



GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXXIV - N° 1234

Bogotá, D. C., viernes, 25 de julio de 2025

EDICIÓN DE 27 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariasenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

CÁMARA DE REPRESENTANTES

PROYECTOS DE LEY

PROYECTO DE LEY NÚMERO 058 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se habilita la adjudicación de tierras baldías en áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.

Bogotá, D. C., 21 de julio de 2025

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Honorable Cámara de Representantes

Ciudad.

Referencia: Proyecto de Ley número 058 de 2025 por medio de la cual se habilita la adjudicación de tierras baldías en áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.

Respetado doctor Lacouture.

En nuestra condición de Representantes a la Cámara, y en ejercicio de las facultades consagradas en el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia, en concordancia con el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992 y de conformidad con las modificaciones introducidas en el artículo 13 de la Ley 974 de 2005, radicamos ante la Secretaría General de la honorable Cámara de Representantes, el **Proyecto de Ley, por medio del cual se habilita la adjudicación de tierras baldías en áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.**

Adjunto original y tres (3) copias del documento.

Cordialmente,

JUAN CARLOS VARGAS SOLER
Representante a la Cámara
Circunscripción de Paz - CITREP 13
Bolívar y Antioquia

JUAN PABLO SALAZAR RIVERA
Representante a la Cámara
Circunscripción de Paz - CITREP 1
Cauca, Nariño y Valle del Cauca

Juan José González
CITREP # 3

Juan Fredy Suárez Ramos

PROYECTO DE LEY NÚMERO 058 DE 2025 CÁMARA

por medio del cual se habilita la adjudicación de tierras baldías en áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.

Artículo 1º. OBJETO: El objeto de esta ley es habilitar, en favor de la población campesina ocupante y/o tenedora, la adjudicación de tierras baldías en Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, mediante títulos verdes y sin sustracción, con el fin de cerrar y estabilizar la frontera agrícola en cumplimiento del Acuerdo Final de Paz, así como definir el alcance y el contenido del derecho de dominio sobre la tierra al interior de éstas, incluyendo la economía campesina en el marco del desarrollo de la economía forestal, de la biodiversidad y la conservación ecológica.

Artículo 2º. ÁMBITO DE APLICACIÓN. La presente ley aplica en todo el territorio nacional, para la adjudicación de tierras baldías en las zonas de la Reserva Forestal de la Ley 2ª de 1959, sin perjuicio de los territorios de comunidades étnicas legalmente constituidos y otras figuras con previa decisión de ordenamiento que puedan trasladarse con zonas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959.

Quedan excluidos del ámbito de aplicación aquellos predios que presenten procesos de deforestación con posterioridad a la entrada en vigencia de esta ley, de acuerdo con la información que, para tal efecto, suministrará el Sistema de Monitoreo de Bosques y Carbono.

En los aspectos no regulados en esta ley, se seguirán las reglas establecidas en la normatividad agraria y ambiental vigente.

Artículo 3°. PRINCIPIOS: La adjudicación de tierras en Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959 se guiará, entre otros, por los siguientes principios:

Celeridad: Las entidades públicas involucradas en la aplicación de esta ley, deberán actuar con diligencia en la adjudicación de tierras en Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, con el fin de garantizar el acceso a estas.

Conservación Ambiental: La presente ley respetará la inalienabilidad e imprescriptibilidad de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, el derecho constitucional colectivo al medio ambiente sano, el interés general que esto implica y el deber del Estado de conservar las áreas de especial importancia ecológica.

Integralidad de Derechos: Bajo este principio se busca la armonía entre la protección del ambiente y la garantía de los derechos del campesinado, en virtud de la interdependencia y complementariedad de estos derechos. La adjudicación de baldíos dentro de las Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, así como los contenidos y limitaciones al derecho de propiedad dentro de ellas, están guiadas por la armonización entre los derechos del campesinado y la protección ambiental de las riquezas forestales del país. En caso de conflictos de interpretación, la implementación de la presente ley deberá priorizar las soluciones que logren garantizar ambos derechos.

Soberanía Alimentaria: La presente ley busca articular y priorizar todos los procesos de adopción de decisiones sobre política agroalimentaria y el derecho a una alimentación sana y suficiente, producida con métodos sostenibles y equitativos en el marco de la economía campesina.

Sostenibilidad ambiental: Se garantizará que la adjudicación de tierras en las Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959 se realice de manera compatible con la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales.

Artículo 4°. DEFINICIONES: Para efectos de lo dispuesto en la presente ley entiéndase las siguientes definiciones:

Economía Campesina: Sistema de producción y organización gestionado y operado por campesinos, campesinas, familias y comunidades campesinas que conviven en los territorios rurales del país. En este sistema se desarrollan principalmente actividades de producción, transformación, distribución y comercialización de bienes y servicios agrícolas, pecuarios, pesqueros, acuícolas y silvícolas; que suelen complementarse con actividades no agropecuarias.

Esta diversificación de actividades y medios de vida se realiza predominantemente a través de la gestión y el trabajo familiar, asociativo o comunitario, aunque también puede emplearse mano de obra contratada. El territorio y los actores que gestionan este sistema están estrechamente vinculados y coevolucionan combinando funciones económicas, sociales, ecológicas, políticas y culturales.

Título Verde: Es el acto administrativo de adjudicación a través del cual el Estado otorgará el derecho real de dominio de los predios en áreas de reserva forestal establecida por la Ley 2ª de 1959 sin sustracción a la población campesina.

Artículo 5°. CONSEJO NACIONAL DE ECONOMÍA CAMPESINA. Créese el Consejo Nacional de Economía Campesina que estará conformado por el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Agencia Nacional de Tierras, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito, la Agencia de Desarrollo Rural, la Procuraduría General de la Nación y un delegado designado por la Comisión Mixta Nacional para Asuntos Campesinos, o quienes hagan sus veces, los cuales tendrán las siguientes funciones:

1. Formular, implementar y hacer seguimiento al Programa Nacional de Adjudicación de Baldíos en Áreas de Reserva Forestal establecida por la Ley 2ª de 1959 para el desarrollo de la Economía Campesina.

2. Hacer seguimiento al cumplimiento de las disposiciones establecidas en la presente ley sobre el uso, goce y disposición de los títulos verdes adjudicados en Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959.

3. Realizar y presentar informes semestrales, sobre el estado de la titulación en Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959 para población campesina.

Estos informes deberán ser de consulta pública y deberán incluir como mínimo información georreferenciada y actualizada de los predios adjudicados, precisando el avance de los proyectos productivos asociados o implementados, el comportamiento en materia de deforestación y de siembra de cultivos de uso ilícito y demás información que de muestra de la aplicación de esta ley.

Parágrafo 1°. El Consejo Nacional de Economía Campesina tendrá un plazo no mayor a seis (6) meses contados a partir de la entrada en vigencia de la presente ley para definir su propio reglamento y sesionará ordinariamente cada 3 meses, sin perjuicio de las sesiones extraordinarias a las que haya lugar.

Artículo 6°. MANEJO DE INFORMACIÓN: Créese un sistema de información geográfica y alfanumérica en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) o quien haga sus veces, para realizar el monitoreo y seguimiento a las adjudicaciones realizadas.

El sistema de información contará con un visor geográfico en el que se desplegarán como mínimo las siguientes capas:

1. Áreas de la Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959 con su régimen de usos.
2. Zonas de Reserva Campesina y otras territorialidades campesinas constituidas o en proceso de constitución.
3. Áreas con procesos de ocupación en la Reserva Forestal establecidas por Ley 2ª de 1959.
4. Solicitudes vigentes de sustracción de áreas de la reserva forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959
5. Áreas con acuerdos de conservación, contratos de derechos de uso otorgados hasta diciembre de 2023, procedimiento de la regularización de la ocupación, concesiones forestales campesinas, núcleos de desarrollo forestal y de la biodiversidad, pago por servicios ambientales y otros suscritos en las áreas de reserva forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959.
6. Áreas con proyectos de reconversión, restauración ecológica, asistencia técnica, producción sostenible, alianzas productivas y otros suscritos e implementados en las áreas de reserva forestal establecidos por la Ley 2ª de 1959.
7. Catastro multipropósito en las Áreas de Reserva Forestal establecidos por la Ley 2ª de 1959.
8. Predios que hacen parte del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS).
9. Localización de cultivos de uso ilícito (histórico y actual).
10. Localización de áreas deforestadas (histórico y actual).
11. Áreas con títulos mineros y con solicitudes de concesión de títulos mineros.
12. Áreas solicitadas en procesos de restitución de tierras (Polígonos georreferenciados)
13. Plan de Zonificación Ambiental objeto del punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz y las Zonificaciones Ambiental Participativa que se formulen.

Parágrafo 1º. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reformulará el Plan de Zonificación Ambiental, objeto del punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz, con la participación reforzada de las comunidades campesinas y posteriormente, este Plan se incorporará al Sistema de información geográfica y alfanumérica.

Parágrafo 2º. La información geográfica y alfanumérica del sistema será actualizada mínimo de forma trimestral, y será accesible en línea, de consulta pública y de libre descarga.

Parágrafo 3º. Para los efectos de esta ley, el manejo de la información se hará de conformidad con lo dispuesto en los artículos 35, 37 y 53 de la Ley 2294 de 2023, y/o demás normas que lo modifiquen, reglamenten o subroguen.

Artículo 7º. CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN: El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) tendrá el término de un (1) año a partir de la entrada en vigencia de esta ley, para realizar la caracterización de la población que se encuentra asentada en las Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, con el fin de conocer sus necesidades específicas, formas territoriales campesinas, formas de producción, formas organizativas. Esta caracterización será utilizada por las entidades de la Rama Ejecutiva que la requieran, para garantizar que las políticas, planes, programas o proyectos de adjudicación de tierras respondan efectivamente a las realidades locales.

Lo anterior, sin perjuicio de que avance la adjudicación de tierras baldías en estas áreas, por parte de las entidades competentes.

Artículo 8º. SUJETOS DE ADJUDICACIÓN EN ÁREAS DE RESERVA FORESTAL DE LEY 2ª DE 1959: Son sujetos de adjudicación en el marco de la presente ley:

1. Campesinos, campesinas, priorizando a la mujer campesina cabeza de familia y víctimas del conflicto armado.

2. Las familias campesinas que hayan suscrito o que suscriban acuerdos de sustitución de cultivos de uso ilícito o de transformación de economías de uso ilícito, y acuerdos de conservación, en concurrencia con las condiciones señaladas en el numeral 1.

Artículo 9º. REQUISITOS PARA LA ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS EN ÁREAS DE RESERVA FORESTALES DE LEY 2ª DE 1959: Los sujetos de adjudicación en Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959 deberán cumplir con los siguientes requisitos:

1. Ser sujeto de adjudicación de conformidad con lo establecido en el artículo 8º de la presente ley.

2. Demostrar una ocupación anterior al 24 de noviembre de 2016, fecha de la firma del Acuerdo Final de Paz, en baldíos de la reserva forestal establecida por la Ley 2ª de 1959.

3. No haber sido condenado penalmente por los delitos de deforestación o promoción y financiación de la deforestación.

4. No poseer un patrimonio neto que supere las Unidades de Valor Tributario (UVT) contempladas en el numeral 1 del artículo 4º del Decreto Ley 902 de 2017 o la norma que haga sus veces.

5. No haber sido beneficiario de algún programa de tierras, salvo que se demuestre que las extensiones de tierra a las que accedió son inferiores a una Unidad Agrícola Familiar (UAF).

6. No ser propietario de predios rurales y/o urbanos, excepto que se trate de predios destinados exclusivamente para vivienda rural o urbana, o que la propiedad que ostente no tenga condiciones físicas o jurídicas para la implementación de un proyecto productivo.

Artículo 10. PROCEDIMIENTO DE ADJUDICACIÓN: Para la adjudicación de tierras baldías en Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, se deberá proceder de la siguiente manera:

1. Priorización Territorial para Adjudicación. El Gobierno nacional en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) o quien haga sus veces, priorizará y focalizará las Áreas de Reserva Forestal para adjudicar. Dará inicio en aquellas ubicadas en los municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), las Zonas de Reserva Campesina u otro tipo de territorialidades campesinas, los núcleos de desarrollo forestal y de la biodiversidad y las Áreas con Zonificación Ambiental participativa desarrolladas a partir del Plan de Zonificación Ambiental objeto del punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz. Esta priorización se hará, durante los tres (3) meses posteriores a la entrada en vigencia de la presente ley.

2. Suscripción de un Pacto Territorial: El Gobierno nacional en cabeza de la Agencia Nacional de Tierras, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, o quien haga sus veces, tendrá un plazo no mayor a un (1) año posteriores a la Priorización Territorial para Adjudicación que haga la Agencia Nacional de Tierras (ANT) para suscribir un pacto territorial de adjudicación con las formas organizativas en las que se encuentre afiliada la población campesina interesada en la titulación verde.

Mediante dicho pacto, el Gobierno nacional se comprometerá a impulsar los proyectos productivos de economía campesina y forestal a los que haya lugar, al pago por servicios ambientales, al fortalecimiento de procesos organizativos y en general, a llevar todos los programas y proyectos destinados a fortalecer la economía campesina y forestal en los baldíos a titular.

Estos pactos territoriales serán colectivos, sin perjuicio de la titulación verde que será de carácter individual.

3. Acuerdos de sustitución o de transformación de economías de uso ilícitos: En caso de presentarse cultivos de uso ilícito en los predios a adjudicar, los beneficiarios deberán suscribir acuerdos de sustitución o de transformación de economías de uso ilícitos y acuerdos de conservación.

4. Regularización de la ocupación: La Agencia Nacional de Tierras (ANT) verificará, de conformidad con los trámites que para el efecto tenga o desarrolle, que en el predio sujeto de adjudicación se haya realizado una regularización de la ocupación de mínimo un (1) año por parte del sujeto de adjudicación o que pertenezca a una organización campesina que haya desarrollado una concesión forestal campesina de que trata el artículo 55 de la Ley 2294 de 2023 de mínimo un (1) año.

La regularización de la ocupación se puede desarrollar en cualquier momento en el tiempo, en el predio objeto de proceso de titulación verde, siempre y cuando la Agencia Nacional de Tierras (ANT) lo pueda corroborar.

Si los sujetos de adjudicación de tierras en Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959 no han realizado procesos de regularización de la ocupación a partir de la entrada en vigencia de la presente ley, deberá solicitarla a la Agencia Nacional de Tierras y esta a su vez tendrá un plazo máximo de seis (6) meses para iniciar el proceso de regularización.

5. Titulación Verde. Una vez verificado los requisitos de que trata el artículo 9º de la presente ley y cumplido los anteriores pasos, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) o quien haga sus veces, adjudicará los baldíos dentro de las Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, por la extensión de una (1) Unidad Agrícola Familiar (UAF), a través de la entrega del título verde a los beneficiarios de la presente ley.

La definición de la Unidad Agrícola Familiar (UAF) será determinada por las autoridades competentes, de acuerdo con las guías metodológicas para el cálculo de la Unidad Agrícola Familiar vigentes a la fecha de adjudicación.

Artículo 11. USO, GOCE, ADQUISICIÓN Y DISPOSICIÓN: La adjudicación de que trata la presente ley se denominará título verde y otorgará el derecho real de dominio.

El uso y goce del predio ubicado al interior de las Áreas de Reserva Forestal establecida por la Ley 2ª de 1959 se realizará a través de la implementación de proyectos productivos y/o actividades de Economía Campesina en el marco del desarrollo de la economía forestal y de la biodiversidad, que contribuyan al cierre y/o estabilización de la frontera agrícola, atendiendo la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre.

En cuanto a la disposición, el titular de la adjudicación no podrá transferir el derecho real de dominio del predio ubicado al interior de las Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, antes de cumplir quince (15) años en calidad de propietario, y con autorización expresa y escrita para la venta por parte de la Agencia Nacional de Tierras o quien haga sus veces, en favor de sujetos que reúnan los requisitos establecidos en los numerales 1 y 3 del artículo 8º de la presente ley.

Esta limitación de transferencia del derecho de dominio será inscrita en el Folio de Matrícula Inmobiliaria del inmueble.

En cualquier caso, la tradición del derecho de dominio del predio no autoriza un uso y goce distinto al establecido por la presente ley.

En el marco de sus funciones y competencias, la Agencia Nacional de Tierras (ANT) realizará el seguimiento a las obligaciones establecidas en el acto administrativo de adjudicación; y las autoridades

ambientales regionales velarán por el cumplimiento del régimen de uso de las Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959 definido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de las obligaciones ambientales que se describan en el acto administrativo de adjudicación. Lo anterior, a través del sistema de información creado por la Agencia Nacional de Tierras (ANT).

Artículo 12. REQUISITOS PARA LA ADJUDICACIÓN DE BALDÍOS EN ÁREAS DE RESERVA FORESTALES DE LEY 2 DE 1959: La Agencia Nacional de Tierras de oficio o a petición de parte, reversará el título en favor de la Nación, extinguirá el dominio o revocará el acto de adjudicación de baldíos, según corresponda, dentro de las Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, cuando se verifique por lo menos una de las siguientes causales:

- a) El incumplimiento de las condiciones establecidas en el título verde.
- b) El incumplimiento del compromiso con la conservación de los bosques, los suelos, las aguas y la vida silvestre dentro del predio otorgado y titulado.
- c) La transferencia del derecho de dominio del predio hecho a terceros sin autorización de la Agencia Nacional de Tierras (ANT) y en un término inferior a 15 años.
- d) El destino del predio para usos diferentes a los señalados y habilitados en los títulos verdes.
- e) El incumplimiento reiterado de las obligaciones derivadas del otorgamiento, la titulación y/o de las normas ambientales, salvo fuerza mayor debidamente comprobada, siempre que el interesado dé aviso dentro de los treinta días (30) siguientes al acaecimiento de la misma.
- f) No dar cumplimiento al acuerdo de sustitución de cultivos de uso ilícito.
- g) No hacer uso del predio titulado durante tres (3) años continuos.
- h) Deforestar parcial o totalmente el predio objeto de titulación verde
- i) Las demás que apliquen en las normas agrarias, ambientales y las que expresamente se consignen en el acto administrativo por medio del cual se otorga el título verde.

Parágrafo 1º. La Agencia Nacional de Tierras (ANT) aplicará los procedimientos de este artículo de acuerdo con la normatividad vigente.

Artículo 13. ASISTENCIA TÉCNICA: El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sus entidades adscritas y vinculadas, brindarán asistencia técnica, implementarán acuerdos y proyectos productivos que garanticen el sostenimiento de los beneficiarios y apoyarán la reconversión de las actividades productivas de modo que se ajusten progresivamente al régimen de usos de las Áreas de Reserva Forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959.

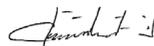
Artículo 14. Modifíquese el artículo 209 del Decreto Ley 2811 de 1974, el cual quedará así:

“Artículo 209. No podrán ser adjudicados los baldíos de las Áreas De Reserva Forestal, a excepción de los ubicados en las Áreas establecidas por la Ley 2ª de 1959. La adjudicación de estas últimas áreas se hará, sin sustracción y mediante la figura de títulos verdes, prevista en la presente ley y demás normas que la reglamenten”.

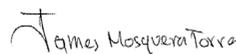
Artículo 15. DIFUSIÓN. El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en articulación con el Ministerio de las Tecnologías y las Comunicaciones, formularán e implementarán una estrategia de divulgación con enfoque territorial de lo dispuesto en la presente ley.

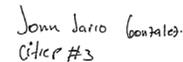
Artículo 16. VIGENCIA. La presente ley rige a partir de la fecha de su expedición y deroga las leyes que le sean contrarias.

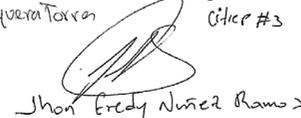
Atentamente.


JUAN CARLOS VARGAS SOLER
Representante a la Cámara
Circunscripción de Paz - CITREP 13
Bolívar y Antioquia


JUAN PABLO SALAZAR RIVERA
Representante a la Cámara
Circunscripción de Paz - CITREP 1
Cauca, Nariño y Valle del Cauca


James Mosquera Torres


Jonh Jairo González
Círculo #3


John Freddy Nuñez Bravo

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

PROYECTO DE LEY NÚMERO 058 DE 2025 CÁMARA

por medio de la cual se habilita la adjudicación de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.

1. INTRODUCCIÓN.
2. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY.
3. DESCRIPCIÓN DEL ARTICULADO.
4. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.
 - 4.1 Consideraciones generales
 - 4.2 Constitución ecológica
 - 4.3 Zonas de reserva forestal
 - 4.4 Población focalizada como beneficiaria del proyecto legislativo
 - 4.5 Economía campesina y el régimen de usos de la reserva forestal
 - 4.6 Conceptos
5. CONFLICTOS DE INTERÉS.
6. IMPACTO FISCAL.

1. INTRODUCCIÓN

Una de las causas del conflicto armado es la desigualdad en la distribución de la tierra¹ y la existencia de necesidades básicas insatisfechas en el sector rural, situación que se agravó por cuenta de los despojos y desplazamientos forzados acaecidos en una buena porción de la zona rural del país. De esta manera, los campesinos y trabajadores agrarios que ya padecían una difícil condición socioeconómica, se vieron obligados históricamente a ocupar otros territorios en procura de su subsistencia y de la de su núcleo familiar, territorios que en algunos casos coincidieron con las denominadas reservas forestales que se crearon antes y después de la ocupación en referencia.

Surgió entonces una tensión de rango constitucional entre el derecho a la propiedad -con el consecuente acceso a la tierra-, y el deber de proteger los bienes de la Nación, entre los que figuran las reservas forestales. Dicha tensión requiere una nueva valoración si quienes demandan del Estado la materialización del derecho a la propiedad y al territorio pertenecen a grupos sujetos de especial protección constitucional como lo son las víctimas del conflicto armado interno y el campesinado del país.

En esa línea, el presente proyecto propone un articulado que pondera los citados intereses superiores al habilitar la adjudicación de tierras en reservas forestales para el desarrollo de proyectos productivos sostenibles y ambientales, así contribuir al acceso y distribución equitativa de la tierra rural, así como a la conciliación de derechos humanos y ambientales.

2. ANTECEDENTES DEL PROYECTO DE LEY

La condición de campesino o trabajador agrario se ha enfrentado en las últimas décadas a los obstáculos que impone una realidad compleja y el acceso a la tierra ha sido uno de ellos. El acceso a la tierra implica el acceso a la propiedad en atención a lo estipulado en el artículo 64 de la Constitución Política, debido a esto se radico el **Proyecto de Ley número 096 de 2023 Cámara**, por medio de la cual se habilita la adjudicación, concesión y el otorgamiento de uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones, fue presentado por los Congresistas *Juan Carlos Vargas Soler, Juan Pablo Salazar Rivera, Karen Juliana López Salazar, Diógenes Quintero Amaya, Luis Ramiro Ricardo Buelvas, John Fredy Núñez Ramos, Leonor María Palencia Vega, Jhon Fredi Valencia Caicedo, John Jairo González Agudelo, Orlando Castillo Advíncula, James Hermenegildo Mosquera Torres, Gerson Lisímaco Montaña*

Arizala, William Ferney Aljure Martínez, Jhon Jairo González Agudelo, Haiver Rincón Gutiérrez y Karen Astrith Manrique Olarte; todos ellos, pertenecientes a las circunscripciones Especiales de Paz.

Dicho proyecto de ley fue radicado el 2 de agosto de 2023 y publicado en la *Gaceta del Congreso* número 1030 de 2023.

El 23 de agosto de 2023 se designa como coordinador ponente para primer debate del proyecto de ley referenciado al Representante *Juan Pablo Salazar Rivera*, y como ponente al Representante *Juan Espinal*, mediante oficio número CQCP 3.5 / 043 / 2023-2024. Adicional al término inicial de 15 días se concedió una prórroga adicional para rendir ponencia con radicado número CQCP 3.5 / 084 / 2023-2024 respectivamente, el día 7 de septiembre de 2023.

El día 5 de marzo de 2025 se retira el proyecto de ley y es radicado nuevamente el 17 de marzo de 2025 con asignación Proyecto de Ley número 550 2025 Cámara y archivado en atención al artículo 190 de la Ley 5ª de 1992.

En relación con el trámite del proyecto de ley se adelantó una audiencia pública el 14 de septiembre de 2023, en el marco de la Comisión Accidental por el Campesinado Colombiano para discutir el proyecto de ley sobre adjudicación, concesión y uso de tierras en reservas forestales de la Ley 2ª de 1959. Juan Pablo Salazar, coordinador de la sesión, destacó la importancia del diálogo y la concertación para la reforma de esta ley, subrayando su relevancia para los campesinos y las víctimas del conflicto armado, se destacó que es un proyecto de ley que se construyó a partir del diálogo y la colaboración con diversas organizaciones sociales, de productores y mineras en diferentes territorios. El proyecto inicial se nutrió de insumos recopilados en audiencias y espacios de la comisión accidental minera, así como de las Convenciones Nacional Campesina y Minera frente a la Ley 2ª de 1959 y fue estructurado en tres momentos: 1. explicación del objeto del proyecto de ley; 2. descripción de la situación actual en las Zonas de Reserva Forestal; y 3. el abordaje de aspectos específicos del articulado.

Mediante la Resolución número 001 del 6 de marzo de 2024, la Mesa Directiva de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes ordenó conformar una Subcomisión para el estudio del articulado propuesto en la ponencia para primer debate al Proyecto de Ley número 096 de 2023 Cámara, integrada por los honorables Representantes *Julia Miranda Londoño, José Octavio Cardona León, Óscar Leonardo Villamizar Meneses, Jorge Andrés Cancimance López; Julio Roberto Salazar y Juan Pablo Salazar Rivera*.

En el marco de la construcción del informe de la Subcomisión realizaron las siguientes sesiones técnicas:

- El 14 de marzo de 2024 con el Ministerio de Ambiente sobre la socialización del concepto preliminar de dicha entidad.

¹ La Corte Constitucional afirmó en el Comunicado de prensa 26 del 18 de agosto de 2022, Sentencia SU-288 de 2022, a propósito del régimen especial de bienes baldíos, que para el año 2017 el nivel de desigualdad en la distribución de la propiedad “es muy alto”. para lo cual cita el análisis hecho por la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA) contenido en Distribución de la propiedad rural, Colombia 2017,

- El 15 de marzo de 2024 con las Unidades de Trabajo Legislativo y el Ministerio de Agricultura (Subcomisión)
- El 18 de marzo de 2024 con las Unidades de Trabajo Legislativo y el Ministerio de Agricultura (Subcomisión).

El 17 de abril de 2024 se radicó el informe de la Subcomisión sobre el Proyecto de Ley número 096 de 2023 Cámara, el cual fue publicado en la *Gaceta del Congreso* número 460 de 2024, y fue presentado ante la Comisión Quinta Constitucional Permanente de la honorable Cámara de Representantes en sesión ordinaria del 28 de mayo de 2024. En dicha sesión, el proyecto en mención fue discutido y aprobado y se designa como coordinador ponente para el segundo debate al honorable Representante *Juan Pablo Salazar Rivera* y como ponente al honorable Representante *Julio Roberto Salazar Perdomo*.

Posteriormente, la Mesa Directiva de la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes presenta un cambio del Representante ponente para el segundo debate Julio Roberto Salazar Perdomo, designando en su lugar a los Representantes José Octavio Cardona León y Nicolás Antonio Barguil Cubillos, mediante oficio número CQCP 3.5 / 343 / 2023-2024 del 28 de mayo de 2024.

En el marco de la construcción del informe de ponencia para segundo debate en Cámara de Representantes realizaron las siguientes sesiones técnicas:

- El 5 de junio de 2024 con las Unidades de Trabajo Legislativo, el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Ambiente.
- El 6 de junio de 2024 con las Unidades de Trabajo Legislativo y el Ministerio de Ambiente, en la cual se contó con el director de Ordenamiento Ambiental Territorial y Sistema Nacional Ambiental (SINA) En este espacio se socializó el concepto del ministerio ajustado con el texto del proyecto aprobado en primer debate.
- El 13 de junio de 2024 con el Ministerio de Agricultura y el Ministerio de Ambiente.

En atención a lo estipulado en los artículos 160, 161, 162 y 163 de la Ley 5ª de 1992, se presentó ENMIENDA al informe de ponencia positiva para segundo debate de Cámara de Representantes del mencionado proyecto.

Finalmente, por apremio a tiempos legislativos se tomó la decisión de retirar el mismo, el día 5 de marzo de 2025.

3. DESCRIPCIÓN DEL ARTICULADO.

El objeto del proyecto es habilitar, en favor de la población campesina ocupante y/o tenedora, la adjudicación de tierras en Reservas Forestales de la Ley 2ª de 1959, así como definir el alcance y el contenido del derecho de dominio sobre la tierra al interior de estas.

El proyecto consta de 16 artículos:

Artículo 1º	Objeto
Artículo 2º	Ámbito de aplicación
Artículo 3º	Principios
Artículo 4º	Definiciones
Artículo 5º	Consejo Nacional de Economía Campesina
Artículo 6º	Manejo de información.
Artículo 7º	Caracterización de la población.
Artículo 8º	Sujetos de adjudicación en áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959.
Artículo 9º	Requisitos para la adjudicación de baldíos en áreas de reserva forestales de Ley 2ª de 1959.
Artículo 10	Procedimiento de adjudicación.
Artículo 11	Uso, goce, adquisición y disposición.
Artículo 12	Requisitos para la adjudicación de baldíos en áreas de reserva forestales de Ley 2ª de 1959.
Artículo 13	Asistencia técnica.
Artículo 14	Modifíquese el artículo 209 del Decreto Ley 2811 de 1974, el cual quedará así:
Artículo 15	Difusión
Artículo 16	Vigencia

4. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

4.1 Consideraciones generales

El clamor del campesinado por ser reconocido y acceder al derecho a la propiedad y aquellos que le confiere la constitución como sujeto de especial protección, ha motivado a las curules de Paz del Congreso a presentar esta iniciativa buscando corregir las omisiones del Estado y construir consensos que han sido postergados por décadas, con el fin de combatir la injusticia y la desigualdad social que persiste en la ruralidad, contribuyendo así a resolver las causas estructurales que avivan el conflicto armado, así como a frenar la degradación de los bosques y los ecosistemas que nos sustentan.

En ese sentido, el presente proyecto de ley asume la difícil y urgente tarea de “armonizar las garantías y derechos de las comunidades campesinas con el derecho a un ambiente sano de toda la comunidad colombiana” (Concepto MADS JUN 2024). Y para ello es necesario poner en marcha una articulación intersectorial que desarrolle los derechos del campesinado, que garantice una apropiada oferta institucional para que los campesinos sujetos de adjudicación puedan permanecer en las áreas ocupadas de la reserva forestal y contar con mejores condiciones de vida, al tiempo que se convierten en aliados de la recuperación y la conservación de éstas, de acuerdo con su régimen de usos.

Si bien el proyecto propone habilitar la adjudicación y titulación de tierras baldías en áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 (ARF), el mecanismo denominado “título verde” impone unos requisitos y obligaciones estrictas de modo que no se continúe promoviendo la ocupación y degradación de estas importantes áreas ambientales; y que los títulos no caigan en manos de sujetos distintos a la población ocupante campesina que requiere especial protección.

También es importante aclarar que la titulación verde no busca por sí misma resolver la cuestión agraria del campo colombiano, sino que se concibe

como una medida complementaria que podrá contribuir con las metas trazadas por la Reforma Rural Integral y la implementación del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS) del Acuerdo de Paz; y que deberá articularse con otras figuras y mecanismos como las Zonas de Reserva Campesina que se pueden constituir sin sustracción en las ARF (Acuerdo 337 de 2023 de la ANT), las concesiones forestales campesinas, los contratos de derechos de uso y los núcleos de Desarrollo Forestal, entre otros.

Como lo señala el Ministerio de Ambiente en su concepto de julio de 2024 sobre el presente proyecto de ley, “habilitar la adjudicación y titulación de tierras baldías en áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 es un asunto que ha generado debates, discusiones y varias propuestas legislativas durante los últimos años”, y agrega que, desde diferentes sectores, se han enunciado beneficios o aspectos positivos que una iniciativa de este tipo podría tener, tales como:

- Beneficiar a las comunidades campesinas permitiendo el acceso a la propiedad de la tierra.
- Fomentar la mitigación y adaptación al cambio climático.
- Promover la disminución de los conflictos de uso y ocupación en las áreas de reserva forestal.
- Reconocer que las comunidades campesinas ocupantes subsisten de las actividades rurales en estas áreas y muchas de ellas, lo hacen en condiciones de pobreza y marginalidad, hecho que se vería reforzado por la informalidad en la tenencia de la tierra.
- Promover el control de la deforestación y la realización de actividades en consonancia con los objetivos de la Ley 2ª de 1959.
- Impulsar el uso adecuado de los suelos forestales manteniendo la oferta de servicios ecosistémicos.

Por su parte, el Ministerio de Agricultura reconoce que el proyecto ofrece herramientas para avanzar en el cumplimiento del punto 1 sobre la Reforma Rural Integral del Acuerdo de Paz de 2016, pero no a costa de profundizar la deforestación de las reservas forestales de Ley 2ª de 1959 sino, por el contrario, por medio de la regularización de la ocupación que es una realidad en estas zonas, reconociendo la propiedad al campesinado y sus territorios, mejorando sus condiciones de vida, y transformando las prácticas existentes hacia usos sostenibles compatibles con las áreas de reservas. Como lo expuso la Ministra Jhenifer Mojica, existen grandes áreas municipales, zonas urbanas, miles de veredas, juntas de acción comunal, asociaciones y productores campesinos que se encuentran en una incertidumbre jurídica que les impide acceder a sus derechos, a créditos, a realizar inversiones para construir escuelas y vías, por hallarse al interior de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, en áreas diferentes a las que cuentan con previa decisión de ordenamiento como las áreas protegidas del SINAP y los territorios étnicos².

² Ver concepto MADR de mayo 2024 y declaraciones de la Ministra Jhenifer Mojica del 29 de mayo de 2024 en la Comisión Quinta de la Cámara de Representantes (a partir del 1:22:00). <https://youtube.com/watch?v=NHnGSBbGXQ>

4.2 Constitución ecológica

El contenido de los artículos constitucionales que regulan y protegen la relación sociedad-naturaleza, así como aquellos que le dan prevalencia al medio ambiente y lo tratan como un principio, derecho, deber y presupuesto para el disfrute de garantías de corte fundamental, han dado paso a la llamada Constitución Ecológica, contenida en la Constitución Política de 1991.

Con ello, surge para el Estado la obligación de conservar y proteger el medio ambiente, así como de procurar el desarrollo económico y social, y el aprovechamiento de recursos naturales en condiciones de sostenibilidad, conservación, restauración o sustitución (art. 80, C. P.).

Estos artículos constitucionales se robustecen a la luz de instrumentos internacionales que abordan la ecología mundial, tales como la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, el Protocolo de Kioto, entre otros, los cuales enriquecen la interpretación y posterior aplicación de la norma.

Ahora bien, una lectura integral de la Carta Política permite inferir que hay dos postulados de rango constitucional -entre muchos más- con los que debe armonizarse la interpretación, tales como el derecho a la propiedad privada, al trabajo y seguridad alimentaria, y la normatividad definida con ocasión de la firma del Acuerdo Final. Esto es relevante por dos motivos:

a) De cara al derecho a la propiedad privada, y al tiempo que el Constituyente de 1991 reconoció la propiedad privada, le asignó una función social a la que le es inherente una función ecológica, todo lo cual se engrana con los postulados del Estado Social de Derecho. El Consejo de Estado lo explicó en los siguientes términos:

*“Las expresiones concretas de la función social y ecológica de la propiedad son las llamadas ‘afectaciones al interés general’. Por afectación se quiere significar la destinación de determinada propiedad a un fin de interés general que el ordenamiento jurídico ha considerado como relevante y, por tanto, prescribe que el ejercicio del derecho de propiedad se realice atendiendo las finalidades que este derecho está llamado a cumplir. En este sentido, toda propiedad pública o privada podrá verse destinada al interés general, convirtiéndose así en un vehículo destinado al cumplimiento de dicho fin”*³.

b) De esta manera, las funciones social y ecológica cumplen una doble finalidad: por un lado, amplían las competencias del legislador y de la Administración con relación a las limitaciones que puedan imponer a su ejercicio; y por el otro, dirige y/o proyecta o condiciona el ejercicio mismo del derecho radicado en cabeza de los particulares, tanto propietarios como poseedores

³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Radicación número 25000-23-26-000-1993K04137- 01 (21906). C. P. Mauricio Fajardo Gómez.

o tenedores, lo que impide considerar el derecho a la propiedad privada como un absoluto.

En lo que tiene que ver con el campesinado, el derecho al trabajo y a la seguridad alimentaria guardan un estrecho vínculo, pues ambos penden de la explotación del territorio que habitan. En ese sentido, la Corte Constitucional ha explicado que la normatividad *“concede una especial protección a las comunidades que dependen de sus formas de producción tradicionales, no sólo para garantizar su sustento, sino también para la realización de sus proyectos de vida como sujetos autónomos. Por lo tanto, la protección del trabajo también implica el amparo de las libertades relacionadas con la escogencia de profesión u oficio y el desarrollo de la personalidad, en tanto los campesinos son personas que se han dedicado al trabajo de la tierra “en su libre determinación y por su identidad cultural”*⁴.

c) De cara al Acuerdo Final y las normas que iluminan la implementación, en el que la Reforma Rural Integral ocupa el primer eje, la repartición inequitativa de la tierra se reconoce como uno de los detonantes de la violencia en Colombia y su superación implica la no repetición del conflicto y, en consecuencia, sentó las bases para una Reforma Agraria estructural que busque medidas de reparación material a la población rural más afectada. Entre los distintos principios planteados, como lo son la transformación estructural, el desarrollo integral del campo, la igualdad y enfoque de género, la priorización, la integralidad, la regularización de la propiedad, el desarrollo sostenible y la democratización del acceso y uso adecuado de la tierra, se encuentran los ejes fundamentales del presente proyecto.

En esa línea, la superación de las condiciones de pobreza y desigualdad que se viven en el campo, así como el ofrecimiento de oportunidades a la población rural, podrán llevarse a cabo por medio del acceso y formalización en la posesión de terrenos baldíos, que implique un plan de acompañamiento tanto en la protección social rural, como en medidas de economía solidaria con créditos, asistencia técnica y apoyo en la producción sostenible, además de la construcción de la infraestructura necesaria en lo que se refiere a bienes y servicios públicos en zonas rurales.

De lo hasta aquí dicho, se resalta la preocupación del Constituyente por proteger los entornos ecológicos, sin perjuicio del ejercicio de las demás garantías superiores, con las que eventualmente se presentarán tensiones interpretativas y de aplicación. Esto, por cuanto *“el desarrollo social y la protección del medio ambiente imponen un tratamiento unívoco e indisoluble que permita progresivamente mejorar las condiciones de vida de las personas y el bienestar social, pero sin afectar ni disminuir irracional o desproporcionadamente la diversidad natural y biológica de nuestro ecosistema”*⁵.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C-077 de 2017 (M. P. Luis Ernesto Vargas Silva), reiterada en Sentencia C-300 de 2021 (M. P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar),

⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-189 de 2006 (M. P. Rodrigo Escobar Gil).

Es en esta tensión de principios y garantías constitucionales, desde una perspectiva de protección a los derechos humanos, donde surge la necesidad de modificar y actualizar la normativa que permitiría adjudicar, titular, concesionar u otorgar el uso de tierras ubicadas en zonas de reserva, con lo cual se protegería de manera paralela tanto el entorno medioambiental como los derechos a la propiedad privada, a la seguridad alimentaria, al trabajo, a la repartición equitativa de la tierra, entre otros.

En ese sentido, el proyecto propuesto no busca el goce particular de un derecho, sino que tiene una implicación directa en la vida digna y subsistencia de las comunidades que habitan las zonas de reserva forestal, pues, como bien lo ha entendido la Corte Constitucional, *“[e]l campo, entonces, no es solo una sumatoria de predios rurales sobre los que se ejercen derechos reales; es ante todo el territorio en el que se desarrollan las diferentes formas de vida campesina, cuya protección interesa al Estado en tanto manifestación de la pluralidad y la diversidad cultural de la Nación colombiana”*⁶.

4.3 Sobre las áreas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959.

En 1959 se promulgó la Ley 2ª con los objetivos de desarrollar la economía forestal y la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre, estableciendo siete (7) grandes “Zonas de Reserva Forestal; Pacífico, Central, Río Magdalena, Sierra Nevada de Santa Marta, Serranía de los Motilones, Cocuy y Amazonía.

Por su parte, el Código de Recursos Naturales Renovables (Decreto número 2811 de 1974) estableció un tipo diferente de categoría de “áreas de reserva forestal”, las protectoras, productoras, y protectoras - productoras⁷, estableciendo también en su artículo 209 la inadjudicabilidad de los baldíos en su interior.

Posteriormente, por medio del artículo 3º del Decreto número 877 de 1976, compilado en el artículo 2.2.1.1.17.3 del Decreto número 1076 de 2015, las “Zonas de Reserva Forestal” de Ley 2ª de 1959 se incluyeron en la denominación de “Áreas de Reserva Forestal”, motivo por el cual y, de acuerdo con el concepto del Ministerio de Ambiente de junio de 2024, el proyecto de ley debe modificar el artículo 209 del Decreto número 2811 de 1974 para habilitar la adjudicación de baldíos en su interior, y debe acoger la denominación de “áreas” en lugar de “zonas”.

De acuerdo con el concepto citado, las áreas de reserva forestal abarcaban aproximadamente 63 millones de hectáreas, de los cuales se han sustraído cerca de 15 millones de hectáreas (23,8%), “por razones de utilidad pública o interés social, para el desarrollo de actividades económicas que implicaban la remoción de bosques, el cambio en el uso de los suelos o para otra actividad distinta

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-300 de 2021 (M. P. Jorge Enrique Ibáñez Najjar).

⁷ Al respecto el artículo 204 de la Ley 1450 de 2011 decretó que las áreas de reserva forestal podrán ser protectoras o productoras, que las áreas de reserva forestal protectoras nacionales son áreas protegidas y hacen parte del Sistema Nacional de Áreas protegidas

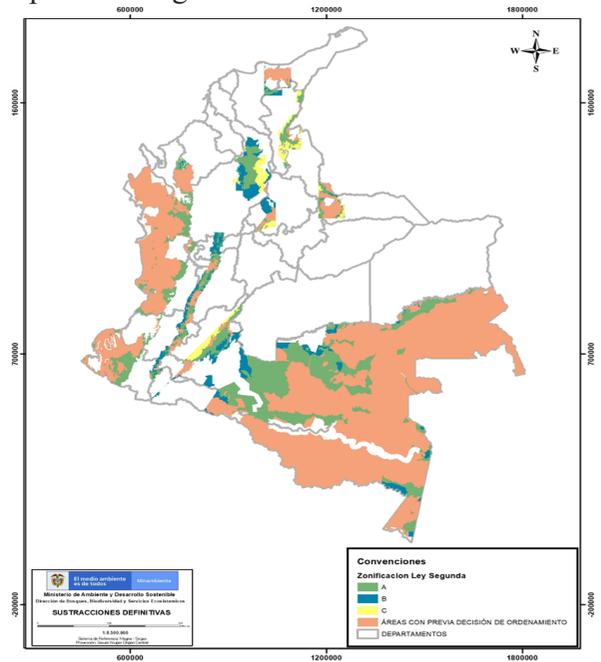
del aprovechamiento racional de los bosques”, y “principalmente para para la titulación de baldíos entre los años 1962 al 2021”.

Por medio del artículo 204 de la Ley 1450 de 2011, la administración de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, específicamente la realindereación, sustracción, zonificación, ordenamiento, recategorización, incorporación, integración y definición del régimen de usos, fue delegada al Ministerio de Ambiente, el cual expidió entre los años 2013 y 2014 ocho (8) resoluciones por medio de las cuales adopta la zonificación de dichas áreas, estableciendo tres tipos de zonas (A, B y C) en razón de su nivel de conservación, importancia ecosistémica y vocación de uso.

Así mismo, en cumplimiento al punto 1.1.10 del Acuerdo Final de Paz, El Ministerio de Ambiente formuló un Plan de Zonificación Ambiental Participativo de la Frontera Agrícola adoptado mediante la Resolución número 1608 de 2021, un instrumento de planificación cuyos resultados permite orientar las decisiones de la autoridad ambiental sobre los usos del suelo en las áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959. Para el año 2023, las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959 abarcaban aproximadamente 48 millones de hectáreas, de las cuales 37,2 millones de hectáreas (77,5%) corresponden a “áreas con previa decisión de ordenamiento”, es decir, a áreas con alguna categoría de protección de área protegida y a territorios étnicos.

De acuerdo con el Ministerio de Ambiente, la parte restante corresponde a 10,8 millones de hectáreas (22,5%) donde se localizan las zonas tipo A, B o C y es en ellas “donde se han desarrollado históricamente, conflictos socioambientales, tensiones con un campesinado vulnerado, alta pérdida de bosques

naturales, acaparamiento de tierras, cambio en el uso del suelo, expansión de la frontera agrícola y por supuesto, es allí donde se está dando la discusión de la Reforma Rural Integral de que trata el Acuerdo Final de Paz”. A juicio del ministerio, es en esos 10,8 millones de hectáreas donde la titulación verde que propone el proyecto de ley puede tener lugar, siempre y cuando se incorpore el componente forestal como elemento integrador con la figura de área de reserva forestal y se cumpla con el régimen de usos establecido.



Fuente: Ministerio de Ambiente. Las áreas tipo A, B y C se considerarían para la titulación verde que propone el proyecto de ley.

En la siguiente tabla se presenta las zonas de reserva forestal existentes en Colombia y el número de hectáreas para cada reserva forestal, especificando según el tipo de zona:

CANTIDAD Y DISTRIBUCIÓN DE HECTÁREAS POR RESERVA FORESTAL

	ZONA DE RESERVA FORESTAL	HECTÁREAS			TOTAL, HECTÁREAS / PORCENTAJE SUELO RURAL (Zonas A-B-C)
		Zona Tipo A	Zona Tipo B	Zona Tipo C	
1	COCUY	189.528,95	21.392,24	79.985,37	290.906,56 100 %
2	AMAZONÍA – Res. 1925 ⁸	5.120.772,91	887.839,49	303.422,39	6.312.034,79 100 %
3	CENTRAL	559.656,84	473.316,85	7.732,48	1.040.706,17 95,59 %
4	PACÍFICO	1.702.667,46	49.974,72	35.133,01	1.787.775,19 100 %
5	AMAZONÍA – Res. 1277 ⁹	1.644.121,72	362.487,44	0	2.006.609,17 39,53 %
6	RÍO MAGDALENA	666.958,87	731.228,62	560.051,01	1.958.238,51 100 %
7	SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA	100.562,31	71.587,00	0	172.149,31 47,6 %

⁸ Mediante Resolución número 1925 de 2013, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptó la zonificación de la Reserva Forestal de la Amazonía en los departamentos de Caquetá, Guaviare y Huila.

⁹ Mediante Resolución número 1277 de 2014, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptó la zonificación de la Reserva Forestal de la Amazonía en los departamentos de Amazonas, Cauca, Guainía, Putumayo y Vaupés.

	ZONA DE RESERVA FORESTAL	HECTÁREAS			TOTAL, HECTÁREAS / PORCENTAJE SUELO RURAL (Zonas A-B-C)
		Zona Tipo A	Zona Tipo B	Zona Tipo C	
8	SERRANÍA DE LOS MOTILONES	247.632,64	0	215.911,58	463.544,22 100 %
TOTAL, HECTÁREAS		10.231.901,70 72,92%	2.597.826,36 18,51%	1.202.235,84 8,57%	14.031.963,91

Fuente: Elaboración propia con información extraída de las resoluciones con las que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptó la zonificación y ordenamiento de las reservas.

Para mejor comprensión, desagregación y territorialización de las áreas de reserva forestal, en seguida se presenta una tabla con la extensión de las zonas declaradas como reserva forestal por departamentos:

LOCALIZACIÓN DE HECTÁREAS DE RESERVA FORESTAL POR DEPARTAMENTO:

DEPARTAMENTO	TOTAL HECTAREAS (A-B-C)
Arauca	92.817,78
Casanare	505,51
Boyacá	90.954,56
Norte de Santander	351.641,88
Caquetá	3.756.206,32
Guaviare	2.102.749,07
Huila	454.600,87
Caldas	167.509,85
Quindio	64.927,97
Tolima	215.840,54
Nariño	637.842,28
Chocó	165.493,74
Córdoba	114.654,96
Risaralda	56.796,21
Valle del Cauca	507.385,08
Amazonas	720.017,59
Cauca	412.159,87
Guainía	543.217,28
Putumayo	177.028,02
Vaupés	596.386,38
Antioquia	813.987,57
Bolívar	1.140.519,53
Cesar	488.160,66
Santander	304.632,19
Cundinamarca	133,22
Magdalena	52.609,84
La Guajira	3.185,14
	14.031.963,91

Fuente: Elaboración propia con información extraída de las resoluciones con las que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible adoptó la zonificación y ordenamiento de las reservas.

La información condensada en las dos tablas anteriores indica que, de los 114 millones de hectáreas

del territorio nacional, 14 millones corresponden a áreas denominadas como reserva forestal, lo que se traduce en un 12,28 % de extensión en el país. De esas zonas de reserva, la mayor cantidad de hectáreas están ubicadas en la Amazonía, que en virtud de dos resoluciones que regularon esta área (razón por la que se presentan divididas en la tabla anterior), representan el 59,28% de las reservas forestales de país siendo mayormente significativas las áreas de los departamentos de Caquetá, Guaviare, Huila, Amazonas, Cauca, Guainía, Putumayo y Vaupés.

Por su extensión, le siguen las zonas de Río Magdalena y Pacífico, con un porcentaje de 13,95% y 12,74% del total, respectivamente, con una importante representatividad de las hectáreas de zonas de reserva forestal existentes en los departamentos de Bolívar, Cesar, Nariño y Chocó. Y de manera decreciente continúan la Reserva Central, la Serranía de Los Motilones y el Cocuy, con un porcentaje de 7,41%, 3,30% y 2,07%. Por último, se encuentra la Sierra Nevada de Santa Marta, con una cobertura de apenas el 1,22% del total a nivel nacional.

Así mismo, se identifica que las Zonas Tipo A son las de mayor representatividad dentro del total con un 72,92% del total en las respectivas reservas.

En cuanto a las Zonas Tipo B, destinadas a un manejo sostenible del recurso forestal y la gestión integral de la biodiversidad y servicios ecosistémicos, corresponde a un 18,51% del total de hectáreas con reserva, teniendo menos representatividad respecto de las Zonas Tipo A, a excepción de la Reserva Río Magdalena, en la que es mayoritaria la categorización como Zona Tipo B.

De las Zonas Tipo C, en las que tradicionalmente se han adelantado actividades productivas agroforestales y silvopastoriles, entre otras, tiene una extensión de apenas el 8,57% de la zonificación, con lo cual se evidencia que la regulación de su uso es importante de cara a evitar una mayor afectación y/o disminución.

Por departamentos, fácilmente se identifica que las mayores extensiones geográficas de las zonas de reserva forestal están ubicadas en Caquetá, Guaviare y Bolívar, independiente de la tipología de las zonas respectivas, aspecto que resulta relevante al momento de proponer el articulado, pues indefectiblemente serán los territorios con mayor impacto por las medidas a adoptar.

4.4 Población focalizada como beneficiaria del proyecto legislativo

Así, a fin de dimensionar el alcance demográfico del presente proyecto de ley, se presentan las proyecciones estadísticas¹⁰ poblacionales de las reservas forestales definidas en la Ley 2ª de 1959 y normatividad reglamentaria:

POBLACIÓN EN RESERVAS FORESTALES-2022

	ZONA RESERVA FORESTAL	RESOLUCIÓN QUE REGULA	DEPARTAMENTO	NÚMERO DE HABITANTES
1	COCUY	Resolución número 1275 de 6-agosto-2014	Arauca	194.098
			Casanare	
			Boyacá	
			Norte de Santander	
			Santander	
2	AMAZONÍA Res. 1925	Resolución número 1925 de 30-diciembre-2013	Caquetá	960.241
			Guaviare	
			Huila	
3	CENTRAL	Resolución número 1922 de 27-diciembre-2013	Antioquia	3.720.471
			Caldas	
			Cauca	
			Huila	
			Putumayo	
			Quindío	
			Risaralda	
			Tolima	
			Valle del Cauca	
4	PACÍFICO	Resolución número 1926 del 30-diciembre-2014	Nariño	1.915.051
			Antioquia	
			Cauca	
			Chocó	
			Córdoba	
			Risaralda	
5	AMAZONÍA Res. 1277	Resolución número 1277 del 6-agosto-2014	Valle del Cauca	223.186
			Amazonas	
			Guainía	
			Putumayo	
			Vaupés	
6	RÍO MAGDALENA	Resolución número 1924 de 30-diciembre-2013	Antioquia	905.441
			Bolívar	
			Cesar	
			Cundinamarca	
			Santander	
7	SIERRA NEVADA DE SANTA MARTA	Resolución número 1276 de 06-agosto-2013	Norte de Santander	1.286.037
			Cesar	
			La Guajira	
8	SERRANÍA DE LOS MOTILONES	Resolución número 1923 de 27 dic 2013	Magdalena	454.694
			Cesar	
	TOTAL			9.659.219

Fuente: Elaboración propia a partir de proyección poblacional -DANE.

De acuerdo con la tabla e información contenida en ella, en las zonas de reserva forestal habitan alrededor de 9.6 millones de habitantes en Colombia, la mayoría de los cuales tiene dificultades para la adjudicación y titulación predial, así como con la concesión u otorgamiento de uso de suelos, dadas las restricciones legislativas impuestas por la Ley 2ª de 1959 y el Decreto número 2811 de 1974, poniendo en riesgo su permanencia en el territorio y la garantía de derechos fundamentales en el mismo. También

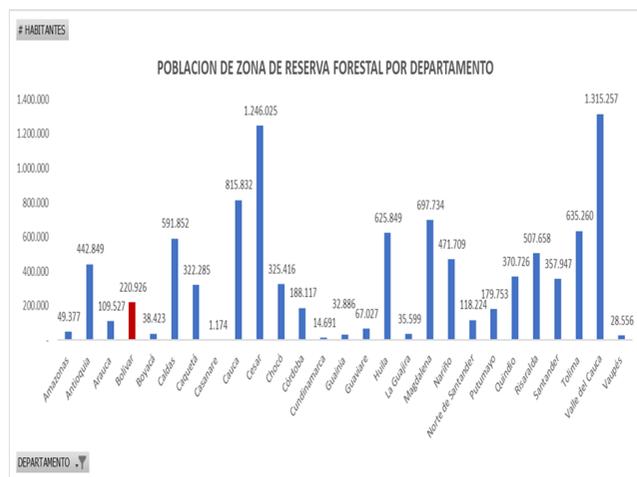
restringe la posibilidad que las mismas comunidades que históricamente vienen habitando parte de las zonas de reserva forestal pueden tener seguridad jurídica para permanecer en el territorio y contribuir a su conservación.

Las zonas de reserva forestal con mayor población son la Central con más de 3 millones de habitantes, seguida por la Zona pacífico, Sierra Nevada y Río Magdalena, que junto a los pobladores de otras Zonas de reserva se verían beneficiados con una nueva ordenación normativa como la propuesta en el presente proyecto de ley que efectivamente garantice los derechos fundamentales expuestos en un anterior acápite, como al acceso a la tierra, a la propiedad privada, al trabajo, a la seguridad alimentaria, y la normatividad definida con ocasión de la firma del Acuerdo Final.

¹⁰ Para hacer la proyección se tomaron los datos obtenidos por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística en el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2018, disponible en <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivienda-2018>

Como se aprecia en la siguiente gráfica, por departamentos, la mayor cantidad de habitantes en zonas de reserva forestal se ubican en departamentos como Valle del Cauca, Cesar, (territorio en el que a la fecha hay 8 municipios categorizados como zona PDET y de los cuales 7 coinciden con las zonas de reserva forestal: Agustín Codazzi, Becerril, La Jagua de Ibirico, La Paz, Manaure, Pueblo Bello y Valledupar), Magdalena, Cauca, Risaralda, Tolima, Huila, Caldas, Antioquia,, Nariño, Santander, Quindío, Caquetá, Chocó y Bolívar.

POBLACIÓN DE ZONAS DE RESERVA FORESTAL POR DEPARTAMENTO



Fuente: Elaboración propia con proyecciones poblacionales del DANE.

Una porción importante de las reservas forestales y territorios aledaños están habitados por sujetos de especial protección constitucional, tales como campesinos, víctimas, población afro e indígenas, mujeres cabeza de hogar y niños y adolescentes. En aquellas zonas que coinciden con hábitats paramunos, las personas realizan actividades agropecuarias dada su identidad campesina y necesidad de subsistencia, lo que resulta en una vulnerabilidad socio económica.

Además, no es nuevo que por cuenta del conflicto armado interno muchos habitantes de la ruralidad colombiana se vieron obligados a abandonar sus predios o fueron despojados de los mismos. Ocurrido el desplazamiento, decidieron ocupar pequeños terrenos y, creyéndolos baldíos, los explotaron económicamente para garantizar la subsistencia del grupo familiar.

Tampoco es extraño que, además de las víctimas del desplazamiento forzado, muchos campesinos y trabajadores agrarios resultaron afectados por cuenta de las confrontaciones y del histórico acaparamiento de tierras, lo que los ha situado en graves condiciones de vulnerabilidad con la consecuente invisibilización ante el Estado.

Estas circunstancias, sumadas a la concentración de la tierra y la informalidad en su tenencia, las incursiones violentas, la ausencia institucional y muchas otras más, terminan por afectar el acceso a la tierra y requerir pronta atención del Estado, en la medida que esas personas tienen interés en legalizar y regularizar su propiedad o el uso de la misma, y

con ello acceder a otras ayudas y oferta institucional. Esto significaría un gran aporte al cumplimiento de las obligaciones surgidas con ocasión de la firma del Acuerdo Final y, de manera general, permitiría materializar el bienestar de la población y una igualdad real y efectiva.

Conviene recordar que la Declaración Universal de los Derechos de los Campesinos y Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 2018, es un instrumento de derecho internacional que refuerza la interpretación de los propósitos de la subsistencia y la promoción de la realización del proyecto de vida de la población campesina.

No obstante, no basta con pertenecer a la categoría campesinado, pues ya la Corte Constitucional precisó que los campesinos son sujetos de especial protección constitucional cuando (i) se encuentren en circunstancias de marginalización y vulnerabilidad o (ii) formen parte de grupos de sujetos de especial protección constitucional¹¹.

En cuanto a las víctimas, la Corte Constitucional indicó que *“por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, las personas - en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad - que se ven obligadas ‘a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional’ para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad, que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades: ‘Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado’”¹².*

Bajo esta óptica, se consideran víctimas aquellas personas que individual y únicamente hasta el tercer grado de consanguinidad y primero de afinidad o colectivamente hayan sufrido un daño como consecuencia de infracciones al derecho internacional humanitario, o de violaciones a las normas internacionales de derechos humanos ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

Todo esto cobra mayor peso a la luz del principio de la igualdad (artículo 13 constitucional) y el derecho fundamental de acceso progresivo a la propiedad de la tierra -bien en forma individual, bien en forma asociativa- (artículo 64 constitucional), teniendo como faro la dignidad humana, por lo que el tratamiento diferenciado resulta necesario y prioritario para que estos grupos poblacionales puedan desarrollar plenamente el trabajo entendido como valor, principio y derecho fundamental y así desarrollar plenamente su proyecto de vida.

¹¹ Corte Constitucional, Sentencia SU-213 de 2021,
¹² Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004.

Así, es necesario reiterar que los beneficiarios de la decisión de adjudicación, titulación, concesión, u otorgamiento son (i) quienes tengan la calidad de víctima del conflicto armado, conforme a las condiciones que se hayan fijado para acreditarse como tal, y (ii) los campesinos sujetos de especial protección constitucional, quienes se encuentren en circunstancias de marginalización y vulnerabilidad o formen parte de grupos de sujetos de especial protección constitucional.

Esto iría de la mano con el principio de igualdad y género, que aparte de población rural afectada por la guerra, específica a *“las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada. También podrán ser beneficiarias asociaciones de trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente,”* (1.1.3), quienes serán beneficiadas con un plan de adjudicación gratuita que busca al mismo tiempo, entre otras medidas, emprender programas de sustitución de cultivos ilícitos, el fomento de producción agrícola y la protección de los entornos forestales.

Esas condiciones de vulnerabilidad e invisibilización son las que justifican las medidas diferenciales, es decir, una discriminación positiva que, además de propender por el trabajo en condiciones dignas, materializa la función social de la propiedad fundante del Estado Social del Derecho y promueve una igualdad real y efectiva en favor de quienes se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta en el sector rural, sin desconocer los postulados de la Constitución Ecológica.

A esta altura conviene mencionar que, si bien muchas personas han optado por acudir ante los jueces en el marco de los procesos de pertenencia o restitución de tierras, los terrenos ubicados en reservas forestales merecen un tratamiento sustancialmente distinto, dada la amplitud de su protección por razones ambientales y en atención a su carácter de *baldíos*.

Sobre este aspecto la Corte Constitucional ha entendido los bienes baldíos como un tipo especial de bienes llamado *bienes fiscales adjudicables*, esto es, aquellos bienes públicos que no están a disposición de la población en general y por lo tanto no son de uso público. Por el contrario, son bienes que no cualquier persona tiene derecho a usar, sino que tienen vocación de uso exclusivo por parte de entidades del Estado, bien para la prestación de servicios públicos, bien para ser adjudicados¹³. Bajo esta lógica, es dable afirmar que, si el Estado es el propietario de los bienes baldíos, ello supone que tiene un título originario que le permite transferir esa propiedad a los particulares.

Esa adjudicación a la que se hace referencia significa que la destinación que el Estado decida darle a esos bienes baldíos debe encaminarse a *“garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de determinados sujetos de especial protección constitucional como lo son los trabajadores agrarios*

*sin tierra y de escasos recursos, las comunidades negras y las comunidades indígenas, así como las empresas comunitarias y las cooperativas. (...). Por otra parte, conforme a su naturaleza de bienes fiscales, y según lo establece la Ley 160 de 1994, los baldíos también tienen vocación de afectarse a la prestación de servicios públicos, en los términos y bajo las condiciones establecidas en la ley”*¹⁴.

En esa línea, garantizar que los bienes baldíos de la Nación tengan la naturaleza de *imprescriptibles* se armoniza con el acceso a la tierra de los trabajadores agrarios, la función social y ecológica de la propiedad, la promoción y consolidación de la Paz a través de la justicia social y el bienestar de la población rural, la protección de los derechos a la vivienda, el trabajo, el ingreso digno, la producción de alimentos, la autodeterminación y seguridad alimentaria y la calidad de vida de los campesinos, el cuidado del medio ambiente y el derecho a la restitución de tierras de las víctimas del conflicto armado¹⁵, todos principios constitucionales.

Es en este plano jurídico en el que el reconocimiento de la adjudicación, titulación, concesión u otorgamiento de baldíos en zonas de reserva a población focalizada encuentra su fundamento en la búsqueda de una verdadera justicia social y ambiental dentro del mundo agrario. Esto guarda absoluta coherencia con el artículo 4° del Decreto Ley 902 de 2017, en el que se definen los sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito.

En tal sentido, el proyecto legislativo prioriza la atención urgente e inmediata a la población más afectada por la guerra, en situación de miseria y abandono estatal. Aunado a ello, el otorgamiento o la adjudicación de tierras baldías se desarrolla dentro de un marco de integralidad que debe ofrecer programas de acceso y desarrollo con enfoque territorial, con *“planes de acompañamiento en vivienda, asistencia técnica, capacitación, adecuación de tierras y recuperación de suelos donde sea necesario, proyectos productivos, comercialización y acceso a medios de producción que permitan agregar valor”* (1.1.4. Acceso Integral).

Según tales lineamientos dentro del contexto de posconflicto, el proyecto legislativo propone darle un manejo adecuado a aquellas reservas forestales y reservas forestales protectoras productoras que, según la Ley 2ª de 1959, pueden ser objeto de proyectos de desarrollo sostenible en beneficio de aquella población rural diferencial con dificultades, o bien para realizar tales actividades dentro del territorio, o bien con dificultades para el acceso a la misma tierra. Por tal razón, las adjudicaciones, titulaciones, concesiones y otorgamientos de uso solo tendrán validez en la medida en que no contribuyan a la deforestación y contribuyan al cuidado de las reservas forestales.

¹⁴ Corte Constitucional, Sentencia SU-235 de 2016.

¹⁵ Corte Constitucional. Comunicado de prensa 26 del 18 de agosto de 2022, Sentencia SU-288 de 2022.

¹³ Corte Constitucional, Sentencia SU-235 de 2016.

De hecho, el proyecto busca formalizar la tenencia de tierras de población campesina y víctimas del conflicto armado en zonas de reserva forestal y contribuir a su cuidado y protección. De esta forma, proyectos de economía campesina y verde con titulación dentro de suelos forestales que pueden prescindir de la sustracción, procuran el agenciamiento económico, ambiental, político y social de actores que han sido históricamente excluidos, pues además de asegurar el derecho a la propiedad, asumen un rol decisivo en la conservación de la biodiversidad, así como en la producción agrícola y sostenible del país.

Así, otro eje fundamental del proyecto es evitar la expansión de la frontera agrícola del país. En este punto se implementan nuevos mecanismos por parte del gobierno para obtener mayor información y control sobre la regulación y uso adecuado de la tierra a través de una nueva estructura catastral y multipropósito.

Retomando, y si bien estos grupos de personas focalizadas están dispersos en todo el territorio nacional, diferentes informes y los registros ante la Unidad para las Víctimas, dan cuenta de que hay un sinnúmero de territorios que merecen ser priorizados para recibir atención del Estado. Es por esto que fijar la atención en el uso de las zonas ubicadas en reservas forestales previamente definidas en el ordenamiento jurídico, con la limitación geográfica que ello implica, se convierte en una de las distintas vías para contribuir a la redistribución, acceso y uso de la tierra.

Conforme a lo expuesto líneas atrás, el proyecto es crucial en la medida en que responde a los propósitos fundamentales de la Reforma Agraria que aún no ha sido llevada a cabo a nivel estructural. Aparte de los problemas directos ocasionados por el despojo de tierras y desplazamiento forzado, la falta de titulación y la inequidad en el acceso a la tierra son dos de los problemas esenciales a los que el presente proyecto busca responder, sin desconocer el desarrollo sostenible y ambiental al que deben ajustarse las normas que contengan un impacto ecológico, ni dejar de lado el rol de las comunidades en la conservación y protección ambiental.¹⁶

¹⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-137 de 1996: “los más autorizados expertos no dudan en sostener que buena parte de la biodiversidad ha sido protegida gracias a la acción de /as culturas minoritarias. En efecto, las comunidades indígenas, negras y campesinas han desarrollado prácticas y conocimientos tradicionales a través de los cuales han logrado una utilización racional y sostenible de los recursos naturales. La importancia de estas prácticas autóctonas es de tal grado que se ha afirmado que las necesidades de un 80% de la población del mundo, así como el suministro de alimentos de cerca de la mitad de los habitantes de la Tierra, depende del conocimiento y plantaciones indígenas. Lo anterior ha determinado la necesidad de relacionar la noción de desarrollo sostenible con el reconocimiento y la importancia de la diversidad cultural especialmente en cuanto se refiere a las diversas formas de relación entre el hombre y la naturaleza. De este modo, se concluye que la protección de la biodiversidad depende, en gran medida, de la preservación de las prácticas tradicionales a través de las cuales una determinada cultura se relaciona con los recursos biológicos a los que acceden”

4.5 Economía campesina y el régimen de usos de la reserva forestal.

El régimen de usos de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959 corresponde al desarrollo de la economía forestal, y la protección del agua, los suelos y la vida silvestre. Sin embargo, el presente proyecto considera que el reconocimiento de la ocupación histórica campesina en las áreas de reserva forestal no debe extenderse únicamente al derecho sobre la propiedad de la tierra, sino al sujeto campesino en su integralidad, de acuerdo con el artículo 64 de la Constitución Política de Colombia, pues el campesinado se define por “un particular relacionamiento con la tierra basado en la producción de alimentos en garantía de la soberanía alimentaria”, que son parte constitutiva de sus formas propias de territorialidad, así como de sus dimensiones cultural, política, social, ambiental y organizativa.

En ese sentido, el proyecto de ley considera que la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria debe tener cabida en el título verde, ajustada al marco de la economía forestal y de acuerdo con el régimen de usos de las áreas de reserva forestal de Ley 2ª de 1959, pues es muy importante que la población campesina pueda continuar con sus cultivos de pancoger para su subsistencia, pueda ejercer la soberanía alimentaria y desarrollar las formas propias y dimensiones que son reconocidas en la Constitución.

Lo anterior implica que muchas actividades que se practican hoy, deberán reconvertirse incorporando el componente forestal, según el régimen de usos de la reserva forestal. Por ejemplo, los cultivos susceptibles de realizarse bajo un sistema agroforestal deberán transitar hacia dichas modalidades, como es el caso del café con sombrero que puede cultivarse en compañía de árboles y arbustos. Otro ejemplo, son los sistemas silvopastoriles que permiten la ganadería sin la necesidad de eliminar toda la cobertura boscosa y el sotobosque.

Al respecto, el proyecto de ley considera la siguiente definición de *Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria* con base en el artículo 3º de la Resolución número 467 de 2017 del MADR “*Por la cual se adoptan lineamientos estratégicos de política pública para la Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria y se dictan otras disposiciones*”:

Agricultura Campesina, Familiar y Comunitaria. Sistema de producción y organización gestionado y operado por campesinos, campesinas, familias y comunidades campesinas que conviven en los territorios rurales del país. En este sistema se desarrollan principalmente actividades de producción, transformación, distribución y comercialización de bienes y servicios agrícolas, pecuarios, pesqueros, acuícolas y silvícolas; que suelen complementarse con actividades no agropecuarias. Esta diversificación de actividades y medios de vida se realiza predominantemente a

través de la gestión y el trabajo familiar, asociativo o comunitario, aunque también puede emplearse mano de obra contratada. El territorio y los actores que gestionan este sistema están estrechamente vinculados y coevolucionan combinando funciones económicas, sociales, ecológicas, políticas y culturales.

Adicionalmente, muchos campesinos y trabajadores agrarios han resultado afectados por las confrontaciones y el fenómeno del acaparamiento de tierras, profundizando su situación de vulnerabilidad que se ve reforzada por la invisibilización que han sufrido ante el Estado.

Dichas circunstancias, sumadas a la concentración de la tierra y la informalidad en su tenencia, las incursiones violentas, la ausencia institucional, entre otras, terminan por afectar el acceso a la tierra y requerir pronta atención del Estado, en la medida que esas personas tienen interés en legalizar y regularizar su propiedad y los usos que desarrollan sobre la misma, y con ello acceder a otras ayudas y oferta institucional. Ello significaría un gran aporte al cumplimiento de las obligaciones emanadas del Acuerdo Final y, de manera general, una contribución significativa hacia el bienestar de la población campesina ocupante, así como hacia una igualdad real y efectiva.

Conviene recordar que la Declaración Universal de los Derechos de los Campesinos y Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 2018, es un instrumento de derecho internacional que refuerza la interpretación de los propósitos de la subsistencia y la promoción de la realización del proyecto de vida de la población campesina.

No obstante, no basta con pertenecer a la categoría campesinado, pues ya la Corte Constitucional precisó que los campesinos son sujetos de especial protección constitucional cuando (i) se encuentren en circunstancias de marginalización y vulnerabilidad o (ii) formen parte de grupos de sujetos de especial protección constitucional¹⁷.

En cuanto a las víctimas, la Corte Constitucional indicó que *“por las circunstancias que rodean el desplazamiento interno, las personas - en su mayor parte mujeres cabeza de familia, niños y personas de la tercera edad - que se ven obligadas ‘a abandonar intempestivamente su lugar de residencia y sus actividades económicas habituales, debiendo migrar a otro lugar dentro de las fronteras del territorio nacional’ para huir de la violencia generada por el conflicto armado interno y por el desconocimiento sistemático de los derechos humanos o del derecho internacional l humanitario, quedan expuestas a un nivel mucho mayor de vulnerabilidad, que implica una violación grave, masiva y sistemática de sus derechos fundamentales y, por lo mismo, amerita el otorgamiento de una especial atención por las autoridades: ‘Las personas desplazadas por la violencia se encuentran en un estado de debilidad que los hace merecedores de un tratamiento especial por parte del Estado’”¹⁸.*

Bajo esta óptica, se consideran víctimas aquellas personas que individual y únicamente hasta el tercer grado de consanguinidad y primero de afinidad o colectivamente hayan sufrido un daño como consecuencia de infracciones al derecho internacional humanitario, o de violaciones a las normas internacionales de derechos humanos ocurridas con ocasión del conflicto armado interno.

Todo esto cobra mayor peso a la luz del principio de la igualdad (artículo 13 constitucional) y el derecho fundamental de acceso progresivo a la propiedad de la tierra -bien en forma individual, bien en forma asociativa- (artículo 64 constitucional), teniendo como faro la dignidad humana, motivo por el cual el tratamiento diferenciado resulta necesario y prioritario para que estos grupos poblacionales puedan desarrollar plenamente el trabajo entendido como valor, principio y derecho fundamental y así desarrollar plenamente su proyecto de vida.

Así, es necesario reiterar que los beneficiarios de la decisión de adjudicación son los campesinos sujetos de especial protección constitucional, quienes se encuentren en circunstancias de marginalización y vulnerabilidad o formen parte del grupo de sujetos de especial protección constitucional, incluyendo a quienes tengan la calidad de víctima del conflicto armado.

Esto iría de la mano con el principio de igualdad y género, que aparte de población rural afectada por la guerra, prioriza a *“las mujeres rurales, mujeres cabeza de familia y a la población desplazada. También podrán ser beneficiarias asociaciones de trabajadores y trabajadoras con vocación agraria sin tierra o con tierra insuficiente,”* (1.1,3), quienes serán beneficiadas con un plan de adjudicación gratuita que busca al mismo tiempo, entre otras medidas, emprender programas de sustitución de cultivos ilícitos, el fomento de producción agrícola y la protección de los entornos forestales.

Esas condiciones de vulnerabilidad e invisibilización son las que justifican las medidas diferenciales, es decir, una discriminación positiva que, además de propender por el trabajo en condiciones dignas, materializa la función social de la propiedad fundante del Estado Social del Derecho y promueve una igualdad real y efectiva en favor de quienes se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta en el sector rural, sin desconocer los postulados de la Constitución Ecológica.

A esta altura conviene mencionar que, si bien muchas personas han optado por acudir ante los jueces en el marco de los procesos de pertenencia o restitución de tierras, los terrenos ubicados en reservas forestales merecen un tratamiento sustancialmente distinto, dada la amplitud de su protección por razones ambientales y en atención a su carácter de *baldíos*.

Sobre este aspecto la Corte Constitucional ha entendido los bienes baldíos como un tipo especial de bienes llamado *bienes fiscales adjudicables*, esto es, aquellos bienes públicos que no están a disposición de la población en general y por lo tanto no son de uso público.

¹⁷ Corte Constitucional, Sentencia SU-213 de 2021.

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia T-025 de 2004

Por el contrario, son bienes que no cualquier persona tiene derecho a usar, sino que tienen vocación de uso exclusivo por parte de entidades del Estado, bien para la prestación de servicios públicos, bien para ser adjudicados¹⁹. Bajo esta lógica, es dable afirmar que, si el Estado es el propietario de los bienes baldíos, ello supone que tiene un título originario que le permite transferir esa propiedad a los particulares.

Esa adjudicación a la que se hace referencia significa que la destinación que el Estado decida darle a esos bienes baldíos debe encaminarse a *“garantizar el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de determinados sujetos de especial protección constitucional como lo son los trabajadores agrarios sin tierra y de escasos recursos, las comunidades negras y las comunidades indígenas, así como las empresas comunitarias y las cooperativas. (...)”*

Por otra parte, conforme a su naturaleza de bienes fiscales, y según lo establece la Ley 160 de 1994, los baldíos también tienen vocación de afectarse a la prestación de servicios públicos, en los términos y bajo las condiciones establecidas en la ley”²⁰.

En esa línea, garantizar que los bienes baldíos de la Nación tengan la naturaleza de imprescriptibles se armoniza con el acceso a la tierra de los trabajadores agrarios, la función social y ecológica de la propiedad, la promoción y consolidación de la Paz a través de la justicia social y el bienestar de la población rural, la protección de los derechos a la vivienda, el trabajo, el ingreso digno, la producción de alimentos, la autodeterminación y seguridad alimentaria y la calidad de vida de los campesinos, el cuidado del medio ambiente y el derecho a la restitución de tierras de las víctimas del conflicto armado²¹, todos principios constitucionales.

Es en este plano jurídico en el que el reconocimiento de la adjudicación de baldíos en zonas de reserva a población focalizada encuentra su fundamento en la búsqueda de una verdadera justicia social y ambiental dentro del mundo agrario. Esto guarda absoluta coherencia con el artículo 4° del Decreto Ley 902 de 2017, en el que se definen los sujetos de acceso a tierra y formalización a título gratuito.

En tal sentido, el proyecto legislativo prioriza la atención urgente e inmediata a la población más afectada por la guerra, en situación de miseria y abandono estatal. Aunado a ello, el otorgamiento o la adjudicación de tierras baldías se desarrolla dentro de un marco de integralidad que debe ofrecer programas de acceso y desarrollo con enfoque territorial, con *“planes de acompañamiento en vivienda, asistencia técnica, capacitación, adecuación de tierras y recuperación de suelos donde sea necesario, proyectos productivos, comercialización y acceso a medios de producción que permitan agregar valor”* (1.1.4. Acceso Integral).

Según tales lineamientos dentro del contexto de posacuerdo, el proyecto legislativo propone medidas que buscan, además de reconocer los derechos de los ocupantes campesinos, contribuir a detener la deforestación y al cuidado de las áreas de la reserva forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959.

De igual forma, los proyectos de economía campesina y verde con titulación sin sustracción al interior de la reserva forestal procuran el agenciamiento económico, ambiental, político y social de actores que han sido históricamente excluidos, pues además de asegurar el derecho a la propiedad, asumen un rol decisivo en la conservación de la biodiversidad, así como en la producción agrícola y sostenible del país.

Así, otro eje fundamental del proyecto es contener la expansión de la frontera agrícola del país. En este punto se implementan nuevos mecanismos por parte del gobierno para obtener mayor información y control sobre la regulación y uso adecuado de la tierra a través de una nueva estructura catastral y multipropósito.

Retomando, y si bien estos grupos de personas focalizadas están dispersos en todo el territorio nacional, diferentes informes y los registros ante la Unidad para las Víctimas, dan cuenta de que hay un sinnúmero de territorios que merecen ser priorizados para recibir atención del Estado. Es por esto que fijar la atención en la ocupación y usos de áreas de la reserva forestal establecidas por la Ley 2ª de 1959, con la limitación geográfica que ello implica, se convierte en una de las distintas vías para contribuir a la redistribución, acceso y uso de la tierra.

Conforme a lo expuesto líneas atrás, el proyecto se revela oportuno y necesario, buscando contribuir a saldar la deuda histórica con los campesinos y víctimas del conflicto, por medio de la conciliación entre desarrollo sostenible, justicia social y cuidado ambiental, al tiempo que se impulsa una Reforma Agraria de manera ordenada, sin dejar de lado el rol de las comunidades campesinas en la conservación y protección ambiental.

4.6 Conceptos sobre el articulado

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADS)

El ministerio emitió un concepto conveniente condicionado (ajustando su concepto previo de “inconveniente condicionado”) “debido a su importancia y la búsqueda de encontrar soluciones para los territorios”, resaltando tres condiciones en particular:

1) Establecer como requisito a la adjudicación una ocupación previa de 5 años a la firma del Acuerdo de Paz (24-NOV-2016) (“fecha de cierre”);

2) La adjudicación del título verde será la culminación de un proceso que inicia con un trámite de regularización de la propiedad de 5 años (ya definido por la ANT), durante el cual se adelantará la caracterización de la población y de la mano del Estado, las actividades agrícolas presentes se adecuarán para incorporar el componente forestal de acuerdo con el régimen de usos de las ZRF de Ley 2ª de 1959.

¹⁹ Corte Constitucional, Sentencia SU-235 de 2016.

²⁰ Corte Constitucional, Sentencia SU-235 de 2016.

²¹ Corte Constitucional, Comunicado de prensa 26 del 18 de agosto de 2022, Sentencia SU-288 de 2022.

3) La adjudicación de títulos verdes se priorizará en las ZRF donde existan o se conformen figuras colectivas como las Zonas de Reserva Campesina u otras formas de territorialidades campesinas, explorando en los casos de ocupación dispersa alternativas de reasentamiento.

Así mismo, el ministerio afirma que se requiere más información y un diagnóstico más robusto sobre:

- Los ocupantes campesinos y víctimas del conflicto armado en las ZRF, su caracterización y censo poblacional, su localización, sus dinámicas históricas y actuales, entre otros, para sustentar la necesidad de titulación en las ZRF.

- Los impactos sobre el ordenamiento ambiental territorial, así como en la generación o contención de la deforestación, y en la economía forestal, producto de la titulación en las ZRF

- “un análisis geográfico que muestre la cobertura actual de servicios públicos, educativos y la relación con acceso vial ordenado -incluido posibilidades de transporte fluvial- que faciliten la producción legal y sostenible en estas zonas”.

- Un análisis prospectivo que incluya escenarios de aplicación de una Reforma Rural Agraria a partir de la titulación de baldíos en las ZRF, considerando las figuras colectivas como las Zonas de Reserva Campesina (ZRC) sin sustracción (Acuerdo número 337 de 2023 de la ANT).

- El análisis de la capacidad de uso del suelo y su vocación, de las áreas excluidas debido a su importancia ambiental, y de las sanciones por el incumplimiento de las obligaciones del título verde.

- El análisis sobre el concepto economía campesina tradicional en relación con la condición de economía forestal en zonas con vocación forestal.

De acuerdo con el ministerio, de los 48 millones de hectáreas de las ZRF de Ley 2ª de 1959, 37,2 millones de hectáreas (77,5%) se encuentran en alguna categoría de protección de área protegida o corresponden a territorios étnicos (“áreas con previa decisión de ordenamiento”). Las áreas restantes corresponden a 10,8 millones de hectáreas (22,5%) donde se encuentran las zonas tipo A, B o C y que estarían orientadas al desarrollo de la economía forestal. Es en esos 10,8 millones de hectáreas “donde se han desarrollado históricamente, conflictos socioambientales, tensiones con un campesinado vulnerado, alta pérdida de bosques naturales, acaparamiento de tierras, cambio en el uso del suelo, expansión de la frontera agrícola y por supuesto, es allí donde se está dando la discusión de la Reforma Rural Integral de que trata el Acuerdo Final de Paz.”

El ministerio considera que el Plan de Zonificación Ambiental de la Frontera Agrícola (PZA) (Punto 1.1.10. del Acuerdo de Paz), adoptado por la Resolución 1608 de 2021, es el un instrumento de planificación que permitirá orientar las decisiones de la autoridad ambiental sobre los usos del suelo en las ZRF. De acuerdo con el PZA, el 25% de esos 10,8 millones de hectáreas corresponde con las áreas que

“han sido deforestadas y degradadas por procesos históricos de ocupación que se han consolidado con poca armonía con los recursos naturales” y “solicita considerar únicamente a estas áreas como objeto del presente proyecto de ley”.

Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, a través de la Unidad de Planificación Rural Agropecuaria (UPRA)

El ministerio emitió un concepto favorable al proyecto “por cuanto en su contenido se establecen acciones para mejorar las condiciones de vida del campesinado en el país, teniendo en cuenta el fortalecimiento productivo para las familias campesinas y la sustitución de cultivos de uso ilícito, sin extralimitarse frente al cuidado y al respeto de las Zonas de Reserva Forestal y el Medio Ambiente, en general”.

- Se indica que en las Zonas de Reserva Forestal de Ley 2ª de 1959 (ZRF) habitan cerca de 712.574 personas según datos de la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria (UPRA) de 2023, de las cuales un gran número de ellas son campesinas y campesinos.

- Que las ZRF son una figura de ordenamiento ambiental enfocadas al desarrollo de la economía forestal y representan una apuesta de los Ministerios de Ambiente y de Agricultura para contener la deforestación.

- Que la zonificación de las reservas (categorías A, B y C) no ha impedido que sean afectadas por ganadería extensiva, cultivos de uso ilícito, minería ilegal y un mercado ilegal de tierras asociado a dinámicas de acaparamiento de tierras, lo cual ha dificultado un manejo y control adecuado de estas áreas por parte del Estado.

Que, de acuerdo con el contexto anterior, el ministerio considera que el proyecto de ley aporta elementos que buscan superar la problemática expuesta, como:

- La titulación verde que es un instrumento de manejo y control de la deforestación en las ZRF, de seguimiento de acuerdos de conservación y del cumplimiento de la función ecológica de la propiedad, y de regularización del mercado de tierras.

- El apoyo y articulación con los compromisos del Acuerdo de Paz, especialmente el punto 1.1.1. sobre el Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral y el punto 1.1.10. sobre el cierre de la frontera agrícola por medio de la Zonificación Ambiental Participativa.

- El apoyo a la implementación del Programa Nacional de sustitución de Cultivos de Uso Ilícito y la Política de Drogas en Áreas de Especial Importancia Ambiental, para la promoción de acciones de manejo forestal sostenible.

- La armonización de los derechos del campesinado (artículo 64 de la C. P.) con la protección ambiental por medio de la titulación verde.

○ El mantenimiento de las ZRF pues la titulación se haría sin sustracción y cumpliendo con su régimen de usos.

○ El impulso a la acción articulada entre los sectores ambiente y agricultura.

Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas - SINCHI

- Señala que las Reservas Forestales que aún quedan deben mantenerse, y en lo posible, ampliarse, en las cuales se pueden desarrollar actividades relacionadas con la economía forestal, reconociendo la ocupación a los campesinos que tienen arraigo por la tierra, no a quienes viven del mercado ilegal de tierras o que tienen expectativas que se promulguen leyes que les sustraen las áreas donde han deforestado, generalmente asociadas a despojos, compras forzadas o desplazamientos.

- Sugiere que el Ministerio de Agricultura trabaje conjuntamente con el Ministerio de Ambiente para garantizar a los campesinos la seguridad jurídica de la ocupación sin entregar la propiedad de la Nación, prestándoles el acompañamiento para el desarrollo de sus proyectos agroambientales que incluye la economía forestal y sistemas productivos sostenibles.

- Señala que lo adelantado por la ANT son “acuerdo de uso”, (en lugar de “contratos de uso”) y se sugiere modificar los términos de adjudicación, titulación, concesión u otorgamiento de uso, por “Reconocimiento a la Ocupación”.

- Sugiere el acogimiento al Decreto Ley 902 de 2017 x Se indica que el Reconocimiento a la Ocupación es hereditario. El predio puede venderse pasados 15 años de la protocolización ante la Oficina de Registros de Instrumentos Públicos del Acto Jurídico-Administrativo, siempre y cuando quien compre se comprometa a cumplir con los términos de éste y la Agencia Nacional de Tierras lo apruebe.

- Propone que el área a tener en cuenta para el Reconocimiento a la Ocupación no sea la Unidad Agrícola Familiar (UAF) sino la Unidad Forestal Familiar (UFF), que será determinada por la Autoridad Ambiental para cada una de la Reservas Forestales.

- Indica que debe tenerse en cuenta la sentencia de la Corte Constitucional relacionada con el caso de la Amazonia como “Sujeto de Derechos”.

- Indica que las figuras entre más laxas más favorecen las transformaciones de los bosques, apuntando que las reservas forestales de Ley 2ª de 1959 tipo C se observa casi en su totalidad transformada y es la figura más laxa de la zonificación existente, agregando que el área de la Reserva Forestal de la Amazonia de Ley 2ª de 1959 cuenta con 6.055.416 de hectáreas y un 25% ya está transformado.

5. CONFLICTO DE INTERESES

Con base en el artículo 3º de la Ley 2003 de 2019, según el cual “El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos

un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286.

Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”, procedemos a indicar los criterios que la Ley 2003 de 2019 contempla para hacer el análisis frente a los posibles impedimentos que se puedan presentar en razón a un conflicto de interés en el ejercicio de la función congresional, entre ellas la legislativa, así:

“**Artículo 1º.** El artículo 286 de la Ley 5ª de 1992 quedará así:

Artículo 286. Régimen de conflicto de interés de los Congresistas. Todos los Congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en ejercicio de sus funciones.

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del Congresista.

a) Beneficio particular: aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del Congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.

b) Beneficio actual: aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el Congresista participa de la decisión.

c) Beneficio directo: aquel que se produzca de forma específica respecto del Congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

Para todos los efectos se entiende que no hay conflicto de interés en las siguientes circunstancias:

a) Cuando el Congresista participe, discuta, vote un proyecto de ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del Congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.

b) Cuando el beneficio podría o no configurarse para el Congresista En el futuro.

c) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual, el Congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.

d) Cuando el Congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el Congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.

f) Cuando el Congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos (...)

De igual manera, el Consejo de Estado (2019) ha señalado:

“No cualquier interés configura la causal de desinvertidura en comento, pues se sabe que sólo lo será aquél del que se pueda predicar que es directo, esto es, que per se él alegado beneficio, provecho o utilidad encuentre su fuente en el asunto que fue conocido por el legislador; particular, que el mismo sea específico o personal, bien para el Congresista o quienes se encuentren relacionados con él; y actual o inmediato, que concurra para el momento en que ocurrió la participación o votación del Congresista, lo que excluye sucesos contingentes, futuros o imprevisibles. También se tiene noticia que el interés puede ser de cualquier naturaleza, esto es, económico o moral, sin distinción alguna”.

Por lo que se hacen las siguientes consideraciones:

- Revisadas las disposiciones que contienen la presente iniciativa se concluye que la misma no tiene la potencialidad de generar conflicto de interés a algún Congresista por cuanto no crea beneficios particulares, actuales ni directos, y tampoco lo hace para los parientes o familiares por consanguinidad, afinidad o parentesco civil en los términos del artículo 286 y 287 de la Ley 5ª de 1992.

- No obstante, la descripción de los posibles conflictos de interés que se puedan presentar frente al trámite del presente proyecto de ley, conforme a lo dispuesto en el artículo 291 de la Ley 5 de 1992, modificado por la Ley 2003 de 2019, no exime al Congresista de identificar causales adicionales; es decir, cada Congresista estará obligado a evaluar su situación personal sobre eventuales conflictos de interés que puedan existir el estudio de este proyecto de ley.

6. ANÁLISIS DE IMPACTO FISCAL

De conformidad al artículo 7º de la Ley 819 de 2003 *“Análisis del impacto fiscal de las normas”* las iniciativas normativas que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios deben hacer explícito dicho gasto y la compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

No obstante, la Corte Constitucional ha precisado en su jurisprudencia —a manera de ejemplo se aprecia la Sentencia C-502 de 2007- que el Análisis del Impacto Fiscal de las Normas se trata de un criterio de racionalización de la actividad legislativa lo cual no puede suponer un veto sobre la misma.

De igual manera, debemos señalar que los gastos que se generen de la presente iniciativa legislativa se deben entender como incluidos en los presupuestos y en el Plan Operativo Anual de Inversión al cual haya lugar.

Así las cosas, posterior a la promulgación del presente proyecto de ley, el Gobierno nacional deberá promover y realizar acciones tendientes a su ejercicio y cumplimiento, lo anterior con observancia de la regla y el marco fiscal de mediano plazo, como lo plasmó la Corte Constitucional, en la Sentencia C- 490 del año 2011, en la cual señala a renglón seguido:

“El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso. Ello en tanto (i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo; y (ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático”.

De conformidad con lo anterior, y como lo ha resaltado la Corte Constitucional, el análisis del impacto fiscal de las iniciativas parlamentarias que se presenten no puede ser una barrera para establecer disposiciones normativas que requieran gastos fiscales. Mencionando además que, si bien compete a los Congresistas y a ambas Cámaras del Congreso de la República la inexorable responsabilidad de estimar y tomar en cuenta el esfuerzo fiscal que el proyecto bajo estudio puede ocasionarle al erario, es claro que es el Gobierno nacional a través del Ministerio de Hacienda, el que dispone de los elementos técnicos necesarios para valorar correctamente ese impacto, y a partir de ello, llegado el caso, demostrar a los miembros de la Rama Legislativa la inviabilidad financiera del proyecto de ley que en su momento se estudie, en este caso el que nos ocupa.

Atentamente.

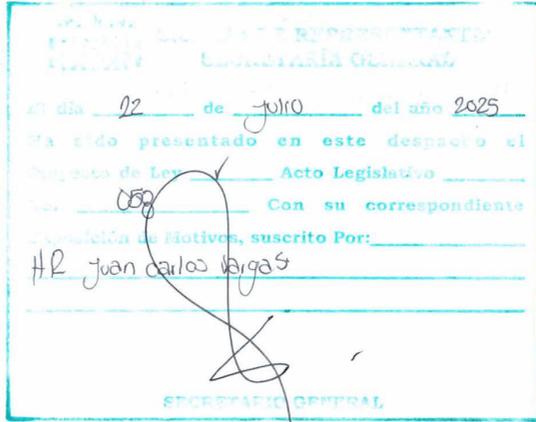
JUAN CARLOS VARGAS SOLER
Representante a la Cámara
Circunscripción de Paz – CITREP 1
Bolívar y Antioquia

JUAN PABLO SALAZAR RIVERA
Representante a la Cámara
Circunscripción de Paz – CITREP 1
Cauca, Nariño y Valle del Cauca

James Mosquera Torres

John Freddy Narvez Ramos

Juan Carlo Gonzalez A.
CITREP #3



**PROYECTO DE LEY NÚMERO 069 2025
CÁMARA**

por medio de la cual se modifica la Ley 1641 de 2013 y se implementan estrategias y servicios integrales para el abordaje del fenómeno de habitabilidad en calle para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle, y se dictan otras disposiciones.

(Garantías y derechos habitantes de calle)

Bogotá, D. C., 23 de julio de 2025

Doctor

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

Secretario General

Cámara de Representantes

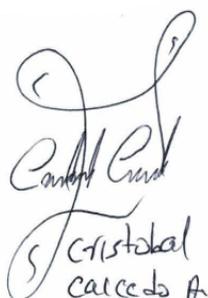
Ciudad

Referencia: Radicación Proyecto de Ley

En mi condición de integrante del Congreso de la República y en uso del derecho consagrado en el artículo 150 de la Constitución Política de Colombia, por su digno conducto me permito poner a consideración de la honorable Cámara de Representantes el siguiente **proyecto de ley, por medio de la cual se modifica la Ley 1641 de 2013 y se implementan estrategias y servicios integrales para el abordaje del fenómeno de habitabilidad en calle para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle, y se dictan otras disposiciones (Garantías y Derechos Habitante de Calle).**

Cordialmente,


MARY ANNE ANDREA PERDOMO GUTIÉRREZ
 Representante por Santander
 Cámara de Representantes
 Congreso de la República


 Cristóbal Carceda A.

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 069 2025
CÁMARA**

por medio de la cual se modifica la Ley 1641 de 2013 y se implementan estrategias y servicios integrales para el abordaje del fenómeno de habitabilidad en calle para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto realizar una actualización a la Ley 1641 de 2013 con el propósito de establecer los derechos y garantías de las personas en situación de habitabilidad de calle y en riesgo de situación de calle para lograr su atención integral, rehabilitación e inclusión social en el marco de la Política Pública Social para Habitantes de la Calle.

Artículo 2º. Modifíquese el artículo 5º de la Ley número 1641 de 2013, el cual quedará así:

Artículo 5º. PRINCIPIOS DE LA POLÍTICA PÚBLICA SOCIAL PARA HABITANTES DE LA CALLE. La política pública social para habitantes de la calle estará fundamentada en el respeto y la garantía de los derechos y libertades consagrados en la Constitución Política, para ello se implementarán estrategias y servicios integrales que materialicen sus derechos y garantías contenidos en la ley, la promoción de la igualdad y la integración social, con respeto de la diversidad humana, el enfoque diferencial por ciclo vital, priorizando niños, niñas y adolescentes y, de manera especial, en los principios de:

- a) Dignidad Humana;
- b) Autonomía Personal;
- c) Participación Social;
- d) Solidaridad;
- e) Coordinación, concurrencia y subsidiariedad entre los diferentes niveles de la Administración Pública.
- f) Remoción de los obstáculos que impiden la plena garantía y protección de sus derechos.

Parágrafo Primero. Con el apoyo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), se priorizará la atención de niños, niñas y adolescentes en estado de indefensión y vulnerabilidad manifiesta para su oportuna y temprana rehabilitación e inserción en la sociedad, a través de su capacitación y posterior vinculación en el sistema productivo social.

Parágrafo Segundo. Todos los programas existentes sobre implementación de estrategias y servicios integrales para el abordaje del fenómeno de habitabilidad en calle deben ser mantenidos o integrados a los programas que resulten de la aplicación de esta ley. En ningún caso puede disminuirse el alcance de los programas que ya se están implementando.

Artículo 3°. DERECHO A LA DIGNIDAD PERSONAL E INTEGRIDAD FÍSICA, PSÍQUICA Y MORAL. Las personas habitantes de calle o en riesgo de encontrarse en dicha situación tienen derecho al respeto de su dignidad humana y a la protección de su integridad física, física, psíquica y moral. El Estado, en cumplimiento de sus deberes constitucionales, debe implementar acciones afirmativas y medidas efectivas para prevenir y erradicar cualquier forma de discriminación o estigmatización hacia la población habitante de calle, garantizando, al mismo tiempo, las condiciones necesarias para el ejercicio pleno de su autodeterminación, el libre desarrollo de su personalidad y la protección de su subjetividad, conforme a los principios consagrados en la Constitución Política y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el país.

Artículo 4°. DERECHO A LA IDENTIDAD PERSONAL. Las personas habitantes de calle o en riesgo de encontrarse en dicha situación tienen derecho al reconocimiento de su identidad personal, entendida como la individualización en la sociedad a través de un nombre propio, personalidad jurídica y nacionalidad. El Estado, en cumplimiento de sus deberes, adoptará acciones para facilitar el acceso gratuito y oportuno al trámite de cédula de ciudadanía, tarjeta de identidad o registro civil de nacimiento, documentos necesarios para el ejercicio pleno de los derechos civiles y políticos, en concordancia con los principios de igualdad y no discriminación.

Artículo 5°. DERECHO AL ACCESO Y AL USO DE LOS ESPACIOS PÚBLICOS. Las personas habitantes de calle o en riesgo de encontrarse en dicha situación se les garantizará el acceso y uso de los servicios, la infraestructura y los espacios públicos, sin que exista discriminación alguna por su condición de vulnerabilidad. Este derecho debe ser ejercido en condiciones de igualdad y trato digno, y no puede ser restringido a través de acciones organizadas o permanentes que impliquen su exclusión. El Gobierno nacional, y las entidades territoriales se articularán para implementar políticas inclusivas que permitan a la población habitante de calle acceder a los servicios públicos, a la infraestructura y a los espacios públicos en condiciones de igualdad, dignidad y sin actos de discriminación.

El Estado deberá procurar evitar el uso coercitivo de la fuerza pública en relación con esta población, medida que será excepcional, adoptada únicamente después de haber agotado todas las instancias de diálogo, inclusión y acompañamiento psicosocial mediante acciones pedagógicas encaminadas a la superación de la situación de vulnerabilidad.

Artículo 6°. DERECHO A LA SALUD. Las personas habitantes de calle o en riesgo de encontrarse en dicha situación tienen el derecho a recibir atención en salud integral, incluyendo prevención, promoción, tratamiento y rehabilitación. El Estado deberá dar garantías en salud incluyendo la faceta preventiva del derecho a la salud y debe protegerse en consonancia con los principios de igualdad y equidad mencionados en la Ley Estatutaria 1751 de 2015, y demás normas

concordantes. Los servicios de salud deberán implementar enfoque diferencial que respondan a las necesidades específicas de la población habitante de calle, incluyendo atención en salud mental, y tratamiento para la dependencia y abuso de sustancias psicoactivas.

El Estado tiene la obligación de satisfacer las necesidades de salud de esta población vulnerable, para ello en todo caso se adecuarán los trámites administrativos para la eliminación de barreras administrativas.

El Gobierno nacional, y las entidades territoriales se articularán para establecer lugares destinados al alojamiento de los habitantes de calle que les permitan cumplir y beneficiarse del aislamiento y atención psicosocial, como medio adecuado e importante para garantizar la faceta preventiva del derecho a la salud.

Parágrafo. Las entidades territoriales podrán solicitar a la Sociedad de Activos Especiales S.A.S. (SAE), como administradora de los bienes del Fondo para la Rehabilitación, Inversión Social y Lucha contra el Crimen Organizado (FRISCO), la destinación de bienes objeto de extinción de dominio con la finalidad de dar cumplimiento a lo dispuesto en esta ley.

Artículo 7°. DERECHO A LA INCLUSIÓN LABORAL Y EL TRABAJO DIGNO. Las personas habitantes de calle o en riesgo de encontrarse en dicha situación tienen derecho a la inclusión laboral y al trabajo digno, por lo que se asegura el ejercicio efectivo de sus derechos, mediante la adopción de medidas de inclusión, acciones afirmativas y ajustes razonables, eliminando toda forma de discriminación por razón de su vulnerabilidad. El Estado, en cumplimiento de sus deberes constitucionales, reglamentará programas y acciones tendientes a garantizar los derechos, beneficios y obligaciones laborales de la población habitante de calle.

Artículo 8°. DERECHO AL ACCESO A UNA VIVIENDA DIGNA. Las personas habitantes de calle o en riesgo de encontrarse en dicha situación tienen derecho al acceso efectivo a una vivienda adecuada y digna de carácter permanente. El Estado debe elaborar e implementar políticas públicas de vivienda, inclusivas e integrales para la población habitante de calle. Las autoridades municipales y distritales exigirán a todos los proyectos de vivienda la obligatoriedad de disponer el uno por ciento (1%) de las viviendas construidas y/o la única unidad en los proyectos con menos de 100 viviendas para la población habitante de calle.

Artículo 9°. ACOMPAÑAMIENTO POR PARTE DEL MINISTERIO PÚBLICO. La Defensoría del Pueblo y las Personerías municipales y/o distritales, instruirá, orientará y asesorará a los habitantes del territorio nacional en el ejercicio y defensa de los derechos y garantías de las personas en situación de habitabilidad de calle y en riesgo de situación de calle para lograr su atención integral, rehabilitación e inclusión social. La Defensoría del Pueblo también promoverá y divulgará el contenido de la presente ley, en el marco de la Política Pública Social para Habitantes de la Calle.

Artículo 10. VIGENCIA. Esta ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las normas que le sean contrarias.

De la Honorable Representante,

MARY ANNE ANDREA PERDOMO GUTIÉRREZ
Representante por Santander
Cámara de Representantes
Congreso de la República

Cristóbal Carcedo H.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Proyecto de Ley número 069 de 2025, por medio de la cual se modifica la Ley 1641 de 2013 y se implementan estrategias y servicios integrales para el abordaje del fenómeno de habitabilidad en calle para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle, y se dictan otras disposiciones.

I. OBJETO DE LA INICIATIVA

La situación de habitabilidad de calle representa uno de los fenómenos sociales más complejos y desafiantes de las sociedades contemporáneas. En Colombia, la Ley 1641 de 2013 estableció las bases para la atención a esta población vulnerable, pero la evolución de las dinámicas sociales, económicas y urbanas ha evidenciado la necesidad de una actualización normativa que responda de manera más efectiva a las realidades actuales. Esta iniciativa legislativa constituye un paso fundamental hacia la consolidación de un marco jurídico que no solo reconozca los derechos fundamentales de las personas en situación de calle, sino que también establezca mecanismos concretos para su atención integral, rehabilitación e inclusión social.

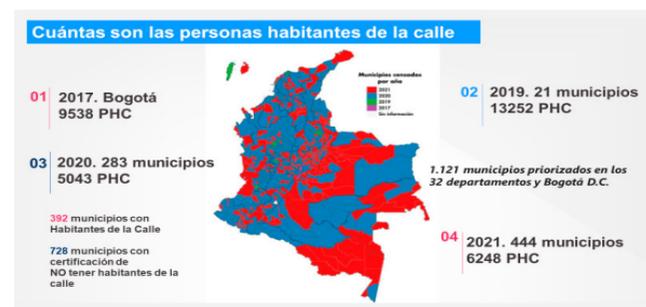
Un componente fundamental que se incluye en esta propuesta normativa es el reconocimiento explícito de la necesidad de remover los obstáculos que impiden la plena garantía y protección de los derechos de las personas en situación de habitabilidad de calle. Estos obstáculos, que pueden ser de naturaleza administrativa, social, económica, cultural o institucional, constituyen barreras sistemáticas que perpetúan la exclusión y dificultan el acceso efectivo a servicios y oportunidades.

Por otra parte, la inclusión específica de las personas “en riesgo de situación de calle” representa una innovación importante, este enfoque preventivo reconoce que la intervención temprana puede ser más efectiva y menos costosa que la atención posterior cuando la persona ya se encuentra en situación de calle. Esta categorización permite el desarrollo de programas específicos de prevención dirigidos a poblaciones vulnerables que, debido a sus condiciones socioeconómicas, familiares o de salud mental, presentan un alto riesgo de terminar habitando en la calle.

En este sentido, el proyecto de ley tiene por objeto realizar una actualización a la Ley 1641 de 2013 con el propósito de establecer los derechos y garantías de las personas en situación de habitabilidad de calle y en riesgo de situación de calle para lograr su atención integral, rehabilitación e inclusión social en el marco de la Política Pública Social para Habitantes de la Calle.

II. CONTEXTO DE LA PROBLEMÁTICA A ABORDAR

Según datos del DANE y la Política Pública Social para Habitantes de la Calle 2022-2031 del Ministerio de Salud y Protección Social, el censo nacional de habitantes de calle se ejecutó durante cuatro periodos (2017, 2019, 2020 y 2021), aplicando 34.081 encuestas distribuidas así: 9.538 en 2017, 13.252 en 2019, 5.043 en 2020 y 6.248 en 2021. En términos demográficos, la población habitante de calle presenta una marcada diferencia por género: en promedio, el 87,4% corresponde a hombres y el 12,6% a mujeres a lo largo de los cuatro censos.



Fuente: DANE. Presentación resultados censos 2021.

La proporción masculina alcanzó su máximo en 2017 (89,4%) y su mínimo en 2020 (84,7%), mientras que la participación femenina mostró el comportamiento inverso, con su máximo en 2020 (15,3%) y su mínimo en 2017 (10,6%). Respecto a la estructura etaria, los cuatro censos evidencian patrones similares: tanto hombres como mujeres se concentran principalmente entre los 25 y 39 años, con una edad mínima registrada de 14 años. No obstante, se observa consistentemente una mayor proporción de mujeres habitantes de calle en el rango de 15 a 24 años comparado con los hombres de esa misma edad. El análisis del inicio de la habitación en calle revela que la mayoría de las personas comienzan esta condición entre los 15 y 24 años.

En edades más tempranas (0 a 9 años), predominan los niños, pero esta tendencia se invierte en el grupo de 10 a 19 años, donde hay mayor presencia femenina. La población menor de edad representa en promedio el 2% de los habitantes de calle encuestados en los cuatro censos.

El registro más bajo se presentó en 2017 con 118 menores, y el más alto en 2019 con 194. Cabe destacar que únicamente en el censo de 2017 no se identificaron menores de 15 años. A pesar de la baja proporción de niños, niñas y adolescentes encontrados durante las encuestas, el 21,8% de las personas encuestadas en promedio reportó tener 18 años o menos al momento de iniciar su situación de calle. Esta proporción fue mayor en el censo de 2017 (24,9%) y menor en 2021 (19,7%).

En estudios adelantados por el Gobierno nacional, con asesoría de la academia y la ciudadanía, se han identificado múltiples problemáticas que impactan tanto a la población habitante de calle como a los diferentes actores relacionados con esta situación, las cuales pueden agruparse de la siguiente manera:

- La ausencia de un lugar apropiado para habitar constituye una problemática fundamental. Asimismo, se presenta un proceso de marginación social que se manifiesta en el acceso restringido a servicios básicos como educación, atención médica, empleo, vivienda, nutrición adecuada y esparcimiento, además de las dificultades para acceder a oportunidades y hacer efectivos sus derechos fundamentales.

- La estigmatización y el rechazo social representan otro desafío significativo, ya que prevalece una imagen desfavorable hacia esta población. Esta percepción adversa persiste incluso cuando las personas logran superar su condición de calle y buscan integrarse social, económica y políticamente a la sociedad.

- Los obstáculos para obtener documentos de identificación constituyen una barrera adicional, al igual que el desconocimiento sobre sus garantías constitucionales y los procedimientos para acceder a los servicios a los que tienen derecho.

- La escasa integración en las estructuras de intercambio político, social y económico, junto con las dificultades para establecer y consolidar redes que favorezcan su bienestar, agrava su situación de vulnerabilidad. Del mismo modo, el acceso limitado al sistema judicial representa una problemática crítica, considerando que esta población experimenta diferentes formas de violencia de manera sistemática sin poder acceder a los mecanismos de protección disponibles para cualquier ciudadano colombiano.

- La vulnerabilidad ante la instrumentalización por parte de organizaciones criminales para actividades ilícitas se debe a su alto nivel de exclusión social y a la debilidad o ausencia de redes de protección. Finalmente, se presenta una alta tensión en la convivencia con el resto de la comunidad debido a las dinámicas y costumbres propias de la vida en calle.

III. JUSTIFICACIÓN

El fenómeno de habitabilidad de calle es uno de los principales problemas que se puede encontrar en los grandes centros urbanos de Colombia. La sociedad ha elegido autoridades que han establecido modos de atención para este problema desde diferentes enfoques, modificando constantemente las estrategias y alterando así las condiciones de vida en la calle.

Se evidencia que el principal método que se debe emplear para aportar a la posible solución es la articulación en redes con entidades públicas y privadas, uniendo esfuerzos para el abordaje de este grupo poblacional en la construcción de nuevos conocimientos que den cuenta de la aplicabilidad para dar una solución efectiva. No obstante, esta solución no es fácil ya que se evidencia resistencia de las comunidades, barrios y de las mismas personas en condición de habitabilidad de calle para atender y comprender los ofrecimientos de las entidades encargadas de su atención.

El problema precisamente radica en cómo sensibilizar a la comunidad de que la situación de habitabilidad de calle está respaldada por la legislación y la garantía de sus derechos; adicional a esta premisa, la Ley 1641 de 2013 a nivel nacional propende “garantizar, promocionar, proteger y restablecer los derechos de la población habitante de calle, con el propósito de lograr su atención integral, rehabilitación e inclusión social”, esto es, reinsertar y reducir el número de los habitantes de calle.

Existen varios factores generales para que una persona llegue a ser habitante de calle. Los factores predisponentes son los que generan desigualdad y exclusión, sobre todo a nivel social y económico.

Factores precipitantes: son los que hacen que una persona esté en mayor riesgo de habitar la calle, estos podrían ser:

- La pérdida de vivienda
- El abandono escolar
- Desempleo
- Trastornos mentales y por consumo de drogas
- Discapacidad
- Egreso de instituciones sin redes
- Falta de documentos de identidad
- Embarazo adolescente

El fenómeno de la habitabilidad de calle constituye una expresión compleja de las desigualdades estructurales que atraviesan nuestras sociedades contemporáneas. Más allá de ser una problemática individual, representa un síntoma de las múltiples exclusiones sociales, económicas y políticas que experimentan sectores vulnerables de la población. **Su abordaje requiere, por tanto, de una perspectiva integral que trascienda las respuestas asistencialistas tradicionales y se articule desde un enfoque de derechos humanos.**

Esta propuesta normativa busca el reconocimiento de que la habitabilidad de calle no puede ser comprendida únicamente desde la carencia de vivienda, sino como un fenómeno multidimensional que involucra aspectos relacionados con la dignidad humana, la participación ciudadana, la eliminación de estigmas sociales y la construcción de redes institucionales efectivas. Esta estrategia busca generar cambios materiales a corto plazo, estableciendo las bases para transformaciones estructurales sostenibles en el tiempo.

El componente de esta estrategia se sustenta en el principio fundamental de que toda persona, independientemente de su situación de habitabilidad, posee derechos inalienables que deben ser garantizados por el Estado y la sociedad. Las condiciones de vida digna no se limitan únicamente al acceso a vivienda, sino que abarcan un conjunto integral de servicios y oportunidades que permiten el desarrollo pleno de las capacidades humanas.

Asimismo, las acciones orientadas a mitigar el deterioro progresivo de las condiciones de vida requieren de una comprensión profunda de los factores que perpetúan la exclusión social. Esto implica el desarrollo de servicios de atención primaria en salud que consideren las particularidades de la población habitante de calle, incluyendo problemáticas asociadas al consumo de sustancias psicoactivas, enfermedades crónicas desatendidas y trastornos de salud mental.

La implementación de centros de atención integral debe contemplar no solo la provisión de servicios básicos como alimentación, aseo personal y descanso temporal, sino también espacios de acompañamiento psicosocial que permitan la reconstrucción de vínculos sociales y la elaboración de proyectos de vida alternativos. Estos centros deben operar bajo principios de flexibilidad y respeto a la autonomía individual, evitando la imposición de modelos únicos de “rehabilitación” que desconozcan las trayectorias particulares de cada persona.

La estrategia también debe incluir programas de reducción de daños que reconozcan las realidades del consumo de sustancias psicoactivas sin criminalizar estas prácticas, ofreciendo alternativas de atención que prioricen la preservación de la vida y la salud sobre enfoques punitivos que han demostrado su ineficacia.

Las barreras de acceso a condiciones de vida dignas no son meramente burocráticas, sino que reflejan estructuras discriminatorias profundamente arraigadas en nuestras instituciones e imaginarios sociales. Las acciones para la superación de estas barreras incluyen la flexibilización de requisitos documentales, la eliminación de criterios de elegibilidad que perpetúan la exclusión y la capacitación del personal de atención en enfoques diferenciados que reconozcan las particularidades de esta población.

De este modo, se debe realizar una transformación cultural a través de acciones que deben incluir campañas de sensibilización que visibilicen las trayectorias de exclusión que conducen a la habitabilidad de calle, desmontando mitos y prejuicios que asocian esta condición con características personales deficitarias. Estas campañas deben privilegiar el testimonio directo de las personas afectadas, reconociendo su capacidad de agencia y su potencial contributivo a la sociedad.

La estrategia cultural también debe contemplar la formación de funcionarios públicos, profesionales de la salud, fuerzas de seguridad y otros actores institucionales en enfoques de derechos humanos que permitan superar prácticas discriminatorias y violentas. Esta formación debe ir acompañada de mecanismos de seguimiento y evaluación que garanticen la efectiva implementación de nuevos protocolos de atención.

La complejidad del fenómeno de la habitabilidad de calle requiere de respuestas articuladas que trasciendan la fragmentación sectorial característica

de la administración pública. La articulación interinstitucional no debe ser concebida meramente como un ejercicio de coordinación administrativa, sino como la construcción de una visión compartida sobre el fenómeno y las estrategias para su abordaje.

Desafíos y Consideraciones para la Implementación

Sostenibilidad Financiera y Política

La implementación efectiva de esta estrategia requiere de un compromiso sostenido en términos de recursos financieros y voluntad política. Los cambios materiales a corto plazo demandan inversiones significativas en infraestructura, personal especializado y programas de atención integral. Sin embargo, estas inversiones deben ser concebidas no como gastos sociales, sino como inversiones en desarrollo humano que generarán retornos económicos y sociales en el mediano y largo plazo.

Monitoreo y Evaluación

La estrategia debe contemplar sistemas robustos de monitoreo y evaluación que permitan documentar los avances, identificar obstáculos y realizar ajustes oportunos. Estos sistemas deben incluir tanto indicadores cuantitativos que den cuenta de la cobertura y calidad de los servicios, como indicadores cualitativos que capturen las transformaciones en las condiciones de vida y las percepciones de la población beneficiaria.

En conclusión, el abordaje del fenómeno de habitabilidad de calle a partir de esta inclusión normativa representa un cambio paradigmático que trasciende enfoques asistencialistas tradicionales para situarse en el marco de los derechos humanos y la justicia social, por medio de la articulación de atención para condiciones de vida digna, reducción de violencias y estigmas, y participación con articulación interinstitucional, desde el reconocimiento de la dignidad humana como eje orientador de la Política Pública Social para Habitante de Calle.

IV. MARCO NORMATIVO Y JURÍDICO

El artículo 13 de la Constitución Política, es obligación del Estado desarrollar acciones afirmativas en favor de los ciudadanos marginados atendiendo a sus especiales condiciones, que garanticen su protección en el marco de la igualdad y la solidaridad como pilares del ordenamiento colombiano, las que deben respetar el libre desarrollo de la personalidad, con las limitaciones que les imponen los derechos de los demás y el orden legal, tal como prevé el artículo 16 Constitucional.

La Ley 1641 de 2013 estableció los lineamientos generales para la formulación de la Política Pública Social para Habitantes de la Calle, con el propósito de lograr su atención integral, rehabilitación e inclusión social.

Y, entre el instrumento normativo más reciente se tiene el Decreto número 1285 de 2022, que adiciona el Capítulo 8 al Título 2 de la Parte 9 del Libro 2 del

Decreto número 780 de 2016 relativo a la **Política Pública Social para Habitantes de la Calle 2022-2031**, cuyo fin es garantizar la promoción, protección y restablecimiento de los derechos de esta población, su atención integral, rehabilitación e inclusión social, así como disponer la formulación del Plan Nacional de Atención Integral a las Personas Habitantes de la Calle, como herramienta para la implementación, el monitoreo, seguimiento y evaluación de la Política.

El marco normativo se fortalece con las decisiones judiciales y la jurisprudencia que sobre la atención al habitante de la calle ha emitido la Corte Constitucional, principalmente:

Sentencia	Aspecto relevante
T- 376/1993	Se indica que el término “desechable” es un calificativo impropio e indigno que ha venido tomando fuerza en medios sociales, en los que se ignora el valor de la dignidad humana y el imperativo constitucional de su respeto y prefiere el término indigente.
T- 384/1993	Derecho a la asistencia pública en el caso de indigencia.
C-040/2006	La mendicidad ejercida de manera autónoma y personal, sin intermediarios, no es delito ni contravención.
T-057/2011	Acciones afirmativas para los habitantes de calle.
T-323/2011	Especial protección a los habitantes de calle con VIH
C-385/2014	Primacía de la igualdad en el tratamiento del habitante de calle. Declaró inexecutable el término “que haya roto vínculos con familiares”
T-043/2015	Toda persona, incluyendo al habitante de calle, es libre de desarrollar su personalidad acorde a su pluralidad.
T-092/2015	El Estado debe proteger al habitante de calle
C-281/2017	Declaró inexecutable el parágrafo 3° del art. 41 de la Ley 1801 de 2016, Por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana. No se podrán trasladar e internar a los habitantes de calle en contra de su voluntad.
T-389/2019	Destacó la dignidad humana de la mujer en situación de habitanza de calle y gestión de su higiene menstrual.
C-062/2021	Exceptúa a los habitantes de calle de las medidas correctivas ante la realización de necesidades fisiológicas en espacio público, y exhorta a las autoridades territoriales a que adopten acciones y políticas que garanticen a esta población el acceso universal a la infraestructura sanitaria.

Asimismo, entre las principales normas internacionales consideradas, se encuentran la Carta de las Naciones Unidas, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (el Pacto de San José, Costa Rica), el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), la Convención Interamericana Contra Toda Forma de Discriminación e Intolerancia y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

A través de los mismos, los países firmantes, entre los cuales se encuentra Colombia, se comprometen a consolidar un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos humanos esenciales del hombre, a reconocer que “las diferentes categorías de derechos constituyen un todo indisoluble que encuentra su base en el reconocimiento de la dignidad de la persona humana” señalando que solo puede realizarse el ideal del ser humano libre de temor y miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.

Adicionalmente, la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, ratificada por Colombia mediante la Ley 12 de 1991, que establece obligaciones del Estado para la protección de los niños y las niñas, la Resolución 49/212 de febrero de 1995 de la Asamblea General de las Naciones Unidas que reconoce a los niños y niñas de la calle como sujetos que merecen atención, protección y asistencia especial, así como la Resolución 16 del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en el año 2012, que expone la necesidad de un abordaje holístico para la protección de los derechos de los niños y niñas viviendo o trabajando en la calle, son normas internacionales referidas particularmente a la situación de las personas menores de edad.

Recientemente, los Objetivos de Desarrollo Sostenible, adoptados en el año 2015 por los países miembros de la ONU, establecen la necesidad mundial de adoptar medidas para poner fin a la pobreza, reducir la desigualdad y fomentar la equidad, proteger el planeta y garantizar que todas las personas gocen de Paz y prosperidad.

V. CONFLICTOS DE INTERÉS

El artículo 3° de la Ley 2003 de 2019 que modificó el artículo 291 de la Ley 5ª de 1992 señala que: “el autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto”. Estos serán criterios guías para que los otros Congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar”.

En observancia de lo dispuesto en la norma citada, me permito señalar que no me encuentro incurso en ninguna causal o actuación que pudiera generar conflicto de intereses con el trámite y aprobación de esta iniciativa. Tampoco se evidencian motivos que puedan generar un conflicto de interés en los honorables Representantes a la Cámara para que puedan discutir y votar esta iniciativa de ley.

No obstante, podrían incurrir en conflicto de interés y deberán así declararlo, los Congresistas que puedan obtener beneficios directos o actuales del presente proyecto y su aprobación en lo referente a la familias gestantes y las mujeres que actualmente se encuentren en situación de embarazo, trabajo de parto y posparto, o las demás disposiciones que se plantan en el articulado,

así como su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes hasta el segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.

VI. IMPACTO FISCAL

La Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, establece, que “el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”.

En consecuencia, las iniciativas normativas que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios deben hacer explícito dicho gasto y la compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. No obstante, la Corte Constitucional ha precisado en su jurisprudencia –a manera de ejemplo se aprecia la Sentencia C-502 de 2007- que el Análisis del Impacto Fiscal de las Normas se trata de un criterio de racionalización de la actividad legislativa lo cual no puede suponer un veto sobre la misma.

El presente proyecto no genera beneficios tributarios adicionales, ni establece cargas impositivas a las entidades del orden nacional o territorial, y los gastos que genere esta iniciativa se entenderán incluidos y en el Plan Operativo de inversión de las entidades competentes.

De la Honorable Representante,

MARY ANNE ANDREA PERDOMO GUTIÉRREZ
Representante por Santander
Cámara de Representantes
Congreso de la República

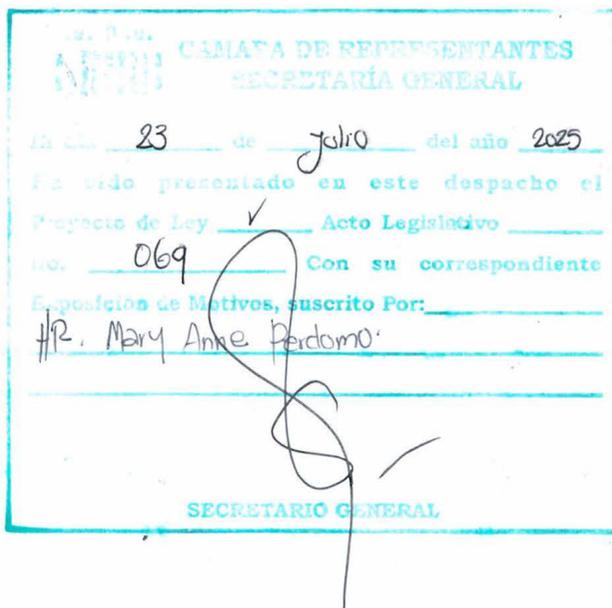
Cristóbal Carcedo A.

BIBLIOGRAFÍA

Ministerio de Salud y Protección Social. (2022). Abecé Política Pública Social para Habitantes de Calle 2022-2031. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/abece-habitantes-calle-2022-2031.pdf>

Corte Constitucional de Colombia. (2015, 27 de febrero). Sentencia T-092 de 2015. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-092-15.htm>

Presidencia de la República de Colombia. (2022, 22 de julio). Decreto 1285 de 2022. Por medio del cual se adiciona el Capítulo 8 al Título 2 de la Parte 9 del Libro 2 del Decreto 780 de 2016 relativo a la Política Pública Social para Habitantes de la Calle 2022-2031. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=190506>



CONTENIDO

Gaceta número 1234 - Viernes, 25 de julio de 2025
CÁMARA DE REPRESENTANTES
PROYECTOS DE LEY

	Págs.
Proyecto de Ley número 058 de 2025 Cámara, por medio del cual se habilita la adjudicación de tierras baldías en áreas de reserva forestal de la Ley 2ª de 1959 y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de Ley número 069 2025 Cámara, por medio de la cual se modifica la Ley 1641 de 2013 y se implementan estrategias y servicios integrales para el abordaje del fenómeno de habitabilidad en calle para la formulación de la política pública social para habitantes de la calle, y se dictan otras disposiciones.	21