


MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b> <b>Proceso:</b> Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

<b>Entidad originadora:</b>	Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural
<b>Fecha (dd/mm/aa):</b>	27 de junio de 2024
<b>Proyecto de Decreto/Resolución:</b>	Resolución

## 1. ANTECEDENTES Y RAZONES DE OPORTUNIDAD Y CONVENIENCIA QUE JUSTIFICAN SU EXPEDICIÓN.

La Constitución Política ordenó, en sus artículos 8, 79 y 80, que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales del país; que es deber del Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar, entre otros fines, su conservación y restauración, así como proteger la diversidad e integridad del ambiente y de manera particular el deber de conservar las áreas de especial importancia ecológica.


Por su parte, el artículo 64 de la Constitución Política de Colombia, modificado por el artículo primero del Acto Legislativo 01 de 2023, estableció como deber del Estado promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra del campesinado y de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa. Así mismo, señala que el campesinado es sujeto de derechos y de especial protección y que el Estado velará por la protección, respeto y garantía de sus derechos individuales y colectivos, así como al acceso a bienes y derechos como a las vías terciarias, la tierra, el territorio, un ambiente sano, los recursos naturales y la diversidad biológica, el agua, la extensión agropecuaria y empresarial, asistencia técnica y tecnológica, entre otros. Adicionalmente, el artículo 65 de la Carta consagra que 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.

Ahora bien, el Decreto Legislativo 2278 de 1953 *“Por el cual se dictan medidas sobre cuestiones forestales”* consagró en su artículo 3 que *“Se entiende por bosques de interés general aquellos que con tienen especies de elevado valor comercial que económicamente conviene conservar, ya sean públicos o de propiedad privada”*. Así mismo, en su artículo cuarto definió la Zona Forestal Protectora como *“los terrenos situados en las cabeceras de las cuencas de los ríos, arroyos y quebradas, sean o no permanentes; las márgenes y laderas con pendiente superior al cuarenta por ciento (40%); la zona de cincuenta (50) metros de ancho a cada lado de los manantiales, corrientes y cualesquiera depósitos naturales de aguas, y todos aquellos en que, a juicio del Ministerio de Agricultura, convenga mantener el bosque, o crearlo si ha desaparecido, con el fin de defender cuencas de abastecimiento de aguas, embalses, acequias, evitar desprendimientos de tierras y rocas, sujetar terrenos, defender vías de comunicación, regularizar cursos de aguas, o contribuir a la salubridad”*.

Con base en el mencionado Decreto Legislativo 2278 de 1953, el artículo 1 de la Ley 2ª de 1959 *“Sobre Economía Forestal de la Nación y Conservación de Recursos Naturales Renovables”* ordenó que *“Para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre”* establecer con carácter de *“Zonas Forestales Protectoras”* y *“bosques de Interés General”*, las Zonas de Reserva Forestal del Pacífico, Central, del Río Magdalena, de la Sierra Nevada de Santa Marta, de la Serranía de los Motilones, del Cocuy y de la Amazonía.

La mencionada Ley 2ª de 1959 determinó que los bosques existentes en estas zonas debían someterse a un plan de ordenación forestal; así mismo dispuso en su artículo 6 que, los *“concesionarios o permisionarios de explotación de bosques en terrenos baldíos, deberán, para que puedan continuar dicha explotación, someter un plan de manejo forestal (...)”*. Así mismo, dispuso que, el Gobierno reglamentará la explotación forestal en los bosques públicos y privados.

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b> <b>Proceso:</b> Gestión jurídica	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

De otro lado, el Título V del Decreto Ley 2811 de 1974 *“Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”* reguló los modos de adquirir derecho a usar los recursos naturales renovables de dominio público, estableciendo en su artículo 51 que el derecho a usar los recursos naturales renovables puede ser adquirido por ministerio de la ley, permiso, concesión y asociación.

Adicionalmente, el artículo 206 del mencionado Decreto Ley 2811 de 1974 denominó como área de reserva forestal la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o productoras-protectoras; siendo estas últimas eliminadas por la Ley 1450 de 2011. Lo anterior quedó ratificado con lo dispuesto en el artículo 207 ibidem, al señalar que el área de reserva forestal solo podrá 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. En el mismo sentido, el artículo 217 del mencionado Decreto Ley, dispuso que los aprovechamientos forestales persistentes deben hacerse previo estudio y plan de ordenación forestal para asegurar la renovación del bosque.

El artículo 209 del mencionado Decreto Ley 2811 de 1974 ordenó que *“No podrán ser adjudicados los baldíos de las áreas de reserva forestal”*. Por su parte, el artículo 3 del Decreto 877 de 1976 *“Por el cual se señalan prioridades referentes a los diversos usos del recurso forestal, a su aprovechamiento y al otorgamiento de permisos y concesiones y se dictan otras disposiciones”* estableció en su artículo 3 que las zonas de reserva forestal de la Ley 2 de 1959 son áreas de reserva forestal.


Es así, que el Decreto 1076 de 2015 que compiló el Decreto 1791 de 1996, Régimen de aprovechamiento forestal y los Decreto 877 de 1976 y 1449 de 1977, señala en sus artículos 2.2.1.1.17.2 y 2.2.1.1.17.3 que en las áreas de reserva forestal sólo podrá permitirse el aprovechamiento forestal persistente. Para ello, concluye que, para tales efectos, el territorio nacional se considera dividido en las áreas de reserva forestal establecidas por las Leyes 52 de 1948 y 2a de 1959 y los Decretos 2278 de 1953 y 0111 de 1959, exceptuando las zonas sustraídas con posterioridad, y se tendrán también como áreas de reserva forestal las establecidas o que se establezcan con posterioridad a las disposiciones citadas.

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

Adicionalmente, mediante las Resoluciones 1276 de 2014, 1277 de 2014, 1922 de 2013, 1923 de 2013, y 1925 de 2013, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible procedió a zonificar las Áreas de Reserva Forestal establecidas en la Ley 2ª de 1959 en tres tipos, A, B y C, determinando el ordenamiento específico para cada una de ellas, así:

*Zonas tipo A: fomentar el manejo forestal sostenible.*

*Zonas tipo B: fomentar actividades relacionadas con la producción forestal sostenible.*

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	 Sistema Integrado de Gestión
	<b>Proceso:</b> Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

*Zonas tipo C: velar para que las actividades que se desarrollen en esta zona mantengan las coberturas de bosque natural presentes, haciendo un uso sostenible de las mismas.*

De esta manera, las resoluciones anteriores respetaron el espíritu de la Ley 2ª de 1959, el Decreto 2811 de 1974 y el Decreto 1076 de 2015, siendo por lo tanto compatibles las concesiones forestales campesinas con el desarrollo de actividades de manejo y uso de los recursos forestales en el marco de la economía forestal en los tres tipos de zonas, A, B y C; siempre y cuando, se garantice la presencia de individuos remanentes en las diferentes clases diamétricas y contribuya a la sostenibilidad del recurso forestal, como lo ordena el Decreto ley 2811 de 1974.

El CONPES 4021 de 2020 “POLÍTICA NACIONAL PARA EL CONTROL DE LA DEFORESTACIÓN Y LA GESTIÓN SOSTENIBLE DE LOS BOSQUES”, en el Plan de Acción - Estrategia para consolidar alternativas productivas sostenibles que incidan en el desarrollo rural y la estabilización de la frontera agrícola – Línea de acción 3 - Desarrollar mecanismos de extensión, asistencia técnica e investigación para el uso sostenible de la biodiversidad, establece:


*"(...) el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en cooperación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural implementarán entre el 2021 y el 2027 el arreglo institucional para brindar extensión y asistencia técnica para el bosque natural en Colombia, acción que deberá ser coordinada con las entidades del SINA, las CAR, entidades del sector agropecuario, la academia y entidades territoriales, entre otras. Este arreglo se orienta a fomentar y atender a los diversos actores del sector forestal, con enfoque diferencial, para fortalecer las capacidades de manejo sostenible del bosque a través de programas de capacitación, extensión y asistencia técnica. Esta acción se plantea en articulación con las diferentes iniciativas de control a la deforestación REM 2.0 y Probosques - GIZ y en parte de la ventana de pago por resultados del Fondo Verde del Clima”.*

En cumplimiento del mandato del CONPES 4021 de 2020 y de las acciones previstas en la línea de acción 3, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en coordinación con el Ministerio de Agricultura y otras entidades del SINA del orden regional, así como con la participación de las entidades territoriales, formuló la “Estrategia para la Puesta en Operación de un Servicio Público de Extensión Forestal para el Bosque Natural”. Esta Estrategia considera que la extensión forestal se centra en “(...) el fortalecimiento de capacidades de los actores del bosque natural y en la transferencia de tecnologías que conlleven al desarrollo de procesos productivos a partir de los bienes y servicios ecosistémicos del bosque, bajo criterios de manejo forestal sostenible, integrando la cadena de valor forestal en armonía con el concepto de bioeconomía”.

Finalmente, el artículo 55 de la Ley 2294 de 2023 “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia Potencia Mundial de la Vida” estableció:

*“ARTÍCULO 55. CONCESIÓN FORESTAL CAMPESINA. Modo por medio del cual se otorga el uso del recurso forestal y de la biodiversidad en los baldíos de la Nación, ubicados al interior de las zonas de reserva de Ley 2ª de 1959, y con acompañamiento del Estado, sin perjuicio de los otros modos establecidos para el aprovechamiento forestal.*

*La concesión forestal campesina será de carácter persistente y tendrá por objeto conservar el bosque con las comunidades, dignificando sus modos de vida, para lo cual se promoverá la economía forestal comunitaria y de la biodiversidad, el desarrollo de actividades de recuperación, rehabilitación y restauración y el manejo forestal sostenible de productos maderables, no maderables y servicios ecosistémicos, respetando los usos definidos*

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b> <b>Proceso:</b> Gestión jurídica	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

*para las zonas de reserva de la Ley 2 de 1959, con el fin de contribuir a controlar la pérdida de bosque en los núcleos activos de deforestación y la degradación de ecosistemas naturales.*

*Los beneficiarios de la concesión forestal campesina serán las organizaciones campesinas, familias campesinas asociadas, asociaciones de mujeres campesinas y organizaciones de personas que han ingresado a los modelos de la justicia transicional, en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado en 2016 y la política de paz total de la Ley 2272 de 2022, con criterio de arraigo territorial y en condiciones de vulnerabilidad, que se encuentren al interior de las zonas de reserva de Ley 2ª de 1959, y se comprometan con la conservación del bosque y la no deforestación.*

*Las concesiones forestales campesinas se otorgarán por un plazo de hasta treinta (30) años prorrogables, por el término inicialmente otorgado, siempre que los beneficiarios cumplan con la resolución por medio de la cual se le otorgó la concesión forestal campesina y con los lineamientos y la normativa ambiental vigente.*

*El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, además de lo señalado por los artículos 61 y 62 del Decreto Ley 2811 de 1974, fijará los requisitos y condiciones para el otorgamiento y el seguimiento a las concesiones forestales campesinas, incluyendo los criterios que demuestren el arraigo territorial y las condiciones de vulnerabilidad, para lo cual deberá expedir la reglamentación pertinente dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley.*


*PARÁGRAFO PRIMERO. La concesión forestal campesina será tramitada previo acuerdo de conservación y planificación ambiental participativa, entre las entidades del Sistema Nacional Ambiental y las comunidades, en las zonas para la contención de la deforestación, las cuales serán priorizadas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, identificados mediante el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono. La concesión a que hace referencia este artículo se otorgará sin perjuicio del régimen de sustracciones de áreas de reserva forestal consagrada en el Decreto Ley 2811 de 1974 y demás normas que lo reglamentan, modifiquen o deroguen.*

*PARÁGRAFO SEGUNDO. La Corporación Autónoma Regional competente o quien haga sus veces otorgará la concesión forestal campesina por acto administrativo motivado, previo concepto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el cual además llevará un registro de las concesiones forestales campesinas otorgadas en un sistema de consulta pública.*

*PARÁGRAFO TERCERO. La Corporación Autónoma Regional competente o quien haga sus veces tendrá la facultad de declarar la caducidad de la concesión forestal campesina en los siguientes casos:*

- a. En caso de incumplimiento de las condiciones establecidas en el plan de manejo, acorde con lo definido en la concesión forestal campesina.*
- b. La cesión del derecho al uso del recurso, hecha a terceros sin autorización del concedente.*
- c. El destino de la concesión forestal campesina para uso diferente al señalado en la resolución que la otorgó.*
- d. El incumplimiento reiterado de las obligaciones derivadas de la resolución de otorgamiento y/o de las normas ambientales, salvo fuerza mayor debidamente comprobada, siempre que el interesado dé aviso dentro de los quince días (15) siguientes al acaecimiento de la misma.*
- e. No hacer uso de la concesión forestal campesina durante dos (2) años continuos.*

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	 Sistema Integrado de Gestión
	<b>Proceso:</b> Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

*f. Las demás que expresamente se consignen en la resolución por medio de la cual se otorga la concesión forestal campesina y las establecidas en el Decreto Ley 2811 de 1974 que le sean aplicables.*

*PARÁGRAFO CUARTO. En los casos donde confluyan las figuras de otorgamiento de derechos de uso sobre los baldíos inadjudicables de la Nación y la concesión forestal campesina en las zonas de reserva de Ley 2ª de 1959, la reglamentación será definida coordinadamente entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural. Sin perjuicio del otorgamiento de los derechos de uso sobre los baldíos de la Nación inadjudicables de competencia de la autoridad de tierras, la Corporación Autónoma Regional competente o quien haga sus veces, podrá otorgar la concesión forestal campesina a que hace referencia este artículo.*

*PARÁGRAFO QUINTO. Lo dispuesto en este artículo no tendrá aplicación cuando se trate de territorios y territorialidades Indígenas conforme a la normativa vigente. En la identificación, caracterización y georreferenciación del área de interés para la concesión, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible o quien haga sus veces, deberá articular con la institucionalidad y autoridades indígenas la identificación de los territorios y territorialidades indígenas en zonas de Ley 2ª de 1959.*

*No se realizarán concesiones en las áreas de interés donde existan solicitudes ante la autoridad competente con pretensiones de constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de resguardos indígenas y en los territorios y territorialidades Indígenas que se encuentren inscritos en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente.*

*PARÁGRAFO SEXTO. En los territorios colectivos de las comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras, no se otorgarán las concesiones forestales campesinas de que trata el presente artículo, teniendo en cuenta su autonomía territorial y sus derechos colectivos.”*


De acuerdo con el anterior recuento normativo, es claro que es deber del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentar la concesión forestal campesina en lo que corresponde a los requisitos y condiciones para su otorgamiento y el seguimiento, así como los criterios que demuestren el arraigo territorial y las condiciones de vulnerabilidad. Por su parte, la reglamentación será conjunta entre los Ministerios de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Agricultura y Desarrollo Rural en cuanto a los casos donde confluyan las figuras de otorgamiento de derechos de uso sobre los baldíos inadjudicables de la Nación y la concesión forestal campesina.

## **2. ÁMBITO DE APLICACIÓN Y SUJETOS A QUIENES VA DIRIGIDO**

### **DE LOS BENEFICIARIOS**

Los sujetos a quienes va dirigido el proyecto de resolución en comento son los interesados en tramitar y obtener las concesiones forestales campesinas, así:

- Organizaciones campesinas.
- Familias campesinadas asociadas.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Proceso: Gestión jurídica	Código: F-A-GJR-07
Vigencia: 25/11/2022		

- Asociaciones de mujeres campesinas.
- Organizaciones de personas que han ingresado a los modelos de la justicia transicional, en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado en 2016 y la política de paz total de la Ley 2272 de 2022.
- Asociaciones campesinas y asociaciones agropecuarias de que trata la Ley 2219 de 2022.
- Las empresas comunitarias, cooperativas, juntas de acción de comunal u otras formas asociativas ligadas a la actividad campesina.

## DE LOS CRITERIOS DE ARRAIGO TERRITORIAL Y VULNERABILIDAD

Estos sujetos deberán cumplir con las siguientes condiciones:

1. Cumplir con el criterio de arraigo territorial.

En el artículo segundo del mencionado proyecto de resolución se define arraigo territorial como *“la relación histórica que la organización campesina beneficiaria de una concesión forestal campesina mantiene con sus territorios, así como con el manejo y uso de los recursos forestales y de la biodiversidad existentes en ellos, y que constituyen el ámbito de sus actividades sociales, económicas y culturales, bajo criterios de sostenibilidad”*.


La anterior definición fue elaborada y adoptada a las condiciones específicas de las concesiones forestales campesinas a partir de lo previsto en el artículo 2.2.9.8.5.1. del Decreto 1998 del 21 de noviembre de 2023<sup>1</sup> (compilado en el Decreto 1076 de 2015) que reglamenta los Pagos por Servicios Ambientales para la Paz y otros incentivos para la conservación en áreas de dominio público, de conformidad con el artículo 224 de la Ley 2294 de 2023, el cual define arraigo territorial y cultural como la *“Relación histórica y tradicional que las comunidades mantienen con los territorios, de acuerdo con sus usos y costumbres; y que constituye el ámbito de sus actividades sociales, económicas, culturales y espirituales”*.

Para el cumplimiento del arraigo territorial, la organización campesina beneficiaria interesada deberá:

- a. Organizaciones con presencia en el territorio antes del 24 de noviembre de 2016, día de la firma del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera.
- b. Tener un área de cobertura y de intervención en municipios y/o áreas que se encuentren parcial o totalmente al interior del área de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959, objeto de la solicitud de la concesión forestal campesina.
- c. Haber adelantado, o tenga interés en adelantar actividades relacionadas con los recursos naturales renovables, forestales o de la biodiversidad. En el caso de que la organización campesina haya adelantado ese tipo de actividades, deberá aportar los soportes mediante el cual se le autorizó realizar dicha actividad.

<sup>1</sup> Decreto 1998 del 21 de noviembre de 2023 *“Por el cual se adiciona la Sección 5 al Capítulo 8 del Título 9 de la Parte 2 del Libro 2 del Decreto 1076 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible, en lo relacionado con la reglamentación de los Pagos por Servicios Ambientales para la Paz y otros incentivos para la conservación en áreas de dominio público, de conformidad con lo establecido en el artículo 224 de la Ley 2294 de 2023, por la cual se adopta el Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, Colombia Potencia Mundial de la Vida”*.

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	
	<b>Proceso: Gestión jurídica</b>	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

En caso de que tenga interés en adelantarlas, esté se validará a través del acuerdo de conservación y planificación participativa.

## 2. Cumplir con el criterio de vulnerabilidad.

En el mencionado proyecto de resolución se define así la vulnerabilidad: *“Es la situación de fragilidad o riesgo en la que se encuentran las organizaciones campesinas beneficiarias de una concesión forestal campesina por sus condiciones sociales, culturales, ambientales y económicas, quienes adelantan actividades de manejo y uso de los recursos naturales renovables, forestales y de la biodiversidad en Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, y que requieren de atención diferencial para mejorar sus capacidades técnicas y organizacionales, y alcanzar así el bienestar de sus asociados y su incorporación al desarrollo de una economía forestal y de la biodiversidad.”*

Esta definición de vulnerabilidad se elaboró con base en las definiciones propuestas en el *“Documento consolidado sobre elementos para abordar el concepto de sujeto campesino en condiciones de vulnerabilidad en las Áreas Protegidas del Sistema de Parques Nacionales Naturales”* de la Mesa Técnica Dinamizadora del Acuerdo de Villavicencio, de julio de 2023. En este documento -que contempla elementos conceptuales para la suscripción de acuerdos en áreas protegidas o en sus territorios colindantes- Parques Nacionales Naturales de Colombia propone una serie de definiciones en relación con los conceptos de campesino vulnerable<sup>2</sup> y vulnerabilidad<sup>3</sup> que recoge el corpus iuris del campesinado previsto en la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>4</sup> y el artículo 64 de la CP reformado en el Acto Legislativo 001 de 2023.

Para el cumplimiento del criterio de vulnerabilidad, la organización campesina interesada deberá tener un patrimonio neto inferior a 19.344 UVT.

Así mismo, deberá cumplir con al menos uno de los siguientes requisitos:


<sup>2</sup> En dicho documento se define campesino vulnerable: *“Sujeto intercultural que se identifica como tal, que deriva su sustento del trabajo directo con la tierra y la naturaleza; inmerso en formas de organización social basadas en el trabajo familiar y comunitario no remunerado y/o en la venta de su fuerza de trabajo, que por sus condiciones sociales, culturales, económicas o por sus características individuales (edad, sexo, nivel educativo o estado civil), son más susceptibles de sufrir violaciones contra sus derechos fundamentales; o requieren un esfuerzo adicional para incorporarse al desarrollo, a la participación política y para acceder a mejores condiciones de bienestar”*

<sup>3</sup> Por su parte, la vulnerabilidad se define como *“Conjunto de condiciones sociales, culturales, económicas o de características individuales (edad, sexo, nivel educativo o estado civil) que le impiden al individuo (i) procurarse su propia subsistencia y (ii) lograr niveles más altos de bienestar; poniendo en riesgo los elementos esenciales que permiten el respeto de la dignidad de la persona y su plena participación en sociedad”*.

<sup>4</sup> Las Sentencias T-244 de 2012, T-606 de 2015 y T-701 de 2017 han contemplado el concepto de vulnerabilidad. Por su parte, la sentencia C-077 de 2017. En dicho pronunciamiento, la Corte *“precisó una serie de criterios según los cuales el campesinado adquiere la condición de vulnerabilidad. El primero de ellos refiere a la imposibilidad de satisfacer sus necesidades en razón de la existencia de los conflictos agrarios que se expresan en fenómenos de concentración de la propiedad rural, y le impiden a esta población no solo el acceso a la tierra, sino la materialización y protección del “(...) vínculo particular entre esta población y el lugar físico donde se desarrollan sus labores diarias” (Sentencia C-077 [M.P. Luis Ernesto Vargas Silva], 2017,p.37), esto es, el derecho subjetivo al territorio de las comunidades campesinas. Esta situación tiene como efecto la marginalización e invisibilización asociadas a razones económicas, sociales, políticas y culturales. De ahí que, dentro de la categoría de campesinado, se encuentren sujetos que gozan de protección reforzada como aquellos hombres y mujeres campesinas en situación de pobreza.*

El segundo criterio identificado por esta corporación, refiere a segmentos considerados como población campesina que, por sí mismos, merecen una protección reforzada, estos son: i) población campesina desplazada; ii) madres cabeza de familia; iii) menores de edad; iv) adultos y adultas mayores y v) aquellas comunidades campesinas que dependen de los recursos naturales para su subsistencia y para su identidad cultural (Sentencia C-077 [M.P. Luis Ernesto Vargas Silva], 2017). Teniendo en cuenta lo anterior, una persona, familia o comunidad campesina se encuentra en estado de vulnerabilidad cuando no puede procurarse su propia subsistencia ni lograr niveles más altos de bienestar, en razón de los riesgos a los que están expuestos y que surgen de la permanencia de situaciones que les impiden a las personas garantizar de manera autónoma su subsistencia así como *“cambios que amenazan con sumergirlas en una situación de incapacidad para procurar su mantenimiento mínimo y lograr niveles de Bienestar” (Sentencia C-077 [M.P. Luis Ernesto Vargas Silva], 2017).*

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	
	<b>Proceso:</b> Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

- a. Estar conformada por comunidades campesinas habitantes de los municipios en los que se desarrollan los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET, de los que habla el Decreto 893 de 2017.
- b. Organizaciones de pequeños coccaleros que promuevan la sustitución voluntaria de cultivos de uso ilícito según Decreto 896 de 2017.
- c. Estar compuesta por pequeños productores, en los términos previstos en el artículo 36 de la Ley 16 de 1990 y su reglamentación; y en lo previsto al respecto por la Comisión Nacional de Crédito Agropecuario. Así mismo debe estar compuesta por sujetos de Reforma Agraria en los términos de los artículos 4 y 5 del Decreto Ley 902 de 2017.
- d. Organizaciones compuestas por integrantes pertenecientes a grupos poblacionales tales como, adultos mayores, jóvenes, mujeres, personas en situación de discapacidad y víctimas del conflicto armado.
- e. Organizaciones campesinas consideradas como sujetos de reparación colectiva según Ley 1448 de 2012 y los artículos 151 y 152 de la Ley 2078.
- f. Organizaciones campesinas cuyos integrantes hayan sido reconocidos como segundos ocupantes por un juez de restitución de tierras, conforme a lo estipulado en el artículo 56 de la Ley 2294 de 2023.

## **DEL ACUERDO DE CONSERVACIÓN Y PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA**

Adicional a los criterios de arraigo territorial y vulnerabilidad, la organización campesina beneficiaria interesada en la concesión forestal campesina deberá suscribir un acuerdo de conservación y planificación participativa. Dicho acuerdo es definido en el proyecto de resolución como *“Es un pacto voluntario que se suscribe entre una entidad del Sistema Nacional Ambiental SINA y una organización campesina interesada en obtener una concesión forestal campesina, quien deberá comprometerse con la conservación del bosque y la no deforestación.”*

*Tiene como objetivo planificar, implementar y monitorear las actividades objeto de solicitud de la concesión forestal campesina, así como desarrollar capacidades organizacionales y técnicas de la organización campesina, que contribuyan a su crecimiento social, ambiental, cultural y económico dentro del sector forestal.”*


El proyecto de resolución en comento establece que el acuerdo de conservación y planificación participativa debe contener los siguientes elementos:

- a. Identificación de las partes que suscriben el acuerdo.
- b. Identificación cartográfica del área objeto de la concesión forestal campesina.
- c. Descripción de las actividades y usos a desarrollar por el beneficiario interesado, al interior del área objeto de la concesión forestal campesina.
- d. Descripción de las acciones para desarrollar capacidades técnicas y organizacionales en el beneficiario interesado, en el marco de la asistencia técnica forestal, que deberán ser llevadas a cabo por la entidad del Sistema Nacional Ambiental SINA que suscriba el Acuerdo.
- e. Compromisos que asumen las partes en el marco del acuerdo. El beneficiario interesado deberá comprometerse a la conservación del bosque natural y la no deforestación.

Las entidades del orden nacional, las organizaciones de cooperación internacional y demás organizaciones de la sociedad civil podrán apoyar a las autoridades ambientales y a las organizaciones beneficiarias de las concesiones forestales campesinas en la formulación e implementación de este acuerdo.

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.



MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Proceso: Gestión jurídica Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

## DE LAS AUTORIDADES AMBIENTALES

Adicionalmente, este proyecto de resolución está dirigido a las autoridades ambientales regionales, que son las entidades encargadas por el artículo 55 de la Ley 2294 de 2023 de otorgar la concesión forestal campesina, previo concepto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. En este punto, el proyecto de resolución establece los pasos que deben cumplir tanto la autoridad ambiental como el Ministerio, a fin de solicitar y emitir el mencionado concepto.

## DEL CONCEPTO PREVIO DEL MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE

Tal y como lo establece el párrafo del artículo 55 de la Ley 2294 de 2023, “*La Corporación Autónoma Regional competente o quien haga sus veces otorgará la concesión forestal campesina por acto administrativo motivado, previo concepto del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (...)*”. En tal sentido, el proyecto de resolución prevé los asuntos sobre los cuales deberá pronunciarse el Ministerio en el mencionado concepto, así como los tiempos para hacerlo.

## DEL TRÁMITE Y SEGUIMIENTO

Ahora bien, es importante mencionar que el trámite que se prevé para las concesiones forestales campesinas, así como los informes de actividades y los requisitos y condiciones para el seguimiento, son los previstos en el Decreto 1076 de 2015, por lo que este proyecto de resolución no está creando un nuevo trámite ni modificando uno existente.


## DEL ACOMPAÑAMIENTO DEL ESTADO

Por su parte, el mencionado artículo 55 ordena que la concesión forestal campesina tendrá el acompañamiento del Estado. Para lo anterior, en el proyecto de resolución se prevén varios instrumentos. El primero de ellos es el apoyo de las entidades del orden nacional, las organizaciones de cooperación internacional y demás organizaciones de la sociedad civil a las entidades del SINA y a las organizaciones beneficiarias en la formulación e implementación de los acuerdos de conservación y planificación participativa.

El segundo tiene que ver con la extensión y asistencia técnica para el bosque natural en Colombia en el marco de lo establecido en el CONPES 4021 de 2020 sobre la Política Nacional para el Control de la Deforestación y la Gestión Sostenible de los Bosques. Al respecto, la mencionada política cuenta con la línea de acción relacionada con el desarrollo de mecanismos de extensión, asistencia técnica e investigación para el uso sostenible de la biodiversidad, dentro de la cual “*el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en cooperación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural implementarán entre el 2021 y el 2027 el arreglo institucional para brindar extensión y asistencia técnica para el bosque natural en Colombia, acción que deberá ser coordinada con las entidades del SINA, las CAR, entidades del sector agropecuario, la academia y entidades territoriales, entre otras. Este arreglo se orienta a fomentar y atender a los diversos actores del sector forestal, con enfoque diferencial, para fortalecer las capacidades de manejo sostenible del bosque a través de programas de capacitación, extensión y asistencia técnica.*” (DNP 2020, 65)

En ese mismo sentido, en las bases del Plan Nacional de Desarrollo Colombia, Potencia Mundial de la Vida 2022-2026 se señala que “*Se aprovechará la vocación forestal de los suelos y el aprovechamiento sostenible de los bosques naturales, y para ello se creará la Agencia como entidad que impulse la restauración, la economía forestal y de la biodiversidad, y*

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b> <b>Proceso:</b> Gestión jurídica	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07


apoyará en el control de la deforestación, así como la mitigación al cambio climático en territorios continentales y marino-costeros. De igual manera apoyará la actualización del Plan Nacional de Desarrollo Forestal y prestará el servicio de extensión forestal. Así mismo, se desarrollarán las cadenas de valor de los productos maderables y no maderables, basados en la investigación y el manejo sostenible para dar desarrollo al Servicio Nacional Forestal y de la Biodiversidad.” (170) En tal sentido, la Ley 37 de 1989 establece en el literal k del artículo 9 en cuanto a las funciones del Servicio Forestal Nacional, lo correspondiente a adelantar actividades de extensión y educación forestal. Por último, el parágrafo 4 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993 se establece que "El Ministerio del medio Ambiente coordinará la elaboración del proyecto del Plan Nacional de Desarrollo Forestal de que trata la Ley 37 de 1989. Igualmente, corresponde al Ministerio del Medio Ambiente estructurar, implementar y coordinar el Servicio Forestal Nacional creado por la ley".

En concordancia con lo anterior, en el proyecto de resolución que reglamenta las concesiones forestales campesinas se establece un artículo sobre el fortalecimiento de capacidades para la gestión y el manejo sostenible del bosque, en el marco del CONPES 4021 de 2020 y la Estrategia para la Puesta en Operación de un Servicio Público de Extensión Forestal para el Bosque Natural que viene desarrollando la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos. Según éste, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, entidades del SINA y del sector agropecuario, entidades territoriales, academia, organizaciones de cooperación internacional y demás organizaciones de la sociedad civil, entre otras, fomentarán y atenderán a las autoridades ambientales competentes y a las organizaciones beneficiarias de las concesiones forestales campesinas, con enfoque diferencial, en el fortalecimiento de las capacidades para la gestión forestal y el manejo sostenible del bosque, a través de programas de capacitación, extensión y asistencia técnica.

En tercera instancia, y según lo previsto en el numeral 24 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 que establece como función corporaciones autónomas regionales la de "(...) Transferir la tecnología resultante de las investigaciones que adelanten las entidades de investigación científica y de apoyo técnico del nivel nacional que forman parte del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y prestar asistencia técnica a entidades públicas y privadas y a los particulares, acerca del adecuado manejo de los recursos naturales renovables y la preservación del medio ambiente, en la forma que lo establezcan los reglamentos y de acuerdo con los lineamientos fijados por el Ministerio del Medio Ambiente", en el proyecto de resolución se ordena que las autoridades ambientales competentes formularán e implementarán un plan de asistencia técnica forestal respecto de las concesiones forestales campesinas. Lo anterior, sin perjuicio de sus funciones como administradoras de los recursos naturales renovables y el medio ambiente dentro de su jurisdicción y asegurando que no se generen conflictos con esta función.

Para lo anterior, deberán tomar en consideración los lineamientos que para el efecto emita la Dirección de Bosques, Biodiversidad y Servicios Ecosistémicos. Este plan tendrá como finalidad apoyar a la organización beneficiaria y titular de la concesión forestal campesina y deberá contener, entre otras, las acciones para el desarrollo de capacidades organizaciones y técnicas del titular. Las entidades del orden nacional, las organizaciones de cooperación internacional y demás organizaciones de la sociedad civil podrán apoyar a las autoridades ambientales y a las organizaciones beneficiarias de las concesiones forestales campesinas en la formulación e implementación del plan asistencia técnica forestal para las concesiones forestales campesinas.

Finalmente, el proyecto de resolución cuenta con un artículo de acciones concurrentes para las concesiones forestales campesinas, según el cual, las organizaciones campesinas titulares de las concesiones forestales campesinas podrán

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b> <b>Proceso:</b> Gestión jurídica	 Sistema Integrado de Gestión
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

acceder a los diferentes apoyos e incentivos económicos de los sectores de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de Agricultura y Desarrollo Rural, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos para los mismos.

### SOCIALIZACIONES REALIZADAS

El proyecto de reglamentación que se presenta es el resultado de una serie de socializaciones realizadas con el Ministerio de Agricultura; algunas comunidades de los territorios donde se podría llevar a cabo las concesiones forestales campesinas; organismos de cooperación internacional presentes en dichos territorios; y autoridades ambientales, así:

- 28 de septiembre de 2023. Bogotá, con Ministerio de Agricultura.
- 15 de febrero de 2024. Bogotá, con Ministerio de Agricultura.
- 19 de febrero de 2024. San José del Guaviare, con organizaciones comunitarias de la región.
- 5 de marzo de 2024. Bogotá, con organizaciones de cooperación internacional.
- 15 de marzo de 2024. Florencia-Caquetá, con organizaciones comunitarias, de la región.
- 21 de marzo de 2024. Virtual, con autoridades ambientales.
- 2 de mayo de 2024. Bogotá, con Ministerio de Agricultura.

### 3. VIABILIDAD JURÍDICA

#### a. Análisis de las normas que otorgan la competencia para la expedición del proyecto normativo

El artículo 55 de la Ley 2294 de 2023 establece expresamente: *“El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, además de lo señalado por los artículos 61 y 62 del Decreto Ley 2811 de 1974, fijará los requisitos y condiciones para el otorgamiento y el seguimiento a las concesiones forestales campesinas, incluyendo los criterios que demuestren el arraigo territorial y las condiciones de vulnerabilidad, para lo cual deberá expedir la reglamentación pertinente dentro del año siguiente a la promulgación de la presente ley.”*

#### b. Vigencia de la ley o norma reglamentada o desarrollada

El artículo 55 de la Ley 2294 de 2023 se encuentra vigente, no ha sido modificado ni derogado expresa o tácitamente


#### 3.3. Disposiciones derogadas, subrogadas, modificadas, adicionadas o sustituidas

No aplica

#### 3.4 Revisión y análisis de la jurisprudencia que tenga impacto o sea relevante para la expedición del proyecto normativo (órganos de cierre de cada jurisdicción)

No aplica

#### 3.5 Circunstancias jurídicas adicionales

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	 <small>Sistema Integrado de Gestión</small>
	<b>Proceso:</b> Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

Se someterá a consulta pública nacional en la página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible por el término de quince (15) días calendario, contados a partir del día siguiente de la publicación, de conformidad con lo establecido en el Decreto 1081 de 2015 y la Resolución del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible No. 1046 de 5 de junio de 2017 "Por la cual se reglamentan los plazos para la publicación de proyectos específicos de regulación que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible "modificada por la resolución 2443 del 27 de noviembre de 2017.

**4. IMPACTO ECONÓMICO** (Si se requiere)

No aplica

**5. VIABILIDAD O DISPONIBILIDAD PRESUPUESTAL** (Si se requiere)

*(Por favor indique si cuenta con los recursos presupuestales disponibles para la implementación del proyecto normativo)*

No aplica

**6. IMPACTO MEDIOAMBIENTAL O SOBRE EL PATRIMONIO CULTURAL DE LA NACIÓN** (Si se requiere)

*(Por favor indique el proyecto normativo tiene impacto sobre el medio ambiente o el Patrimonio cultural de la Nación)*

No aplica

**7. ESTUDIOS TÉCNICOS QUE SUSTENTEN EL PROYECTO NORMATIVO** (incluye el análisis de la problemática existente, sustento técnico del proyecto de norma y bibliografía sobre el tema, esta última si existe)

No aplica

**ANEXOS:**

Certificación de cumplimiento de requisitos de consulta, publicidad y de incorporación en la agenda regulatoria  
*(Firmada por el servidor público competente –entidad originadora)*

Concepto(s) de Ministerio de Comercio, Industria y Turismo  
*(Cuando se trate de un proyecto de reglamento técnico o de procedimientos de evaluación de conformidad)*


N/A

Informe de observaciones y respuestas  
*(Análisis del informe con la evaluación de las observaciones de los ciudadanos y grupos de interés sobre el proyecto normativo)*

Concepto de Abogacía de la Competencia de la Superintendencia de Industria y Comercio  
*(Cuando los proyectos normativos tengan incidencia en la libre competencia de los mercados)*

N/A

Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.

MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE	<b>MEMORIA JUSTIFICATIVA</b>	 <small>Sistema Integrado de Gestión</small>
	<b>Proceso:</b> Gestión jurídica	
Versión: 4	Vigencia: 25/11/2022	Código: F-A-GJR-07

Concepto de aprobación nuevos trámites del Departamento Administrativo de la Función Pública <i>(Cuando el proyecto normativo adopte o modifique un trámite)</i>	
Otro <i>(Cualquier otro aspecto que la entidad originadora de la norma considere relevante o de importancia)</i>	

**Aprobó:**

\_\_\_\_\_  
Nombre y firma del Jefe de la Oficina Jurídica entidad originadora o dependencia que haga sus veces

\_\_\_\_\_  
Nombre y firma del (los) servidor(es) público(s) responsables en la entidad cabeza del sector administrativo que lidera el proyecto normativo (área(s) misional(es))



\_\_\_\_\_  
Nombre y firma del (los) servidor(es) público(s) responsables de otras entidades (área(s) misional(es))



Formato tomado del Departamento Administrativo de la Función Pública a partir de lo reglamentado por medio del Decreto 1273 de 2020 y la Resolución 371 de 2020.