

Bogotá D.C., Septiembre de 2024

Honorable Senador  
**EFRAÍN JOSÉ CEPEDA SARABIA**  
Presidente  
Senado de la República

**Asunto:** Radicación Proyecto de Ley "Por medio de la cual se crea la política pública de Estado de "Familias Guardabosques" y se establece el marco normativo para su implementación en todo el territorio nacional".

Respetado Presidente,

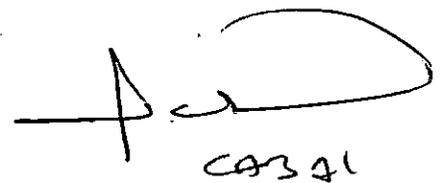
De conformidad con los artículos 139 y 140 de la Ley 5ta. de 1992, y demás normas concordantes, presento a consideración del Senado de la República, el Proyecto de Ley "Por medio de la cual se crea la política pública de Estado de "Familias Guardabosques" y se establece el marco normativo para su implementación en todo el territorio nacional".

Lo anterior, con la finalidad se sirva ordenar a quien corresponda, dar el trámite correspondiente conforme a los términos establecidos por la Constitución y la Ley.

Cordialmente,



**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
Senador de la República



Proyecto de Ley No. 244 de 2024 Senado

*“Por medio de la cual se crea la política pública de Estado de “Familias Guardabosques” y se establece el marco normativo para su implementación en todo el territorio nacional”.*

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA:

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

**ARTÍCULO 1. OBJETO.** La presente Ley tiene por objeto, establecer el marco normativo para la implementación de la política pública de Estado “Familias Guardabosques”, la cual involucra a familias campesinas, indígenas y afrodescendientes, de comunidades localizadas en ecosistemas estratégicos o áreas de conservación y protección con presencia o riesgo de ser afectadas por cultivos ilícitos, para que consoliden un proyecto de vida acorde con los principios democráticos que orientan el progreso económico y social en Colombia.

Su finalidad será brindarles una alternativa legal de ingresos que permita el mejoramiento de sus condiciones y calidad de vida. Asimismo, se busca brindar una alternativa de sustitución de estos cultivos con el fin de prevenir su expansión y contribuir con la erradicación. Esto, en línea con la valorización del patrimonio natural, en particular de los bosques y la diversidad biológica asociada a dichos territorios.

**ARTÍCULO 2. PRINCIPIOS.** La política pública “Familias Guardabosques” se regirá por los principios de:

- i) **Sostenibilidad:** Relacionado con el uso responsable de los recursos naturales;
- ii) **Participación:** Involucra a las comunidades en la toma de decisiones que afectan sus entornos económicos, sociales y ambientales;

- iii) Educación Ambiental: Respecto al fomento de la conciencia y el conocimiento sobre la importancia de la conservación de los ecosistemas y entornos naturales;
- iv) Equidad: La garantía que todos los grupos sociales en condiciones de vulnerabilidad tengan acceso a los beneficios del programa sin discriminación en contra de sus intereses y en condiciones ecuanímes; y
- v) Legalidad: La promoción de la explotación de las actividades económicas en los territorios rurales del país, dentro de los marcos legales dispuestos por la Constitución y las leyes, y la prevención, mediante la acción institucional, para que las economías ilícitas no se fortalezcan en ellos.

**ARTÍCULO 3. ESTRATEGIAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA.** Las estrategias son el conjunto de acciones a través de las cuales se implementará la política pública de que trata la presente ley, y serán las siguientes:

- i) Brindar alternativas económicas lícitas y viables que faciliten a las familias beneficiarias su transición hacia una nueva economía local, próspera, rentable y legal. La puesta en marcha de proyectos productivos y ambientales, en cabeza de organizaciones de economía asociativa para asegurar la sostenibilidad y desarrollo local de las comunidades.
- ii) Generar procesos de recuperación, restauración vegetal, conservación y usos sostenibles de los recursos naturales, en el marco del ordenamiento territorial, mediante estrategias participativas que permitan poner en marcha planes de uso y manejo alternativo de los bosques y los ecosistemas estratégicos.
- iii) Apoyar el fortalecimiento de la institucionalidad y la gobernabilidad local, regional y nacional, de manera que se construyan lazos de confianza y sinergias entre las comunidades y diversas instituciones del orden nacional, departamental y municipal, así como también, a través de la promoción de procesos participativos en la toma de decisiones de los mecanismos de desarrollo alternativo.
- iv) Articular y coordinar una oferta institucional focalizada y diferenciada para cada una de las regiones afectadas por cultivos ilícitos o en riesgo de serlo.

- v) Desarrollar la estrategia de erradicación manual voluntaria de cultivos ilícito.
- vi) Desarrollar la estrategia de desarrollo alternativo para evitar la siembra, resiembra, persistencia y expansión de los cultivos ilícitos.

## CAPÍTULO II

### LA POLÍTICA PÚBLICA “FAMILIAS GUARDABOSQUES”

**ARTÍCULO 4. DEFINICIÓN.** La política pública de que trata esta ley, es un conjunto de acciones institucionales a cargo del Gobierno Nacional, orientadas a la atención y apoyo de comunidades vulnerables ubicadas en territorios rurales focalizados y priorizados, afectados o en riesgo de ser afectados por cultivos de coca, amapola y/o derivados, que busca generar condiciones favorables para el desarrollo de economías rurales lícitas sostenibles ambientalmente y aportar a la consolidación de territorios seguros; vinculando, a través de los núcleos familiares que componen dichas comunidades, compromisos con el desarrollo de buenas prácticas económicas.

Las comunidades destinatarias de esta ley, adoptarán la decisión de erradicar los cultivos ilícitos voluntariamente en sus localidades, con el fin de reemplazarlos por alternativas productivas legales y proyectos ambientales, que contribuyan con el manejo sostenible del territorio.

Las familias guardabosques, con el acompañamiento técnico y social, y utilizando el incentivo económico condicionado establecido en la presente ley, pondrán en marcha los proyectos productivos y ambientales en sus territorios que contribuyan a revertir los efectos nocivos que producen las actividades asociadas a la producción y tráfico ilegal de coca, amapola y/o derivados en el tejido social del país y en los entornos naturales de la Nación.

**ARTÍCULO 5. OBJETIVOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA “FAMILIAS GUARDABOSQUES”.** Serán objetivos de la política pública de que trata la presente ley, los hitos medibles y específicos fijados para alcanzar las metas de la política pública. Estos serán los siguientes:

- i) Apoyar a las familias en donde se efectúen procesos de erradicación manual voluntaria de cultivos ilícitos.

- ii) Promover la cultura de la legalidad en la comunidad y las familias atendidas.
- iii) Concertar con las familias atendidas una actividad económica agropecuaria, agroforestal o ambiental que les permita generar o complementar ingresos lícitos, fortaleciendo las actividades productivas de la región.
- iv) Promover la participación comunitaria en el desarrollo de las actividades propias del modelo.
- v) Generar o fortalecer capacidades económicas lícitas en las familias y organizaciones, contribuyendo al desarrollo regional de las zonas de implementación.
- vi) Fomentar en las familias el manejo adecuado y uso sostenible de los recursos naturales a través de la promoción de buenas prácticas ambientales.

**ARTÍCULO 6. ESTRUCTURA DE LA POLÍTICA PÚBLICA.** La política pública de Estado "Familias Guardabsques", es un programa que estará compuesto por tres etapas, así:

Una primera etapa, en la que se llevarán a cabo la planeación de la intervención, focalización y priorización de los territorios para la estrategia de desarrollo alternativo, la socialización del modelo y preinscripción de las familias al programa y la verificación de territorios libres de cultivos ilícitos e inscripción de familias.

Una segunda etapa, en la que se llevará a cabo la transición económica, en la que las familias y comunidades que se benefician del programa que se establece en esta política pública, pasan de depender del cultivo de coca, amapola y/o derivados, a iniciar el proyecto alternativo económico lícito, por lo que las familias recibirán un incentivo económico temporal de parte del Gobierno Nacional, que a corto plazo, garantice el solvente de las necesidades básicas de las familias beneficiarias de este programa.

Finalmente, contará con una tercera etapa, la cual comprende un acompañamiento integral a las familias vinculadas, un monitoreo integrado y una estrategia de comunicaciones dirigida a las comunidades involucradas.

**PARÁGRAFO.** El Gobierno Nacional dentro de un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la promulgación de esta ley, reglamentará todos y cada uno de los tópicos, componentes y metodologías que constituyen la primera etapa aquí establecida.

La planeación de la intervención, focalización y priorización de los territorios para la estrategia de desarrollo alternativo, su socialización, preinscripción, verificación de territorios libres de cultivos ilícitos e inscripción de las familias de las que trata el presente artículo, estará a cargo de la Agencia de Renovación del Territorio o quien haga sus veces.

**ARTÍCULO 7. ETAPA DE TRANSICIÓN ECONÓMICA.** Esta etapa consta de entregar a las familias, una contraprestación o incentivo económico, de carácter temporal, a corto plazo, de manera condicionada, por parte del Gobierno Nacional, previa convalidación, de la no existencia o presencia de cultivos ilícitos en el territorio focalizado, bajo los compromisos de no sembrar ni resembrar cultivos ilícitos, así como asistir y participar en las actividades programadas por la etapa de acompañamiento integral y cumplir las obligaciones y responsabilidades adquiridas en el marco de la estrategia de desarrollo alternativo.

**PARÁGRAFO.** La contraprestación económica de la que trata el presente artículo, así como sus condiciones deberá ser claramente socializadas y aceptadas por las familias. Dicha socialización se llevará a cabo en foros municipales y asambleas veredales.

El monto de la contraprestación económica condicionada se establecerá por el Gobierno Nacional, quien determinará a su vez, la forma de pago y duración.

El Gobierno Nacional determinará la manera de corroborar el cumplimiento de los compromisos y obligaciones adquiridas por las familias.

Si durante los ciclos de pago se llegare a establecer que la familia beneficiaria ha incumplido con algunos de los compromisos u obligaciones adquiridas, no podrá recibir los subsiguientes pagos hasta tanto no lo determine la Agencia de Renovación del Territorio.

De corroborarse que hay presencia de cultivos ilícitos en el territorio focalizado, las familias no podrán recibir los pagos correspondientes y serán retiradas del programa.

**ARTÍCULO 8. ETAPA DE IMPLEMENTACIÓN. ACOMPAÑAMIENTO INTEGRAL.**

El acompañamiento económico, productivo, técnico, social y ambiental a las familias vinculadas al modelo y sus organizaciones, se entenderá como el desarrollo de acciones concertadas con las comunidades (asistencia alimentaria de transición y proyecto productivo) que permitan recuperar, proteger y manejar sosteniblemente los ecosistemas estratégicos existentes en el territorio y la generación de opciones socioeconómicas lícitas y sostenibles.

**PARÁGRAFO.** La Agencia de Renovación de Territorio establecerá los criterios y metodología para llevar a cabo este acompañamiento integral teniendo en cuenta que debe prestarse durante toda la implementación del programa, aplicando el enfoque diferencial étnico cuando corresponda.

**ARTÍCULO 9. CONFORMACIÓN DEL EQUIPO DE ACOMPAÑAMIENTO INTEGRAL.** La Agencia de Renovación del Territorio establecerá la metodología de acción y conformación del equipo, según los territorios focalizados, así como las características de éstos y de las familias.

**ARTÍCULO 10. VALIDACIÓN DE REQUISITOS DE FAMILIAS INSCRITAS.** El acompañamiento deberá realizar la validación del cumplimiento de requisitos por parte de los beneficiarios inscritos al programa con el fin de indicar si las familias deben ser atendidas o no por la Agencia de Renovación del Territorio, teniendo en cuenta las actas de asambleas veredales y foros municipales, información institucional pertinente, información primaria obtenida en campo, entre otras.

**PARÁGRAFO.** Las familias que no cumplan con alguno de los requisitos, obligaciones y compromisos adquiridos serán retiradas del programa.

**ARTÍCULO 11. IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO A TRAVÉS DE UN PLAN OPERATIVO DE ACTIVIDADES – POA.** Como mínimo, deberá elaborarse un Plan Operativo de Actividades –POA- por departamento, municipio o territorio colectivo de las comunidades étnicas en el cual deben especificarse los objetivos, metas, estrategias, actividades, productos, indicadores, cronograma, obligaciones y medios de verificación del acompañamiento a adelantar, teniendo en cuenta el enfoque diferencial étnico en el caso que corresponda.

Igualmente, se realizará un Diagnóstico Rural Participativo –DRP- según corresponda, enfocado en la revisión y diagnóstico técnico productivo de la región, con el fin de identificar la potencialidad productiva y vocación de la misma.

**ARTÍCULO 12. ACOMPAÑAMIENTO INTEGRADO.** El acompañamiento integrado fomentará la sostenibilidad económica de las iniciativas productivas implementadas por las familias intervenidas, a través de la aplicación de procesos de capacitación y asistencia técnica que promuevan el manejo de los cultivos con perspectiva de mercado y de organización comunitaria y productiva.

En consecuencia, se deberá diseñar, elaborar y aprobar el plan de acompañamiento con enfoque económico, productivo, social, técnico y ambiental con base en el Diagnóstico Rural Participativo, de manera conjunta con las familias y atendiendo a los objetivos y directrices de la política pública, contenidas en esta ley. Asimismo, deberá contemplarse la fase de implementación en que se encuentran las familias vinculadas.

La metodología que será utilizada para realizar los procesos de transferencia de tecnología, será una que permita la formación participativa basada en la construcción colectiva de conocimientos y procesos de auto aprendizaje, en el cual se aportan conocimientos, se analizan situaciones puntuales, se comparan opiniones y se toman decisiones con base en lo aprendido, en torno a un ciclo productivo de interés de los productores agropecuarios que participan en el proceso de formación.

**PARÁGRAFO.** Para la asistencia técnica se realizarán visitas de campo a cada una de las familias, las cuales serán programadas con la suficiente anterioridad, previa concertación, y deberá como mínimo realizarse una mensual donde se garantice un recorrido o inspección y seguimiento a la actividad concertada con la comunidad en compañía del miembro de la familia que esté asistiendo a las capacitaciones y realizar recomendaciones técnicas en un lenguaje entendible.

**ARTÍCULO 13. ASISTENCIA ALIMENTARIA DE TRANSICIÓN.** Dentro del acompañamiento integrado deberá establecerse el paquete de asistencia alimentaria, que contendrá algunos alimentos básicos de la canasta familiar, los cuales serán cotizados y aprobados por el mecanismo que para tal efecto decida la Agencia de Renovación del Territorio, teniendo en cuenta los costos de los alimentos, su transporte y seguros, si aplicase para la respectiva entrega.

**ARTÍCULO 14. PROYECTO PRODUCTIVO.** El acompañamiento integrado se realizará de manera concertada con la comunidad y con base en el diagnóstico rural participativo para la formulación e implementación de un proyecto productivo, el cual podrá ser ejecutado por organizaciones comunitarias que tengan la experiencia y

capacidad de la zona, o entidades o gremios que reúnan la idoneidad técnica, financiera y legal. El proyecto productivo que se formule por cada línea productiva podrá ser para el fortalecimiento o la implementación y deberá contar como mínimo con un plan de inversión por finca en el que se detallen insumos, maquinaria, equipos, material vegetal, entre otros.

Previa a la implementación del proyecto productivo, este debe ser socializado con las familias, incluyendo los costos y cronogramas o tiempos previstos.

El Gobierno Nacional, a través de la Agencia de Renovación del Territorio, determinará las zonas del territorio nacional en las que se implementará la política pública que se establece en la presente Ley.

**ARTÍCULO 15.** El Gobierno Nacional facilitará el acceso al incentivo a la capitalización rural, así como a modalidades adecuadas de financiamiento, específicamente a esquemas con los cuales puedan financiar las etapas de maduración de la inversión y pagar los créditos en las etapas de producción.

Los productores podrán beneficiarse del apoyo del Fondo para el Financiamiento del Sector Agropecuario -FINAGRO.

Se promoverán las organizaciones empresariales rurales y sus alianzas con el sector privado (mediante contratos a futuro y otras modalidades asociativas), y se ofrecerá el acceso a tecnologías, capacitación y formación de recursos humanos.

**ARTÍCULO 16. MONITOREO.** El Gobierno Nacional implementará la metodología de verificación y certificación de los núcleos libres de ilícitos, la cual estará a cargo de Naciones Unidas, con el acompañamiento de representantes de organismos nacionales, regionales y locales.

**ARTÍCULO 17. ESTRATEGIA DE COMUNICACIONES DIRIGIDA A LAS COMUNIDADES.** Es el desarrollo de acciones en territorio para el posicionamiento y articulación con otros actores del nivel local, nacional e internacional.

Esta estrategia se adelantará, principalmente, a través de la divulgación de la intervención del programa según la estrategia definida por la Agencia de Renovación del Territorio, la cual tendrá como objetivos principales: i) contribuir a la generación de la cultura de la legalidad; ii) buscar el posicionamiento de la Entidad y iii) apoyar el desarrollo de la estrategia.

### CAPITULO III

#### MECANISMOS DE CONTROL, INSTANCIAS DE CONTROL Y VERIFICACIÓN SOCIAL E INCUMPLIMIENTO DE COMPROMISOS

**ARTÍCULO 18. MECANISMOS O INSTANCIAS DE CONTROL Y VERIFICACIÓN SOCIAL.** El Comité de la Comunidad para la Verificación y Control será una instancia de organización comunitaria encargada de representar a las comunidades en los asuntos relacionados con el programa y liderar procesos de organización y participación comunitaria en sus veredas. Dicho comité promoverá la participación activa de las familias durante todo el proceso y la transparencia en la ejecución del mismo.

**ARTÍCULO 19. INTEGRACIÓN.** El Comité de la Comunidad para la Verificación y Control estará integrado por mínimo tres (3) y máximo cinco (5) miembros representantes de la comunidad, elegidos por ellos mismos y se conformará en la asamblea veredal.

Dicho comité como mínimo deberá: i) informar de manera expresa la dirección de notificación y demás datos de contacto idóneos.; ii) nombrar al coordinador, secretario y como mínimo un veedor; iii) acompañar y suscribir las actas de las misiones del organismo neutral para el monitoreo integrado de las actividades de los programas contra cultivos ilícitos en el territorio que el comité representa; iv) acompañar y apoyar el proceso de verificación del cumplimiento de las familias con el programa; v) promover procesos de organización, participación comunitaria y control social en el territorio focalizado; vi) realizar veeduría ciudadana a la intervención; vii) participar de las jornadas convocadas por la Agencia de Renovación del Territorio y demás autoridades u organismos que tengan relación con la estrategia. Igualmente, el comité es una instancia creada exclusivamente para la operatividad del Modelo y su vigencia será solamente durante el tiempo del mismo.

**ARTÍCULO 20. MECANISMOS O INSTANCIAS DE SEGUIMIENTO, REVISIÓN DEL MODELO Y CONTROL A LA EJECUCIÓN.** La Agencia de Renovación del Territorio propiciará un espacio local que adelante el seguimiento, verificación, monitoreo y control a la ejecución de las actividades y productos del acompañamiento integral.

En este espacio como mínimo deberá participar la agencia e invitará representantes del comité de diferentes veredas intervenidas y demás organismos que considere idóneos según la metodología que disponga.

#### **ARTÍCULO 21. INCUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS ESTABLECIDOS.**

De acuerdo a lo establecido en los artículos relacionados con los requisitos para participar en el programa, los compromisos y obligaciones en cabeza de las familias, las comunidades y la agencia, en el evento que las familias incumplan con los correspondientes requisitos, compromisos y obligaciones, la Agencia de Renovación del Territorio comunicará el retiro del modelo en concordancia con la Ley 1437 de 2011.

Frente al acto administrativo de retiro del programa, los titulares podrán interponer los recursos de reposición y apelación de conformidad con lo establecido en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

### **CAPITULO IV**

#### **DISPOSICIONES VARIAS**

**ARTÍCULO 22. ARTICULACIÓN INTERINSTITUCIONAL.** Las decisiones que se tomen en virtud de la presente política pública, deberán observar criterios de coordinación y colaboración armónica interinstitucional conforme a los postulados establecidos en la Ley 489 de 1998, y en concordancia con los principios constitucionales consignados en el artículo 209 constitucional.

En todo caso, el Gobierno Nacional deberá:

- a. Definir, en coordinación con los planes de cooperación internacional, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, un sistema de indicadores estratégicos que permitan evaluar, mejorar y consolidar el desempeño de las acciones previstas para cada uno de los componentes del programa;
- b. Aplicar, a través del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, los programas e instrumentos de política de desarrollo rural y comercial necesarios para complementar el plan departamental agropecuario -PDA-;

- c. A través del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, hacer seguimiento a la competitividad y los emprendimientos productivos empresariales adelantados en las zonas de intervención del componente productivo;
- d. Apoyar, a través del Ministerio del Interior, el programa mediante los instrumentos de política y gestión pertinentes, respecto a las comunidades indígenas y minorías étnicas;
- e. Solicitar a la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional -ACCI, que dirija y coordine la obtención de recursos financieros y de otros apoyos provenientes de las fuentes de cooperación internacional;
- f. A través del IDEAM, generar anualmente los perfiles socio ambientales de las zonas focalizadas y los núcleos seleccionados por los componentes; y
- g. Solicitar a las Corporaciones Autónomas Regionales (CARs), el apoyo y la asistencia técnica para las actividades que se realizarán en las zonas focalizadas y núcleos seleccionados por el programa.

**ARTÍCULO 23. COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y SOSTENIBILIDAD DEL PATRIMONIO NATURAL.** El Gobierno Nacional buscará los recursos de cooperación internacional necesarios, con el objeto de recuperar las áreas boscosas que contribuyan a restablecer el régimen hídrico y la oferta de agua en la Nación.

Dicha recuperación tendrá como objetivo, la disminución de la dinámica de procesos erosivos, y en consecuencia, hará posible la prestación de servicios ambientales que pueden ser apropiados a escala global.

En todo caso, su finalidad será contribuir a la conservación, protección y uso sostenible del patrimonio natural.

**ARTÍCULO 24. FINANCIAMIENTO Y OBTENCIÓN DE RECURSOS.** Para el desarrollo de la presente Ley se considerarán como fuentes de financiación:

- i) Los diferentes programas relacionados a la política de sustitución de cultivos ilícitos vigente;



- ii) Las partidas provenientes del Presupuesto General de la Nación que asigne el Gobierno Nacional;
- iii) Los recursos provenientes del sector privado; y
- iv) De la cooperación internacional.

**PARÁGRAFO.** El Gobierno Nacional podrá coordinar con los gobiernos departamentales y municipales que se encuentren dentro de las zonas de intervención, apoyos económicos que permitan cofinanciar la política contenida en esta Ley.

**ARTÍCULO 25. INTEGRACIÓN DE LA POLÍTICA DE ESTADO CON OTROS PROGRAMAS Y PLANES GUBERNAMENTALES RELATIVOS A LA SUSTITUCIÓN DE CULTIVOS ILÍCITOS.** El Gobierno Nacional podrá integrar reglamentariamente los programas y planes que, a la entrada en vigor de la presente Ley, se encuentren activos o en desarrollo en las regiones con lo dispuesto en esta, teniendo en cuenta la obligación del Estado de enfrentar las economías ilícitas en los territorios rurales a través de la política pública nacional de sustitución de cultivos.

**ARTÍCULO 26. PROHIBICIÓN DE IMPLEMENTACIÓN.** El programa derivado de la política pública de Estado aquí establecida, no se desarrollará en las áreas que integran o conforman el Sistema de Parques Nacionales Naturales.

La prohibición aquí establecida se extenderá para dichas áreas, incluso si las mismas cuentan con presencia de cultivos ilícitos.

**ARTÍCULO 27. FACULTAD REGLAMENTARIA.** El Gobierno Nacional en un término no mayor a seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigor de la presente Ley, reglamentará todo lo dispuesto en esta, con el fin de establecer detalladamente las condiciones de ejecución y funcionamiento de la política pública aquí dispuesta, en concordancia con los estándares internacionales sobre la materia.

## CAPITULO V

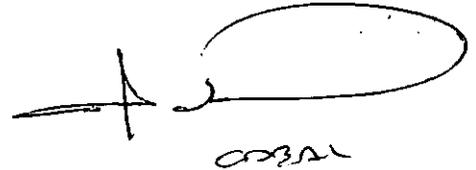
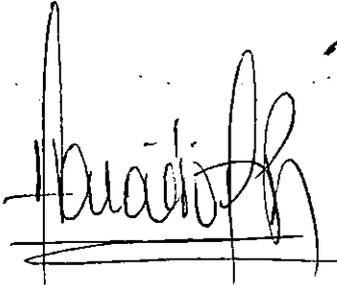
### VIGENCIA Y DEROGATORIAS

**ARTÍCULO 28. VIGENCIA Y DEROGATORIAS.** La presente Ley rige a partir de su promulgación y hasta el 31 de diciembre de 2045, y se podrá prorrogar por el Gobierno Nacional, en atención a las circunstancias que para entonces, existan alrededor de la problemática de los cultivos ilícitos y el narcotráfico. La presente ley, deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Del Honorable Congresista,



**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
Senador de la República



cabrales

# SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General (Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 18 del mes 09 del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº. 244 Acto Legislativo N°. \_\_\_\_\_, con todos y  
cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: H.S. Enrique Cabales Baquero, Honorio Henríquez P.,  
María Fernanda Cabán Holman

SECRETARIO GENERAL

Proyecto de Ley No. 244 de 2024 Senado

*“Por medio de la cual se crea la política pública de Estado de “Familias Guardabosques” y se establece el marco normativo para su implementación en todo el territorio nacional”.*

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**Justificación del Proyecto de Ley**

**I. Antecedente y Objeto:**

Las familias campesinas y en general, las comunidades rurales que habitan los territorios de lo que se conoce con el denominativo “la Colombia Profunda”, han sido colectividades históricamente marginadas por la sociedad y el aparato institucional del Estado, por lo que han encontrado en los cultivos ilícitos de plantas como la coca y la amapola, una fuente de ingresos económicos ante la falta de oportunidades laborales o de apoyos que permitan desarrollar emprendimientos a partir de la explotación del recurso más importante para ellas, como lo es la tierra.

Este proyecto de ley busca reconocer y atender las necesidades de estas comunidades, brindando alternativas de subsistencia económica sostenibles que les permitan mejorar su calidad de vida, las distancien de las economías ilícitas y colaboren junto con las instituciones del Estado en la afrenta a la problemática del narcotráfico desde un enfoque originario, esto es, a partir de la sustitución de los cultivos ilícitos de coca, amapola y derivados.

La intensificación del conflicto armado en Colombia generado por los grupos armados al margen de la ley durante muchos años estuvo ligada al incremento de los cultivos ilícitos y las actividades del narcotráfico. En efecto, el negocio del narcotráfico se convirtió en una de las principales fuentes de financiación de estas organizaciones, lo que les permitió acumular un poder económico semejante, que les garantizó el financiamiento necesario para sostener con el Estado, la guerra que ha subsumido a Colombia en poco más de medio siglo de violencia.

En este sentido, la necesidad de generar recursos que ofrecieran continuidad a las hostilidades por parte de los grupos armados al margen de la ley, impulsó a éstos a encontrar negocios que tuvieran una alta rentabilidad y de los cuales, desde la ilegalidad, pudieran participar. Por ello, sin ser una revelación, encontraron en el narcotráfico, la actividad económica idónea para el cumplimiento de sus fines criminales.

Así las cosas, la producción en masa de cocaína, otras similares y derivadas y consecuente finalidad de exportarlas a todo el mundo, forzó a que estos grupos terroristas asentaran en los territorios más azotados por la guerra, territorios que han sido los mismos que el aparato estatal ha mantenido en el olvido, o por lo menos, en los que poca presencia ha tenido.

En este orden de ideas, estos grupos se apropiaron ilegalmente de vastas extensiones de tierra fértil, ocuparon terrenos que no les pertenecían a costa de los campesinos, indígenas y demás comunidades que habitan la ruralidad del país, forzando a estas a desplazarse y abandonar sus tierras, so pretexto de la causa que estos grupos criminales enarbolan y en perjuicio de los intereses, vida e integridad de estas familias. De igual manera, a aquellas colectividades que no expulsaron forzosamente de sus viviendas y de sus parcelas, las obligaron a cultivar en estas, plantas de coca, amapola y derivados, con el fin de construir una cadena de producción y controlarla para así, consolidar el producto final (cocaína) para ser llevado a varios lugares del mundo.

Esta situación llevó a una problemática fundamental en la visión macro del problema del narcotráfico en Colombia, esto es, el cultivo ilícito. Entonces, para el final de la década de 1990, en Colombia se consolidaron amplias extensiones de tierra fértil como lugares de una masiva agricultura ilícita en beneficio del narcotráfico, subsumiendo a la población civil de los territorios afectados, en violencia, muerte y desplazamiento forzado, altos costos sociales, económicos y ambientales.

Sobre el costo ambiental, es pertinente mencionar que el crecimiento de los cultivos ilícitos se hizo a expensas de la destrucción de millones de hectáreas de bosque que afectaron los principales ecosistemas naturales en la selva amazónica y el bosque andino. Igualmente, las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y de los Resguardos Indígenas se vieron sometidos a la presión del conflicto armado y los cultivos ilícitos.

Los cultivos ilícitos también han traído un costo social traducido en la descomposición del tejido social, la desarticulación familiar y de las relaciones de confianza necesarias para la generación de capital social, ha fomentado el conflicto por la tenencia de la tierra, el incremento de actividades delictivas y la violencia generalizada, derivada de la incertidumbre que predomina entre sus comunidades, que resulta del constante hostigamiento de estos grupos y de la débil presencia de las instituciones del Estado.

Esta situación representa un riesgo que en ocasiones genera el incumplimiento de los compromisos adquiridos con el Estado por parte de los beneficiarios de programas de desarrollo alternativo. De igual forma, en las zonas afectadas por los cultivos ilícitos se evidencia una débil estructura organizacional, así como una precaria capacidad de las organizaciones existentes de articularse con las instituciones locales, regionales, nacionales e internacionales.

En respuesta a esta problemática, el gobierno de Andrés Pastrana Arango puso en marcha, desde el año 1999, la Estrategia de Cooperación Bilateral, conocida como Plan Colombia –PC–, con el apoyo del gobierno de Estados Unidos, con el propósito de erradicar los cultivos ilícitos, combatir integralmente el narcotráfico y, por ende, desarticular las fuentes de financiación ilegales de los grupos armados al margen de la ley, que dieron lugar al desplazamiento forzado y al predominio territorial de estas actividades ilícitas.

En este sentido, durante el gobierno del ex presidente Álvaro Uribe Vélez, como parte integral de la política de Defensa y Seguridad Democrática, se incluyó la estrategia de consolidación de las acciones de erradicación de los cultivos ilícitos y de combate al narcotráfico y dentro de ésta, acciones que se fortalecieron mediante la implementación, ampliación y fortalecimiento del programa “*Familias Guardabosques (PFGB) y Desarrollo Alternativo*”, programa que ofreció una alternativa económica lícita a los pequeños cultivadores campesinos y comunidades locales.

Esta iniciativa fue implementada desde el año 2003 e involucró a comunidades campesinas, indígenas y afro descendientes localizadas en ecosistemas ambientalmente estratégicos, incluyendo zonas amortiguadoras, con el objeto de revertir los impactos negativos de los cultivos ilícitos. Mediante estas políticas de desarrollo alternativo, se revirtieron las prácticas productivas ilícitas e insostenibles ambientalmente y se propició el establecimiento de una base social, económica y cultural lícita y sostenible a largo plazo a través del fomento productivo, la gestión

ambiental, el mejoramiento de la presencia y la articulación institucional en las zonas de intervención. Este programa contó con el apoyo y seguimiento permanente de la ONU, la cual destacó su importancia y utilidad en el marco de la lucha mundial contra el narcotráfico y los cultivos ilícitos.

Durante el gobierno de Juan Manuel Santos, el Estado colombiano y la extinta guerrilla FARC-EP, firmaron un acuerdo de paz en la ciudad de la Habana -Cuba- que puso fin al conflicto armado que mantuvieron durante décadas en el país. Dentro de éste, se establecieron compromisos en cabeza del gobierno dirigidos a continuar la lucha contra los cultivos ilícitos y la correcta sustitución de aquellos, de tal manera que se mantuvieran y robustecieran las políticas públicas contra el narcotráfico y sus problemáticas derivadas. Así, se estableció de manera puntual que para contribuir al propósito de sentar las bases para la construcción de una paz estable y duradera era necesario, entre otros, encontrar una solución definitiva al problema de las drogas ilícitas, incluyendo los cultivos de uso ilícito y la producción y comercialización de drogas ilícitas. Así las cosas, se expidió el Decreto Ley 896 de 2017, por el cual se creó el programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).

Durante los últimos siete (7) años, estudios que se han realizado sobre la materia por organizaciones internacionales e instituciones nacionales, han revelado que no se han evidenciado avances en indicadores sociales y económicos en las regiones afectadas con cultivos de uso ilícito y a cambio, el aumento de los cultivos de coca, amapola y derivados se encuentra descontrolado y la situación de violencia en estas regiones no da tregua.

## II. Marco Normativo:

### i) **Constitución Política y tratados internacionales**

La Constitución Política de Colombia de 1991 establece en su artículo 1º, que Colombia es un Estado Social de Derecho, lo que implica que las políticas públicas, como la sustitución de cultivos, deben buscar el bienestar general y la dignidad humana.

El artículo 2º, señala que el Estado debe proteger a todas las personas y garantizar sus derechos, lo que incluye la atención a las familias y comunidades rurales afectadas por el flagelo que significan los cultivos ilícitos.

El artículo 25º constitucional reconoce el derecho al trabajo y a la libre elección de profesión u oficio, lo que es fundamental para garantizar alternativas económicas legales a las comunidades que actualmente dependen de los cultivos ilícitos.

El artículo 46º establece que el Estado debe proteger a las comunidades étnicas y garantizar su participación en la toma de decisiones que les afecten, lo que es crucial para involucrar a las comunidades locales en la custodia de sus territorios tal y como lo es una de las finalidades del proyecto de ley que sustenta esta exposición de motivos.

En el mismo cuerpo constitucional, el artículo 70º promueve la protección de la diversidad cultural, lo que en relación la materia que trata el proyecto en cuestión, puede ser relevante al considerar las prácticas y saberes locales en el desarrollo de alternativas económicas.

El artículo 79º establece que todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. Además, señala que es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, y conservar los recursos naturales.

El artículo 80º se menciona que el Estado debe promover el uso sostenible de los recursos naturales y garantizar la protección de la biodiversidad y los ecosistemas.

El artículo 81º establece que el Estado debe prevenir y controlar la contaminación del aire, del agua y del suelo, así como proteger la salud de las personas y el medio ambiente.

El artículo 82º reconoce que el medio ambiente es un patrimonio de la humanidad y que su protección es un deber de todos.

Finalmente, el artículo 103º establece el derecho a la participación en la vida política, lo que implica que las comunidades deben ser parte activa en la formulación y ejecución de políticas que les afecten, tal y como sucede con la intervención del

Estado en los territorios en los que se explota la agricultura ilícita de coca, amapola y derivados y la búsqueda de una transición a actividades económicas lícitas.

Estos artículos, entre otros, proporcionan un marco normativo constitucional que respalda la implementación de políticas públicas de Estado encaminadas a apoyar los planes de sustitución de cultivos ilícitos a través de la inclusión de las comunidades locales en la gestión de sus territorios, garantizando así un enfoque integral, sostenible, económico y lícito que proteja las familias rurales.

De igual manera, con ocasión de la firma del Acuerdo de Paz entre el Estado colombiano y la extinta guerrilla de las FARC –EP, en 2016, se promulgaron los actos legislativos 01 de 2016, 01 y 02 de 2017.

En lo relacionado con los tratados internacionales, se encuentran como marco normativo, la Declaración Universal de los Derechos Humanos; la Convención Única Estupefacientes 1961 - Protocolo/1972 - Ley 13/1974; el Convenio sobre Sustancias Sicotrópicas/1971 - Ley 43/1980 y la Convención contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Sicotrópicas/1988 - Ley 67/1993.

## ii) Marco legal

Decreto 896 de 2017: Este decreto reglamenta la implementación del PNIS, estableciendo los procedimientos y mecanismos para la participación de las comunidades en el proceso de sustitución.

Política Nacional de Lucha contra las Drogas: Esta política orienta las acciones del Estado en la lucha contra el narcotráfico y promueve la sustitución de cultivos ilícitos como una estrategia clave. Su normatividad se encuentra contenida en las leyes 30 de 1986 Estatuto Nacional de Estupefacientes – reglamentada por el Decreto 3788 de 1986; la ley 599 del 2000, la ley 906 del 2004, la ley 2294 del 2023 y el decreto 1069 del 2015.

Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas): Aunque no se centra exclusivamente en la sustitución de cultivos, esta ley establece principios de reparación y atención a las comunidades afectadas por el conflicto armado, lo que se relaciona con el contexto de la sustitución.

## **Programa “Familias Guardabosques” – gobierno del exPresidente ÁLVARO URIBE VÉLEZ**

Como se ha expuesto en acápite anteriores, el programa “Familias Guardabosques” (en adelante PFGB) se implementó durante el gobierno del ex presidente ÁLVARO URIBE VÉLEZ como alternativa para la lucha contra los cultivos ilícitos y el narcotráfico con un enfoque de desarrollo social, económico y ambiental. A continuación, se expondrán algunas cifras y logros de dicho programa.

Para los años del gobierno Uribe, el PFGB fue una estrategia novedosa para el desarrollo alternativo y para la lucha colaborativa contra el narcotráfico en Colombia, que tuvo, incluso, el apoyo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito quien además de participar activamente en el programa, realizó el monitoreo correspondiente.

Según esta Oficina, el 47% de los beneficiarios estuvieron vinculados directamente en actividades relacionadas con los cultivos ilícitos, y el restante 53% estuvo en riesgo de involucrarse en ellas.

De este total, el 77% para el momento del monitoreo (2007) era propietaria de predios de menos de 10 hectáreas, mientras que el restante 22% eran propietarios de predios de más de 10 hectáreas, por lo que fue evidente que la mayoría de las familias y comunidades campesinas vinculadas al PFGB eran pequeños campesinos.

El fomento de la cultura de la legalidad, que es uno de los propósitos del programa y del proyecto de Ley en cuestión, para los campesinos afectados o directamente vinculados con los cultivos ilícitos depende, entre otras, de convertirse en propietarios de las tierras. Como la puesta en marcha de proyectos productivos de desarrollo alternativo que saquen de la ilegalidad a las familias y comunidades beneficiadas, es uno de los fines del proyecto de Ley y del programa PFGB, la compra de tierras favorece la consecución de ese propósito.

Por otro lado, la articulación con los incentivos económicos, que son piedra angular de la iniciativa legislativa, fue fundamental en el desarrollo del PFGB, pues del ahorro de estos aportes dependió la posibilidad de inversión en proyectos y adquisición de la tierra.

En total, según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, las Familias Guardabosques que se beneficiaron del programa, lograron ahorrar

alrededor de 36 mil millones de pesos entre el 2003 y el 2007, lo que les permitió invertir cerca de 37 mil millones de pesos en compra de tierras y en vivienda en este mismo período.

Sobre la erradicación de cultivos ilícitos y la conservación y protección de ecosistemas, el programa permitió consolidar 9.036 hectáreas (6.473,8 Ha. de coca y 2.562,4 Ha. de amapola), según las cifras de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, para los períodos de tiempo en los que se realizó el monitoreo analizado.

Asimismo, el PFGB mantuvo en protección 282.588 hectáreas de bosque y se recuperaron 53.477 hectáreas. La eliminación de coca por parte de las familias guardabosques, en el año 2006 fue equivalente al 11% del total de la erradicación en Colombia. No obstante, los logros del programa no sólo deben medirse en materia de erradicación de cultivos ilícitos o de vinculación a proyectos productivos, sino que es necesario verlos también en función de la conservación de bosques y la protección ambiental que se han generado a raíz del programa.

Con relación al objetivo de llevar a las comunidades rurales hacia una cultura de legalidad económica, según el informe ejecutivo de monitoreo del programa PFGB hecho por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, antes de que el PFGB se implementara en el gobierno Uribe, el 39,3% de las familias que se beneficiaron de este, estas vivían del jornaleo agropecuario, un 29,6% de la propiedad de los cultivos ilícitos y el 19,6% de jornalear en cultivos ilícitos. Luego de iniciado el PFGB las familias reportan obtener sus ingresos de: 86,5% del incentivo condicionado, 69% de la producción de la finca y el 32% del jornaleo agropecuario. Después de la entrada del PFGB, ninguna de las familias tuvo que recurrir a los ilícitos para su sostenimiento.

### iii) **Otras consideraciones de la iniciativa legislativa y pertinencia**

- Incentivos Económicos: La asignación de incentivos económicos es crucial para motivar a las familias a abandonar los cultivos ilícitos. Estos incentivos no solo deben ser financieros, sino que también deben incluir apoyo para la creación de microempresas y cooperativas que fomenten el desarrollo económico local.
- Apoyo Técnico y Capacitación: La transición hacia actividades económicas lícitas requiere de un acompañamiento técnico adecuado. Este proyecto de

ley propone la implementación de programas de capacitación en prácticas agrícolas sostenibles, manejo de recursos naturales y desarrollo empresarial, lo que permitirá a las familias diversificar sus fuentes de ingreso y asegurar su sustento.

- Protección del Medio Ambiente: El programa "Familias Guardabosques" tiene un enfoque ambiental que busca la conservación de los ecosistemas. Al promover la reforestación y el uso sostenible de los recursos naturales, se contribuye a la protección del medio ambiente y se combate la deforestación, un problema asociado a los cultivos ilícitos.
- Fortalecimiento del Tejido Social: La implementación de este programa fomentará la cohesión social en las comunidades rurales, promoviendo la participación activa de las familias en la toma de decisiones y en la gestión de sus recursos. Esto no solo fortalecerá el tejido social, sino que también generará un sentido de pertenencia y responsabilidad hacia el entorno.
- Impacto en la Seguridad y la Paz: La reducción de los cultivos ilícitos y la promoción de actividades económicas lícitas contribuirán a la disminución de la violencia y el conflicto armado en las regiones afectadas. Al ofrecer alternativas viables, se desincentiva la vinculación de las comunidades con grupos armados y se promueve un ambiente de paz y estabilidad.

El establecimiento del programa "Familias Guardabosques" como política pública de Estado representa una oportunidad única para abordar de manera integral la problemática de los cultivos ilícitos en Colombia. A través de incentivos económicos, apoyo técnico y un enfoque en la sostenibilidad ambiental, se busca garantizar una transición efectiva hacia actividades económicas lícitas que beneficien a las familias campesinas y comunidades vulnerables. Este proyecto de ley no solo es un paso hacia la construcción de un país más justo y equitativo, sino que también es un compromiso con el desarrollo sostenible y la paz en Colombia. Es momento de actuar y de brindar a nuestras comunidades las herramientas necesarias para un futuro mejor.

### III. Pertinencia del Proyecto de Ley:

La intensificación del conflicto armado en Colombia, ligada a la expansión de cultivos ilícitos a costa de ecosistemas frágiles, ha producido elevados costos sociales, económicos y ambientales. Entre ellos se cuentan la pérdida de vidas humanas, la descomposición social e institucional, el desplazamiento forzado, la destrucción del capital social y la infraestructura física, el debilitamiento de la confianza y el deterioro de la diversidad biológica y patrimonio natural.

Desde hace más de 50 años Colombia ha lidiado con el conflicto armado interno; sin embargo, en los últimos dos años, el país experimenta un alarmante incremento en la presencia de grupos armados y en la delincuencia, afectando gravemente diversas regiones del país.

El último informe de la Policía Antinarcóticos muestra que para 2024, el país está lejos del cumplimiento de la meta de erradicación de cultivos ilícitos. Con corte a julio, se habían erradicado 2.278 hectáreas, es decir solo el 23% de la cifra establecida, consecuencia de que en meses como enero no hubiera erradicación.

En 2023, aunque la meta del gobierno se cumplió, con 20 mil hectáreas erradicadas, contrasta con los años anteriores donde el número de hectáreas anual llegaba a las 80 mil. De hecho, si algo ha sucedido en estos dos años, es que la producción de cocaína en Colombia se disparó y los precios de la droga en el ámbito internacional se mantienen. Tal como lo reportó en septiembre pasado la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, encargada de realizar el monitoreo de las zonas donde se cultiva la planta, en 2022 se pulverizaron las marcas previas.

Así, el área sembrada subió hasta 230.000 hectáreas, ubicadas principalmente en la parte sur del litoral Pacífico, los departamentos de Putumayo y Caquetá, junto con la región del Catatumbo. Como consecuencia, la producción potencial de clorhidrato de cocaína llegó a 1.738 toneladas, seis veces más que en 2013.

Para Daniel Mejía, profesor de la Universidad de los Andes, el impacto de esa realidad es que el peso del narcotráfico en la economía colombiana supera ahora el equivalente del 4 por ciento, un máximo histórico. *"En 2008 esa proporción equivalía a 2,3 por ciento del producto interno bruto (PIB) y cinco años después se llegó al punto más bajo, 1,2 por ciento, pero con un potencial de producción de al menos 1.150 toneladas de cocaína anuales, neto de incautaciones, las cuentas son muy distintas"*, sostiene.

Ahora bien, esta creciente expansión de las actividades ilícitas se combina con la falta de presencia institucional en los lugares apartados del territorio colombiano. Si bien el acuerdo de paz de 2016 entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el gobierno puso “fin” al conflicto, solo trajo una reducción inicial del accionar delictivo. La violencia adoptó nuevas formas y los abusos por parte de grupos armados aumentaron en muchas zonas remotas y alcanzaron niveles similares a los que existían inmediatamente antes del proceso de paz. Casi un año y medio después de la llegada al poder del presidente Gustavo Petro, su estrategia de “Paz Total” no ha logrado reducir los abusos de grupos armados contra la población civil.

Entre enero y finales de junio, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) reportó 52 “masacres”, un término definido como el asesinato intencional de tres o más civiles en un solo incidente. Además, en repetidas ocasiones el mismo presidente reconoció que los diálogos establecidos con el Ejército de Liberación Nacional- ELN fracasaron y con ello adelantó que el proceso estaría en un punto muerto, ante lo que sería la falta de voluntad de esta organización de avanzar en los compromisos pactados en la mesa de negociación.

Durante el primer trimestre de 2024, se observó un aumento del 36% en la presencia de grupos armados en Colombia, extendiéndose a 253 municipios. Entre los principales actores se encuentran Clan del Golfo, el Estado Mayor Central (EMC) y Ejército de Liberación Nacional (ELN). Adicionalmente se registraron 272 episodios violentos documentados, que incluyen violaciones a los acuerdos de cese al fuego y agresiones directas a la población civil. El tráfico de cocaína sigue siendo un gran problema, otorgando a Colombia una calificación escalofriante de 9,5 sobre 10 en este aspecto.

Así las cosas, es evidente que existe una relación en doble vía entre narcotráfico y desigualdad. Las comunidades campesinas atrapadas por la coyuntura conflictiva y sin mayores oportunidades de encontrar un empleo, montar un negocio o sembrar la tierra, los habitantes de las regiones más conflictivas se ven obligados a migrar, a trabajar para las redes criminales o a convivir con la ilegalidad. Luego, este proyecto se convierte en una alternativa para continuar los esfuerzos hacia la seguridad democrática: priorizar municipios para superar brechas históricas, generar alternativas rentables y productivas que permitan superar la ilegalidad y proteger los recursos naturales.

#### **IV. Relación entre la Deforestación y los Cultivos Ilícitos:**

La deforestación y los impactos ambientales por la siembra de cultivos ilícitos no es menor. Según un estudio realizado por el Consejo Superior de la Judicatura en conjunto con la Universidad del Rosario (2022), una hectárea destinada al cultivo de coca destruye al menos cuatro hectáreas de selva.

Los cultivos ilícitos tienen un impacto ambiental negativo debido al cambio en la cobertura vegetal y a los conflictos por el uso del suelo. Este proceso típicamente comienza con la tala de bosques, seguida por la quema de la vegetación y la siembra de coca. Además, no se puede pasar por alto que las áreas circundantes también sufren por la tala y quema necesarias para establecer las infraestructuras relacionadas, como zonas de almacenamiento de químicos, áreas para el procesamiento de hojas, viviendas y alojamiento de trabajadores, así como la siembra de cultivos tradicionales de subsistencia (Policía Nacional de Colombia, 2014).

Ahora bien, los efectos son medibles y exponenciales. A corto plazo se evidencia una pérdida de biomasa, emisiones atmosféricas, cambios en la radiación solar y en la evapotranspiración potencial local, pérdida de nutrientes producto de la erosión hídrica. A largo plazo se le atribuye alteración de los bancos de semillas, de la densidad, materia y estructura de los suelos, además de alteración de caudales, precipitación y temperatura local (Policía Nacional, 2014). Además, se favorece el avance de la frontera agropecuaria y la llegada de nuevos asentamientos, pobladores y carreteras que detonan nuevos procesos de deforestación (Vélez, 2020).

Se estima que de 1990 a 2016 fueron deforestadas más de 6 millones de hectáreas (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible & IDEAM, 2018), al contrastar estas cifras con las hectáreas sembradas de cultivos ilícitos se evidencia una situación preocupante. La mayoría de los cultivos se encuentran en suelos cuya vocación es forestal, que cumplen un importante papel ambiental y lo que es aún más alarmante es que dentro de las 59 áreas protegidas que pertenecen al Sistema de Parques Nacionales Naturales del país, 14 de ellas cuentan con alguna afectación por cultivos de uso ilícito (UNODC, 2020).

Así las cosas y ante esta preocupante problemática, se tiene en cuenta las recomendaciones del Consejo Superior de la Judicatura y de la ONU de combatir el cultivo ilícito de plantas utilizadas para producir y fabricar ilícitamente drogas y

abordar los factores conexos mediante la aplicación de estrategias destinadas a aliviar la pobreza y fortalecer el estado de derecho como base para la formulación del presente proyecto de ley.

#### V. Impacto fiscal:

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, se precisa que el proyecto no afecta las proyecciones fiscales del Gobierno Nacional Central (GNC) contenidas en el Marco Fiscal de Mediano Plazo por cuanto relaciona el pago del programa y las transferencias condicionadas con las finanzas territoriales, la cooperación internacional y la reorganización de partidas presupuestales que ya se encuentren contenidas dentro del Presupuesto General de la Nación, por lo que el presente no contempla gastos adicionales para el fisco. Lo que se busca es garantizar, por medio del presupuesto ya disponible u obtenido de la Colaboración multilateral, una política pública de Estado robusta que le haga frente al narcotráfico creciente, la falta de oportunidades para los campesinos y la necesidad de protección del medio ambiente.

En todo caso, es relevante mencionar que la Corte Constitucional en la Sentencia C-911 de 2007, puntualizó que el impacto fiscal de las normas no puede convertirse en óbice para que las corporaciones públicas ejerzan su función legislativa y normativa.

Teniendo esto claro, vale la pena mencionar que en el CONPES 3218 de 2003, se realizó una estimación de los costos del programa entre los años 2003 y 2006, teniendo como base los siguientes indicadores de cumplimiento:

- Vincular 50.000 familias campesinas como Guardabosques.
- Mantener libres de cultivos ilícitos por lo menos 60.000 hectáreas en los núcleos de intervención.
- Revegetalizar de manera natural por lo menos 40.000 hectáreas en Zonas ambientalmente estratégicas.
- Conservar alrededor de 700.000 hectáreas de bosques naturales por medio de actividades de guardabosques.
- Vincular 27.000 familias campesinas a actividades lícitas, en proyectos agroforestales y agrícolas de mediano y largo plazo.

- Generar al menos 17 millones de jornales lícitos a nivel local (que equivalen a 65.800 empleos directos").
- Mantener libres de cultivos ilícitos al menos 76.350 hectáreas.

Luego, los costos por fuente de financiación y vigencia fiscal, a pesos corrientes de 2003, se estimaron así:

Componentes	2003	2004	2005	2006	Total
<b>Familias Guardabosques</b>	<b>60.065.663.860</b>	<b>135.470.036.921</b>	<b>210.801.115.921</b>	<b>261.922.925.360</b>	<b>668.259.742.062</b>
<i>Nación</i>	59.273.663.860	58.417.836.921	59.417.915.921	60.539.725.360	237.649.142.062
<i>Externo</i>	792.000.000	77.052.200.000	151.383.200.000	201.383.200.000	430.610.600.000
<b>Proyectos Productivos</b>	<b>54.548.000.000</b>	<b>83.435.000.000</b>	<b>71.180.000.000</b>	<b>56.715.000.000</b>	<b>265.878.000.000</b>
<i>Nación</i>	0	8.343.500.000	7.118.000.000	5.671.500.000	21.133.000.000
<i>Externo</i>	54.548.000.000	75.091.500.000	64.062.000.000	51.043.500.000	244.745.000.000
<b>TOTAL PDA</b>	<b>114.613.663.860</b>	<b>218.905.036.921</b>	<b>281.981.115.921</b>	<b>318.637.925.360</b>	<b>934.137.742.062</b>

En esa línea y de acuerdo con el Banco de la República, la indexación, "*método por el cual se vincula el cambio de una variable a la evolución de algún índice*", es decir, la acción financiera de traer a valor presente una suma de dinero establecida tiempo atrás, resulta útil para tener los costos estimados del programa.

#### VI. Conflicto de Intereses:

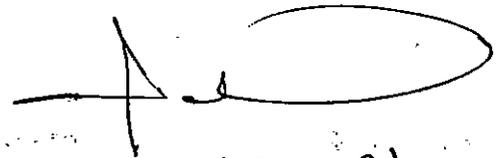
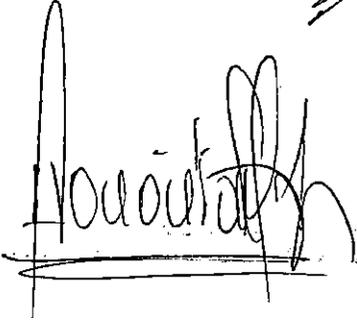
Teniendo en cuenta el artículo 3° de la Ley 2003 de noviembre de 2019, por la cual se modifica parcialmente la Ley 5ª de 1992 y se dictan otras disposiciones, que modifica el artículo 291 de la misma Ley, que establece la obligación al autor del proyecto presentar la descripción de las posibles circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, siendo estos, criterios guías para que los congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, se considera que frente al presente proyecto, no se generan conflictos de interés alguno, puesto que las disposiciones aquí contenidas son generales y no generan beneficios particulares, actuales y directos.

Sin perjuicio de lo anterior, se debe tener en cuenta que la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, no exime del deber del Congresista de identificar causales adicionales.

Cordialmente,



**ENRIQUE CABRALES BAQUERO**  
Senador de la República



CP341

# SENADO DE LA REPÚBLICA

Secretaría General ( Art. 139 y ss Ley 5ª de 1.992)

El día 17 del mes 09 del año 2024

se radicó en este despacho el proyecto de ley  
Nº. 244 Acto Legislativo Nº. \_\_\_\_\_, con todos y

cada uno de los requisitos constitucionales y legales  
por: H.S. Enrique Cabrales Baquero, Honorio Henríquez,  
Florica Fernández Cabal

SECRETARIO GENERAL