido, el proyecto de ley permitirá:

- Conservar las áreas de reserva forestal de Ley 2<sup>a</sup> de 1959, importantes para la economía forestal y la protección del recurso hídrico y la biodiversidad y sus servicios ecosistémicos;
- Posibilitar el acceso a la propiedad de la tierra de las comunidades campesinas;
- Organizar las actividades que dichas comunidades adelantarán con el fin de que respeten la vocación y aptitud forestal del territorio, permitiendo el desarrollo sostenible del país, sin que sea necesario tramitar la sustracción de dichas áreas, como requisito previo a la adjudicación;
- Contribuir a la mitigación y adaptación al cambio climático mediante 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 proyecto de ley cuenta con 9 artículos, en el que en su artículo 1, crea la habilitación de adjudicación u otorgamiento de uso de baldíos las zonas tipo C de la zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal de Ley 2<sup>a</sup> de 1959, por parte de la Agencia Nacional de Tierras sin que para ello sea necesaria la sustracción de dichas áreas.

Así mismo, habilita para que la ANT en las zonas tipo A y B de la zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal de Ley 2<sup>a</sup> de 1959, la Agencia Nacional de Tierras pueda otorgar el uso.

El artículo 2 del proyecto de ley, consagra que dicha adjudicación y uso 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 artículo 3, determina que la adjudicación u otorgamiento del uso de los en comento, será para los campesinos, campesinas, trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra 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.

El artículo 4, prohíbe la adjudicación de baldíos en las zonas tipo A y B de la zonificación y ordenamiento de las áreas de reserva forestal de Ley 2<sup>a</sup> de 1959. Así mismo también prohíbe la adjudicación o el otorgamiento de uso de las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardos, el patrimonio arqueológico de la Nación, incluyendo las zonas donde haga presencia comunidades étnicas y demás zonas que por disposición legal se encuentren excluidas de entregarse mediante adjudicación o autorización de uso.

El artículo 5, consagra que la ANT y las Corporaciones Autónomas Regionales realizarán control y seguimiento a la adjudicación y uso de los mencionados baldíos, desde el marco de la adjudicación y desde el marco del uso y aprovechamiento de los recursos naturales respectivamente.

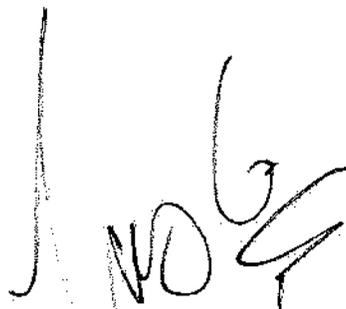
El artículo 6 estipula que el MADS en coordinación con el Ministerio de Agricultura, expedirán en un término de dos años el Plan de Zonificación Ambiental a que hace referencia el Acuerdo de Paz, con el fin de delimitar la frontera agrícola.

El artículo 7, señala que, en todo caso, 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.

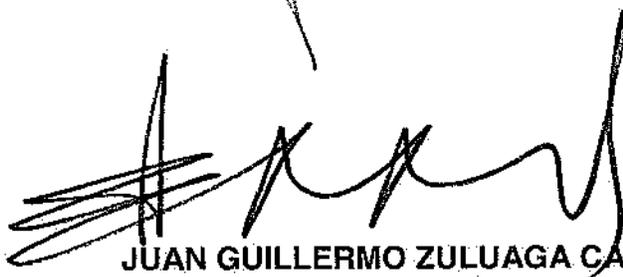
El artículo 8, es un condicionante que se impone para el trámite sustracción, en el evento en que el desarrollo del proyecto por parte de los campesinos no sea compatible con la vocación del suelo, en caso de que el proyecto a desarrollar no se enmarque dentro de los lineamientos que se señalan en el proyecto de ley, condicionante que no es otro que el de contar con un instrumento de planeación y desarrollo del proyecto a implementar en la zona objeto de sustracción.

Finalmente, el artículo 9 determina que la expedición de la ley, 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.

Cordialmente,



**LUIS GILBERTO MURILLO URRUTIA**  
MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE



**JUAN GUILLERMO ZULUAGA CARDONA**  
MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL

## PROYECTO DE LEY

**“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. Autorización 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

**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.

**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, campesinas, trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra 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.** Los requisitos y procedimientos para la adjudicación no previstos en esta normativa, 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.

**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.

**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 permitirá 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; así 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, 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.

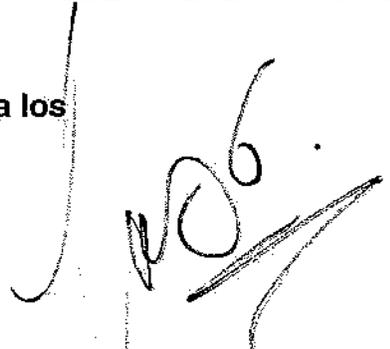
El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, adoptará un mecanismo para la sustracción de las áreas de reserva forestal de la ley 2ª con fines de reforma rural integral.

**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 párrafo 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.

**REPÚBLICA DE COLOMBIA – GOBIERNO NACIONAL  
PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dada en Bogotá D.C., a los



**LUIS GILBERTO MURILLO URRUTIA**

MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE



**JUAN GUILLERMO ZULUAGA CARDONA**

EL MINISTRO DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL