



# 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° 1247

Bogotá, D. C., martes, 29 de julio de 2025

EDICIÓN DE 31 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.secretariassenado.gov.co

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 047 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se regula la creación, establecimiento, mantenimiento, manejo, rehabilitación, restauración y recuperación ecológica y participativa de los bosques urbanos y periurbanos en Colombia, y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, 22 de julio del 2025

Secretario General

**JAIME LUIS LACOUTURE**

Cámara de Representantes

Bogotá

**Asunto:** Proyecto de ley, por medio de la cual se regula la creación, establecimiento, mantenimiento, manejo, rehabilitación, restauración y recuperación ecológica y participativa de los Bosques Urbanos y Periurbanos en Colombia, y se dictan otras disposiciones.

Respetado Secretario General:

En concordancia con el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, en nuestra condición de Congresistas de la República nos permitimos presentar ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el presente proyecto de ley, por medio de la cual se regula la creación, establecimiento, mantenimiento, manejo, rehabilitación, restauración y recuperación ecológica y participativa de los Bosques Urbanos y Periurbanos en Colombia, y se dictan otras disposiciones.

En este sentido, se presenta a consideración el presente proyecto de ley, para iniciar el trámite

correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la ley y la Constitución.

De las y los honorables Congresistas,

 ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ Representante a la Cámara - Putumayo Pacto Histórico	 ROBERT DAZA GUEVARA Senador de la República Pacto Histórico-Polo Democrático
--	--

*Andrés Cancimance López*

 PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA Representante a la Cámara por Boyacá Pacto Histórico - Boyacá	 LEIDER ALEXANDRA VÁSQUEZ OCHOA Representante a la Cámara por Cundinamarca- Pacto Histórico
 ERICK VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Coalición Pacto Histórico	 CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO Representante a la Cámara por Santander Partido Alianza Verde
 LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO Representante a la Cámara por el Huila Pacto Histórico - PDA	 ROBERT DAZA GUEVARA Senador de la República Pacto Histórico-Polo Democrático

*Ermes Fete*  
 Rep a la Cámara - Cauca  
 Pacto Histórico

*Dorina Hernández P*  
 Rep Cámara P.H.S  
*Gabriel E. Ferrado J*  
 Rep Cámara - Meta

PROYECTO DE LEY “ENTREBOSQUES”  
NÚMERO 047 DE 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se regula la creación, establecimiento, mantenimiento, manejo, rehabilitación, restauración y recuperación ecológica y participativa de los bosques urbanos y periurbanos en Colombia, y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto regular la creación, establecimiento, mantenimiento, manejo, rehabilitación, restauración y recuperación ecológica y participativa de los Bosques Urbanos y Periurbanos a nivel nacional, departamental, municipal y distrital en Colombia, garantizando su función ecológica, paisajística, y sociocultural.

**Artículo 2º. Enfoques y principios.** La presente ley se orienta por los siguientes enfoques y principios:

**Enfoque de derechos.** El Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) es un marco conceptual para el proceso de desarrollo humano que se basa normativamente en estándares internacionales de derechos humanos y está operacionalmente dirigido a promover y proteger los derechos humanos. El EBDH tiene como propósito eliminar la desigualdad y la discriminación, implementar acciones afirmativas atendiendo a los factores diferenciales de personas, grupos y comunidades promoviendo la Dignidad Humana.

**Enfoque diferencial.** Se garantiza la incorporación del enfoque diferencial en todas las etapas de la política pública, incluyendo la evaluación y seguimiento, reconociendo las características particulares en razón de su edad, pertenencia étnica, género, orientación sexual, capacidades diversas y campesina. El enfoque diferencial está encaminado a propiciar que personas históricamente discriminadas y de especial protección constitucional, puedan en términos de igualdad acceder, usar y disfrutar de los bienes y servicios de la sociedad.

**Enfoque Territorial.** En la creación, establecimiento, mantenimiento, manejo y restauración ecológica y participativa de los bosques urbanos y periurbanos, se reconocerán las particularidades territoriales en todas sus dimensiones: económica, geográfica, ambiental, social, cultural, política, institucional y poblacional, basándose en la interrelación y consenso entre las instituciones y la diversidad de actores sociales.

**Ordenamiento alrededor del agua y biodiversidad.** El ordenamiento alrededor del agua se constituye en la base ambiental territorial para garantizar la protección de la biodiversidad y de los seres humanos. El agua, la protección de la biodiversidad, y las personas, serán el centro de la planeación de los territorios, permitiendo a la población tener hábitats resilientes a los cambios

del clima, donde se protejan los recursos naturales y se garantice el bienestar de la población mediante el respeto por el agua y el acceso a los servicios ecosistémicos.

**Acceso a la información.** Toda persona tendrá acceso a cualquier información escrita, visual, sonora, electrónica o registrada en cualquier otro formato, relativa al medio ambiente y sus elementos y a los recursos naturales, incluyendo aquella que esté relacionada con los riesgos ambientales y los posibles impactos adversos asociados que afecten o puedan afectar el medio ambiente y la salud, así como la relacionada con la protección y la gestión ambientales. De igual forma, a la información científica y de monitoreo sobre los aportes y contribuciones de los Bosques urbanos y periurbanos frente al cambio climático.

**Gobernanza y participación.** La gobernanza implica una interrelación más transparente, eficiente y participativa entre el Estado y la sociedad civil, el sector privado y otros actores, en los niveles local, nacional, regional y global. Las comunidades y organizaciones que lideran procesos de Bosques Urbanos o en cuyos territorios de vida se encuentren o se incorporen a futuro Bosques Urbanos, tendrán participación efectiva y decisoria en la construcción, ejecución, evaluación y control social de la Política Pública.

**Autonomía.** Se respetará y garantizará la autonomía de las comunidades que se vinculen a los procesos de Bosques Urbanos y Periurbanos, quienes tendrán sus propios procesos de fortalecimiento y tejido social. El acompañamiento institucional se centrará en garantizar la sostenibilidad de los Bosques Urbanos y Periurbanos, así como la participación en el diseño de procesos, toma de decisiones, acceso y formación en la interpretación y comprensión de la información, programas, oferta institucional y educación ambiental, entre otros espacios que se determinen conjuntamente con los procesos de Bosques urbanos y periurbanos.

**Igualdad y no discriminación.** Las medidas contempladas en la presente ley serán reconocidas sin distinción de género, respetando la libertad u orientación sexual, etnia, condición social, profesión u oficio, el origen nacional o familiar, la lengua, el credo religioso o espiritual, la opinión política o filosófica.

**Justicia ambiental.** Por justicia ambiental se entenderá la distribución equitativa de las cargas y beneficios ambientales entre todas las personas de la sociedad, considerando en dicha distribución el reconocimiento de la situación comunitaria y de las capacidades de tales personas y su participación en la adopción de las decisiones que los afectan.

**Desarrollo sostenible.** Los Estados deben generar la capacidad de solventar las necesidades de todos los individuos en la actualidad, sin comprometer la capacidad ambiental de las generaciones futuras.

### Artículo 3°. *Definiciones.*

**Bosques urbanos.** Los Bosques Urbanos son áreas de especial importancia ambiental urbana y periurbana, en donde predominan las coberturas vegetales multiestrato, multiespecie y multiorigen, integradas por especies nativas y/o naturalizadas que hacen parte de la estructura ecológica principal, intermedia, distrital y municipal. Contribuyen a la conectividad ecosistémica, a la biodiversidad, a la gestión del suelo, y a la adaptación, mitigación y resiliencia climática, favoreciendo la calidad del suelo por medio de prácticas sostenibles, aportando en la gestión ambiental urbana y mejorando las condiciones de bienestar, calidad de vida y salud pública de las comunidades acorde a las dinámicas sociales y culturales de cada territorio.

**Bosques Periurbanos.** Delimitan y regulan el crecimiento urbano, aumentando la cobertura verde en las ciudades, tienen un valor ecológico, regenerativo, cultural, social, educativo y de bienestar. Algunas de sus funciones son la contribución a la mitigación y adaptación ante el cambio climático, a la salud pública, la salud global, a la gestión del riesgo, procesos de economía social y comunitaria y al cumplimiento de los objetivos nacionales y marcos internacionales de conservación de la biodiversidad.

**Bosque Plantado.** Vegetación arbórea, que actúa como unidad funcional autónoma, con estructura arbórea de especies nativas o introducidas establecidas por el ser humano. Para esta ley se entenderán como bosques plantados para la protección, cuyo fin es cuidar los suelos, el agua y la biodiversidad en general.

**Estructura Ecológica Complementaria (EEC).** La Estructura Ecológica Complementaria está compuesta por: Sistema de Espacio Público, Sistema de Equipamientos, Sistema de Drenaje Pluvial, Sistema de Movilidad, Herramientas de Manejo del Paisaje Ecológico.

**Soluciones Basadas En La Naturaleza (SNB).** Son el conjunto de acciones, políticas y mecanismos diversos que aprovechan las dinámicas de la naturaleza para abordar los desafíos sociales más urgentes respecto al creciente riesgo de desastres facilitando la mitigación y adaptación al cambio climático. Las soluciones basadas en la naturaleza facilitan la planeación territorial de acuerdo con las características ecosistémicas de cada lugar, donde las comunidades pueden aprender de la naturaleza para contrarrestar los impactos causados por los fenómenos de sequías e inundaciones.

**Ciudades Biodiversas.** Ciudades que integran y priorizan la conservación de la biodiversidad y sus beneficios en sus políticas y ordenamiento ambiental y territorial, hacia un desarrollo urbano sostenible y sustentable, en función de mejorar la calidad de vida y ambiental, garantizar el bienestar, la equidad y la inclusión social.

**Artículo 4°. Reconocimiento e integración de los Bosques Urbanos y periurbanos.** Las entidades

del orden Nacional y territorial, incorporarán los Bosques Urbanos y Periurbanos en los planes de desarrollo (PD), planes de ordenamiento territorial (POT), Manuales y mapas de cobertura urbana, Instrumentos operativos de planeación ambiental e Instrumentos de planificación intermedia como los planes parciales, en el marco sus competencias y de la normatividad vigente, reconociéndolos como parte de la estructura de soporte ambiental de las ciudades. De igual forma se integrará a los Bosques Urbanos y Periurbanos, en las Estructuras Ecológicas como determinante ambiental y uno de los sistemas estructurantes dentro de la formulación del Planes de Ordenamiento Territorial (POT), así como en las políticas, planes y programas de gestión ambiental, gestión urbana, biodiversidad, desarrollo sostenible, salud pública y ambiental.

**Parágrafo 1°.** La creación de un bosque urbano o periurbano no constituye la declaratoria, reserva o alinderamiento de un área protegida, ni la denominación como suelo de protección, sin perjuicio de que las autoridades competentes, en concertación con las comunidades y procesos de Bosques, puedan incorporarlos o declararlos si cumplen con las condiciones y requisitos establecidos para ello.

**Parágrafo 2°.** No podrán crearse o establecerse Bosques Urbanos y Periurbanos en áreas protegidas del orden nacional, regional o distritales, respetando las normas regulatorias en la materia y los correspondientes planes de manejo.

**Parágrafo 3°.** El Programa de Ciudades Biodiversas y Resilientes del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Política de Gestión Ambiental Urbana, entre otras, se articularán con lo establecido en la presente ley.

**Artículo 5°. Funciones y objetivos de los Bosques Urbanos y Periurbanos.** Los Bosques Urbanos y periurbanos como parte de un sistema integral de conectividad ecológica y humana, tienen, entre otras, las siguientes funciones:

a) Aumentar la oferta de los servicios ecosistémicos y la conectividad ecológica y biológica.

b) Establecer, manejar, mantener y restaurar las áreas verdes de transición entre la zona urbana y la zona rural.

c) Brindar conexión ecológica y biológica para el cuidado y conservación de especies de flora y fauna.

d) Contribuir al ordenamiento territorial urbano con la generación de nuevas soluciones basadas en la naturaleza para la gestión del riesgo, microhábitats y flujos de biodiversidad en las ciudades y en zonas donde se proyecten procesos urbanos teniendo en cuenta primordialmente, los determinantes ambientales desde la salud ambiental y salud pública.

e) Facilitar procesos de renaturalización para desarrollar la reconversión de zonas duras a blandas

umentando la biodiversidad gracias a la generación de nuevas coberturas vegetales, disminuir las islas de calor y aportar a la gestión del riesgo.

f) Integrar procesos y dinámicas relacionados con la salud mental, física y espiritual, y el bienestar integral contribuyendo de forma directa al mejoramiento de la salud pública, del bienestar y de la calidad de vida.

g) Fortalecer la estrategia de adaptación al cambio climático, disminuyendo las islas de calor, a la prevención y control de las inundaciones, mantenimiento y regulación del ciclo hídrico, la permeabilidad de los suelos urbanos, configuración de hábitats para especies de fauna migratorias y locales, preservación de la biodiversidad, recuperación y regeneración de suelos degradados, entre otros procesos de recuperación y rehabilitación ecológica.

h) Contribuir al patrimonio natural urbano de los espacios verdes planificados desde la gestión ambiental y urbana.

i) Coadyuvar en el mejoramiento de la calidad del aire.

j) Promover la gobernanza ambiental y la participación ciudadana.

k) Generar espacios dirigidos al disfrute contemplativo, la salud, la educación y la investigación.

l) Contribuir a superar la desigualdad territorial en relación al acceso a áreas naturales por habitante, así como a cualificar los hábitats de los sectores altamente densificados.

m) Fortalecer las dinámicas sociales y culturales de las comunidades aledañas a los Bosques Urbanos, Periurbanos y Plantados, promoviendo el compartir, el tejido social y la apropiación del territorio.

n) Las demás que sean propias de su naturaleza como parte de un sistema integral de conectividad ecológica y humana.

**Artículo 6°. Institucionalidad y competencias.** El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, como organismos rectores de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, del desarrollo territorial y urbano planificado del país, y de la consolidación del sistema de ciudades, serán las entidades competentes para implementar lo establecido en esta ley, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR), el Departamento Nacional de Planeación, el Ministerio del Interior y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, en lo que les corresponda, a cuyo efecto expedirán las normas requeridas y convocarán a otras entidades competentes y a la ciudadanía en lo que sea pertinente.

**Parágrafo 1°.** La creación, establecimiento, mantenimiento, manejo, rehabilitación, restauración

y recuperación ecológica y participativa de los Bosques Urbanos y Periurbanos involucra, además de las entidades ya señaladas, a las Autoridades Ambientales de los grandes centros urbanos, a las Autoridades de los Distritos y a los Entes Territoriales, cada uno en su respectivo marco de competencias y jurisdicciones.

**Parágrafo 2°.** Dentro de los seis (6) meses siguientes a partir de la promulgación de esta ley, las entidades competentes, realizarán un inventario de los terrenos públicos y privados aptos para la creación y establecimiento de los Bosques Urbanos, Periurbanos y Plantados.

**Artículo 7°. Mesa de seguimiento e implementación.** Créase la Mesa Nacional para el seguimiento e implementación de lo establecido en esta ley. La Mesa estará integrada por los siguientes miembros: las Ministras (os) de Ambiente y desarrollo sostenible, Vivienda, ciudad y territorio, Director (a) de Parques Nacionales Naturales o sus delegados, Representantes de las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, representantes de Institutos de Investigación adscritos al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, representantes de Organizaciones de Bosques Urbanos, y representantes de las organizaciones ambientales no gubernamentales.

**Parágrafo 1°.** La Secretaría de la Mesa Nacional estará a cargo del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, quien convocará. La Mesa tendrá la facultad de expedir su propio reglamento y definirá la forma de elección de los participantes de organizaciones sociales y ambientales garantizando una participación representativa. De igual forma definirá mecanismos de descentralización que promuevan y garanticen la participación en el nivel territorial.

**Parágrafo 2°.** La Mesa podrá convocar a Organismos internacionales y a Universidades del país para que, en el marco de su autonomía, se vinculen al proceso de seguimiento e implementación de lo establecido en esta ley.

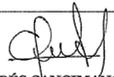
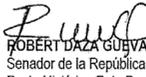
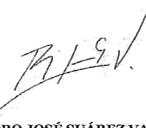
**Artículo 8°. Financiación.** Autorícese al Gobierno nacional, para incorporar y disponer la asignación de las partidas presupuestales necesarias para la implementación de esta ley, ajustándose a lo establecido en el Marco Fiscal y de Gastos de mediano plazo y a la disponibilidad presupuestal.

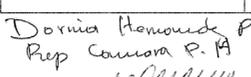
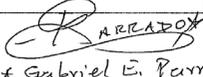
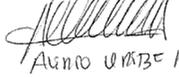
**Parágrafo 1°.** Las entidades territoriales y los Fondos de Desarrollo Local, en el marco de su autonomía y disponibilidad presupuestal, destinarán los recursos y las partidas requeridas para garantizar la implementación de esta ley.

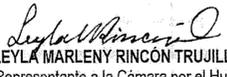
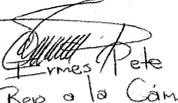
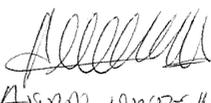
**Artículo 9°. Reglamentación.** El Gobierno nacional reglamentará la presente ley en el plazo máximo de 6 meses a partir de su vigencia.

**Artículo 10. Vigencia y derogatorias.** La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De las y los honorables Congresistas,

 ANDRÉS CANCELMANCE LÓPEZ Representante a la Cámara - Putumayo Pacto Histórico	 ROBERT DAZA GUEVARA Senador de la República Pacto Histórico-Polo Democrático
 PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA Representante a la Cámara Pacto Histórico - Boyacá	 LEIDER ALEXANDRA VÁSQUEZ OCHOA Representante a la Cámara por Cundinamarca- Pacto Histórico

  
 Dornia Homanda P  
 Rep. Cámara P. A.  
  
 \* Gabriel E. Parrado D  
 Rep. Cámara - Meta.  
  
 Arino Urbise Mendez

 LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO Representante a la Cámara por el Huila Pacto Histórico - PDA	 ERICK VELASCO BURBANO Representante a la Cámara por Nariño Coalición Pacto Histórico
 CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO Representante a la Cámara por Santander Partido Alianza Verde	 Fines Pete Rep. a la Cámara-Cauca Pacto Histórico  Arino Urbise Mendez

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 047 DE 2025  
CÁMARA**

*por medio de la cual se regula la creación, establecimiento, mantenimiento, manejo, rehabilitación, restauración y recuperación ecológica y participativa de los bosques urbanos y periurbanos en Colombia, y se dictan otras disposiciones.*

**I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

La presente ley tiene por objeto regular la creación, establecimiento, mantenimiento, manejo, rehabilitación, restauración y recuperación ecológica y participativa de los Bosques Urbanos y Periurbanos a nivel nacional, departamental, municipal y distrital en Colombia, garantizando su función ecológica, paisajística, y sociocultural.

**II. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA**

De acuerdo con las Naciones Unidas (2023), el cambio climático se refiere a los cambios a largo plazo de las temperaturas y los patrones meteorológicos. Estos cambios han sido naturales a lo largo de la historia, sin embargo, desde el siglo XIX las actividades humanas han sido la principal causa de aceleración del cambio climático por la quema de combustibles fósiles que generan la emisión de

gases efecto invernadero atrapando el calor del sol generando la elevación de las temperaturas.

El informe sobre la Brecha de Emisiones 2023 del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) advierte que los gases efecto invernadero se deben reducir en un 28% para el 2030, en aras de mantener la senda del aumento máximo de 2° C e idealmente 1,5°C. Para poder entender y enfrentar estos cambios fue creado el Grupo Gubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático de la ONU (IPCC, por sus siglas en inglés) por la Organización Meteorológica Mundial (OMM) y ONU Ambiente) generando información científica objetiva sobre el calentamiento global. (ONU, 2023).

Varias de las recomendaciones contenidas en el Sexto Informe de Evaluación, se enfocan en el acceso a energías limpias, desplazamientos en bicicleta, transporte público y caminando, entre otras acciones. Sin embargo, es necesario generar un desarrollo resiliente ante el aumento de las temperaturas; por eso, las decisiones que se tomen en los próximos años serán determinantes y definitivas para orientar el futuro de las generaciones presentes y futuras, pues los impactos del cambio climático ya son evidentes.

El futuro de la población mundial se desarrollará en zonas urbanas, en consecuencia, en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Objetivo 11 plantea lograr que las ciudades sean más inclusivas, seguras, resilientes, sustentables y sostenibles. ¿Cómo lograr esto cuando se prevé que para el año 2050 entre el 70% y el 80% de la población mundial vivirá en ciudades? La rápida urbanización por el desarrollo de infraestructura, viviendas y servicios provoca el crecimiento descontrolado generando escasez de espacio público, contaminación atmosférica y pérdida de zonas, espacios verdes y coberturas vegetales importantes, generando nuevos problemas ambientales y desequilibrios.

Lo anterior es reconfirmado en el “informe del programa Fronteras, (2022): ruido, llamas y desequilibrios: Nuevos Temas De Interés Ambiental”, realizado por el programa para el Medio Ambiente de las Naciones Unidas, el cual muestra como el incremento de las zonas mundiales más sensibles al cambio climático como América Latina, presentan una rápida deforestación generalizada de las sábanas y las selvas tropicales agravando las sequías y aumentando las limitaciones en la gestión de incendios. En 2019 ardieron más de seis millones de hectáreas en las regiones de Chiquitania, el Cerrado y la Amazonía, en Bolivia, el Brasil, Colombia, el Paraguay y el Perú, en su mayoría en zonas protegidas de vegetación autóctona.

Precisamente, estas problemáticas se incrementan con el acelerado crecimiento urbano, que no da tiempo para dar respuesta al riesgo de desastres por el incremento de condiciones extremas como las sequías e inundaciones que se presentan en periodos de tiempo más cortos dificultando las acciones de

adaptabilidad y limitando la respuesta inmediata sobre las emergencias.

El informe del Programa Fronteras (2022) también señala que en la actualidad el mundo se enfrenta a la triple crisis planetaria: cambio climático, la pérdida de recursos naturales y biodiversidad, y la contaminación por desechos y ruido, generando gran preocupación por las consecuencias que estas crisis tienen sobre la salud mental de los seres humanos. El ambiente saludable es necesario para el bienestar y la calidad de vida, no solo de las personas, sino también de los animales, plantas y ecosistemas que tienen una relación directa con la salud humana.

Estas consecuencias derivadas del modelo de desarrollo actual y del acelerado cambio climático, se relacionan directamente con la Gestión del Riesgo y de Desastre. En Colombia, la ola invernal del 2010 en la que se presentaron deslizamientos, inundaciones, vendavales, avalanchas, granizadas y erosiones, afectó a **2.220.482 personas en 28 departamentos y el distrito capital**, 458.087 familias, 310 muertos, 289 heridos, 63 desaparecidos, 5.157 viviendas destruidas y 325.379 viviendas averiadas. (Unidad Nacional de Gestión del Riesgo, 2010).<sup>1</sup>

Catorce años después, se presenta uno de los años más calurosos dentro de los últimos 50 años afectando no solo a las personas sino también causando daños extremos en ecosistemas. En Colombia, durante el año 2024, 19 municipios presentan desabastecimiento de agua por déficit hídrico causado por las sequías. (MinVivienda, 2024).<sup>2</sup> De igual manera, durante el primer semestre de 2023 se presentaron más de 2000 incendios en todo el país y entre enero y septiembre de 2024, se presentaron 2.279 incendios forestales en 30 departamentos, afectando una superficie total de 137.459 hectáreas. (*El Espectador*, 2024).

Al finalizar el año 2024, y tras una COP 16 de biodiversidad, se plantean simultáneamente apuestas significativas para preservar los ecosistemas y al mismo tiempo se experimentan las consecuencias de la crisis climática en varias zonas del planeta y Colombia no es la excepción, casos en los departamentos de la Guajira, Chocó, Cundinamarca en especial en Bogotá,<sup>3</sup> al punto de tener que declarar por parte del Gobierno nacional la Situación de Desastre Nacional bajo el Decreto número 1372 de 2024.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> UNGRD. (31 de diciembre de 2010). La ola invernal del 2010 afectó a 2.220.482 personas en 28 departamentos y el distrito capital. [https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/old\\_noticias/998.aspx](https://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/old_noticias/998.aspx)

<sup>2</sup> Minvivienda. 19 municipios del país presentan desabastecimiento de agua potable por sequía. 15 de enero de 2020. <https://minvivienda.gov.co/sala-de-prensa/19-municipios-del-pais-presentan-desabastecimiento-de-agua-potable-por-sequia>

<sup>3</sup> Agencia EFE. 10 de noviembre de 2024. <https://efe.com/mundo/2024-11-10/colombia-lluvias-choco-damificados-inundaciones/>

<sup>4</sup> Presidencia de la República de Colombia (13 de noviembre de 2024). Decreto número 1372 de 2024. <https://www.presidencia.gov.co/Documents/241113-Decreto-numero-1372-13-de-noviembre-2024.pdf>

### Problemas ambientales por deterioro de la realidad ambiental urbana

Dentro de los problemas ambientales del hábitat urbano y que generan crisis en la salud física y mental se encuentran:

Contaminación por ruido. debido al crecimiento de las ciudades y la exposición prolongada de altos niveles de ruido por carreteras, avenidas, aeropuertos, industrias etc, que interrumpen el sueño nocturno, generando trastornos del sueño y mayor riesgo de padecer ansiedad y depresión. En Europa, se estima que cerca de 22 millones de personas tienen molestias acústicas crónicas. En Colombia, aún falta estudiar esta problemática, sin embargo en Bogotá ya hay al menos un informe presentado por la Secretaría Distrital de Ambiente sobre el análisis del festival cordillera del año 2023, en el cual se demostró que el 66% de las mediciones incumplieron la normatividad permitida en zonas residenciales (SDA, 2024); este informe se realizó cerca de los barrios en donde se encuentran ecosistemas como el humedal Salitre y dentro del Parque Metropolitano Simón Bolívar, el parque más grande de Bogotá, afectación que no solo produce disturbios en la salud humana sino en la biodiversidad urbana endémica y migratoria.

Contaminación del aire. De acuerdo con la OMS, se estima que alrededor de 7 millones de personas en el mundo mueren por esta problemática. La calidad del aire es fundamental para el desarrollo social, económico y de la salud mental. Las investigaciones muestran que las partículas por millón PM2, 2,5 pueden deteriorar el desarrollo cognitivo de los niños e incluso desarrollar el trastorno por déficit de atención con hiperactividad (TDAH), ansiedad y depresión.

De acuerdo con los estudios de Chen *et al.* (2018), Roberts *et al* (2019) y Power *et al* (2015) citados por Ramírez (2023) establecen que el aire contaminado genera inflamación y estrés oxidativo sistémico o cerebral, causando el daño de la señalización de las citocinas (pequeñas proteínas y glucoproteínas) que son fundamentales en la regulación de las funciones cerebrales tales como el crecimiento y la actividad de otras células del sistema inmunitario y sanguíneo al igual que los circuitos neuronales del estado de ánimo.<sup>5</sup>

En Colombia, el Instituto Nacional de Salud (2019), estima que en el país hay 17,549 muertes asociadas a la mala calidad del aire, lo que significa el 8% del total de la mortalidad anual que son 200.000. Además, del total de muertes ocasionadas por 7 enfermedades que tienen alta ocurrencia como la isquemia del corazón, accidente cerebrovascular, enfermedad obstructiva crónica, cáncer de pulmón, enfermedad renal crónica están asociadas tanto a la mala calidad del aire como del agua debido a la

[www.presidencia.gov.co/Documents/241113-Decreto-numero-1372-13-de-noviembre-2024.pdf](https://www.presidencia.gov.co/Documents/241113-Decreto-numero-1372-13-de-noviembre-2024.pdf)

<sup>5</sup> Ramírez, M. (2023). Efectos de la contaminación del aire sobre la salud mental en Colombia, Universidad del Rosario.

contaminación por combustibles fósiles y metales. Esto es preocupante porque la contaminación del aire, ruido y del agua siguen en aumento a medida que se expanden las ciudades.

Según Torres de Galvis, (2018), en países de ingresos medios y bajos, los trastornos mentales pueden significar casi el 80% de las enfermedades no mortales, esto a nivel mundial se mide en las pérdidas de la productividad que pueden llevar a representar alrededor de 1 billón de dólares anuales.

Estos datos, producto de los estudios realizados por organismos internacionales y entidades nacionales en Colombia, son insumos importantes para tomar acción e implementar estrategias que reduzcan los impactos de la contaminación sobre la salud humana y ambiental, así como también medidas para la adaptación al cambio climático.

### Los Bosques Urbanos: Aliados para enfrentar la crisis climática.

El bienestar humano se relaciona íntimamente de la naturaleza, pues esta provee agua y aire limpios y recursos básicos para la alimentación, reducción de desastres, el goce y disfrute en espacios de cohesión social, convivencia armónica y calidad de vida.

La FAO, (2018), señala que los bosques urbanos y periurbanos hacen parte de una adecuada gestión y planificación de los territorios porque se constituyen como redes o sistemas arbóreos con conectividad ecológica que mejoran la calidad de los espacios verdes urbanos.

Los bosques urbanos y periurbanos, en consecuencia, contribuyen a la reducción de la temperatura, absorben carbono, disminución de los contaminantes del aire, ayudan a la mitigación de emisión de combustibles fósiles, conservan el agua, reducen la erosión del suelo, disminuyen la contaminación acústica, aumentan la biodiversidad y tiene efectos positivos en la salud física y mental. Éstas áreas, están conformadas por cobertura vegetal multiestrato y multiespecie nativa y/o adaptada, experimentan un proceso sociohistórico de transición hacia la restauración (recuperación, reparación, rehabilitación), la conectividad hídrica de aguas superficiales, niveles freáticos y subterráneas, integrados a los conectores ecológicos y biológicos en integralidad con la Estructura Ecológica Principal, y en función de la renaturalización integral de zonas adecuadas a través de comunidades regenerativas.

Los bosques urbanos hacen parte de las soluciones basadas en la naturaleza ante el aumento de la temperatura, pues las superficies con sombra pueden ser 11 a 25 °C más frescas que las temperaturas pico de los materiales que carecen de sombra (Akbari *et al.*, 1997 en FAO, 2018). El resguardo a la sombra puede extender la vida útil del pavimento vial hasta por diez años, reduciendo las emisiones asociadas a los materiales con alto contenido de petróleo, lo cual resulta fundamental, teniendo en cuenta que las zonas urbanas son generalmente más cálidas

que sus alrededores (habitualmente 1 a 2 °C), pero llegan hasta 10 °C en ciertas condiciones climáticas (Bristow, Blackie y Brown, 2012; Kovats y Akhtar, 2008).

Los bosques urbanos y periurbanos pueden reducir este efecto de “isla de calor” al proporcionar sombra y reducir el albedo urbano (la fracción de radiación solar que se refleja en el ambiente) y enfriar a través de la evapotranspiración (Romero-Lankao y Gratz, 2008; Nowak *et al.*, 2010). (FAO, 2018).

Por ende, la creación de Bosques Urbanos y Periurbanos debe estar entre las prioridades de la planificación urbana, cuyo propósito está encaminado al proceso de delimitación, regulación y regresión del crecimiento denso y extenso de una ciudad que posee zonas duras y blandas que deben contener biomasa, conectividad hídrica de aguas superficiales y subsuperficiales, coberturas vegetales multiestrato y multiespecie nativas o introducidas de flora rastrera, arbórea, arbustiva, herbáceas, y procesos agroecológicos (jardines, huertas, pacas) que integran etapas progresivas del reverdecimiento y renaturalización integral (recuperación, rehabilitación, regeneración y restauración según el contexto), dando respuesta a la crisis climática y del cuidado de los recursos ecosistémicos fundamentales para la vida.

### Dimensiones de los Bosques urbanos:



Fuente: Elaboración propia Entrebosques.

Presentación realizada al instituto IDEA UN.  
Octubre 2024.

### Experiencias de Bosques Urbanos para la vida: salud pública y ambiental para el desarrollo social y económico.

El Foro Económico Mundial, (2020), habla de la “ecologización” de los espacios urbanos, para referirse a los bosques urbanos. La experiencia surge en Japón gracias al trabajo del botánico japonés Akira Miyawaki quien observó que, en los alrededores de áreas con infraestructura como

templos, crecía vegetación nativa que coexistía con el lugar construido. Luego replicó la estructura de los bosques existentes tomando especies nativas y plantándolas, generando ecosistemas maduros en solo 20 años actuando como oasis para la biodiversidad, llevando a especies de polinizadores como abejas, escarabajos, mariposas, entre otras que encuentran allí refugio y alimento.

Esta experiencia ha sido replicada en la India, y en Europa con proyectos como los Bosques Urbanos en Bélgica y Francia, y el Bosque Pequeño en los Países Bajos. En Baltimore EE. UU, los bosques urbanos se han constituido en aliados para disminuir los índices de criminalidad; algunos estudios sobre la eficacia colectiva de diversas características urbanas, concluyen que las zonas verdes en espacio público y parques se consideran bienes de la comunidad que reúnen a las personas de las zonas aledañas en lugares comunes participando de actividades que aumentan la cohesión social y la convivencia.

En los Países Bajos (Maas *et al.*, 2009) se constató que la existencia de menos espacio verde en el ambiente en donde viven las personas, coincidía con sentimientos de soledad y con una percepción de carencia de soporte social. La información obtenida a través de las entrevistas demostró que las personas con más espacio verde en su entorno de vida se sentían más saludables, experimentado menos problemas de salud en los 14 días anteriores y se autoevaluaban con una menor propensión de morbilidad psiquiátrica que aquellos con menos acceso a áreas verdes.

El estudio determinó que la relación entre el espacio verde y los indicadores de salud era más fuerte y congruente en los casos donde el porcentaje de espacio verde se encontraba dentro de un radio de 1 km del hogar de los habitantes.

En un informe de *The Nature Conservancy* (2017) se consignó que, dados los crecientes beneficios bien documentados de los bosques urbanos y periurbanos para la salud humana, “existe un fuerte fundamento comercial para invertir más en árboles urbanos”; por lo tanto, “el sector de la salud (ya sean instituciones públicas o privadas) podría proporcionar algunos recursos financieros que contribuyan parcialmente a pagar las actividades del sector de silvicultura urbana”. En la Nueva Agenda Urbana, los espacios verdes ya no se ven simplemente como características estéticas de los paisajes, sino como impulsores del desarrollo socioeconómico que pueden aprovecharse para aumentar el valor socioeconómico, lo que incluye aumentar el valor de la propiedad, facilitar las empresas y las inversiones públicas y privadas, y proporcionar oportunidades de subsistencia para todos (ODS 8 y ODS 10).

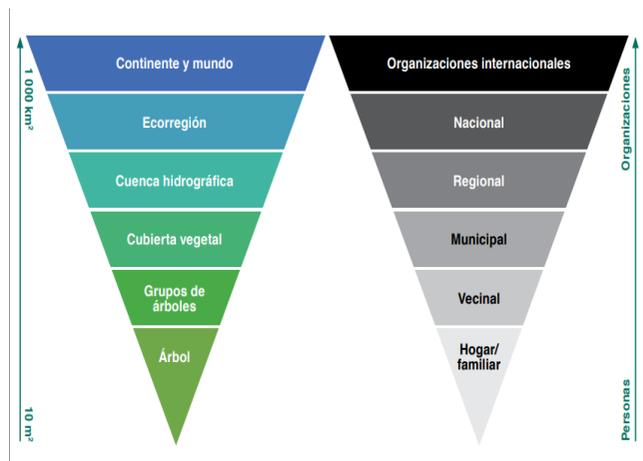
Desde los modelos urbanísticos, efectos de los espacios verdes y de los bosques urbanos y periurbanos sobre los precios de venta de las casas han constatado que la presencia de espacios verdes dentro de los 80 a 100 metros de un hogar aumenta su

precio en un 7% (Conway *et al.*, 2010). Wolf (2003) utilizó los métodos de valoración contingente para evaluar las correlaciones entre las variaciones en la naturaleza del bosque urbano y el comportamiento de los compradores en varias ciudades de los Estados Unidos, y halló que los consumidores tenían un 9 a 12% más de probabilidades de hacer sus compras en distritos comerciales arbolados que en distritos sin árboles. (FAO, 2018).

### Integralidad de los Bosques Urbanos y Periurbanos

Los Bosques Urbanos y Periurbanos conforman ecosistemas socio ecológicos que tienen múltiples escalas brindando importantes beneficios como un aporte óptimo a la resiliencia y sostenibilidad de las ciudades donde se requiere de planificación a largo plazo, conocimientos del contexto biofísico, socio ecológico y socioeconómico y enfoques participativos (Livesley, Escobedo y Morgenroth, 2016 en FAO 2018).

Las escalas territoriales comprenden la visión desde lo global hasta lo local, generando una integralidad de la visión más amplia como las ciudades sostenibles en tanto que cada una de las partes socio ecológicas aporten a la gestión ambiental del territorio, tal y como se aprecia en la siguiente imagen:

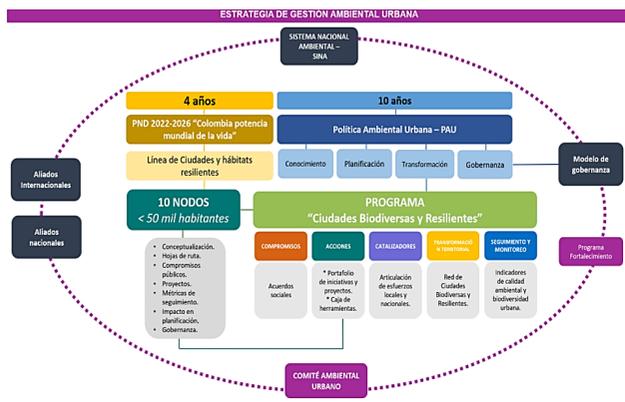


*Bosques y ciudades sostenibles.*

Fuente: Revista internacional sobre bosques y actividades e industrias forestales. (2018).

En Colombia, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cuenta con un programa denominado “Ciudades Biodiversas y Resilientes” cuya misión a 2050, es contar con una red de ciudades y municipios adaptados y resilientes al cambio climático mediante soluciones basadas en la naturaleza, integrando criterios de biodiversidad y servicios ecosistémicos desde la planificación urbano-regional y desarrollo económico y social. Una de las más de 20 acciones de transformación que promuevan las ciudades biodiversas y resilientes son los “Bosques Urbanos y Periurbanos”. (MinAmbiente, 2023).

En la siguiente imagen, se propone integrar los Bosques Urbanos y Periurbanos en el marco de la Política Ambiental Urbana:



Fuente: MinAmbiente, (2023).

### Iniciativas de bosques urbanos en Colombia

La unión y articulación comunitaria alrededor de los Bosques Urbanos nace a partir del reconocimiento mutuo en el territorio entre distintos actores sociales que vienen trabajando por el reconocimiento y la importancia de los bosques urbanos en medio de las ciudades y municipios para garantizar la adaptación y enfrentar la crisis climática.

Son numerosos y diversos los encuentros comunitarios en distintos territorios de Colombia que tienen sus propias dinámicas según se desarrolla la interacción entre las comunidades y su entorno. Algunos de estos grupos locales comunitarios se han unido de manera autónoma y voluntaria, otros han trabajado de manera articulada con las entidades, y desde ambas perspectivas se ha ampliado la cohesión social, el conocimiento e intercambio de las experiencias de cada lugar y el aprendizaje desde la ciencia ciudadana, el compartir de saberes en torno al cuidado y protección de los bosques urbanos y periurbanos.

Un importante hito que marca la historia de los Bosques Urbanos en Colombia se dio durante la Conferencia de las Partes de la Biodiversidad: COP 16. Durante esta Conferencia celebrada en Cali, el 26 de octubre de 2024 se dio el encuentro de las comunidades que integran varios de los Bosques Urbanos conformando la RED Nacional de Bosques Urbanos de Colombia, en la que participan procesos de bosques de Cartago, Cali, Guadalupe, Bogotá y Manizales entre otros.

### III. MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL

#### Acuerdo de París

Para alcanzar los objetivos sostenibles establecidos en el Acuerdo de París se reconoció en la 22.ª Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, que tuvo lugar en Marrakech, Marruecos, en 2015. En dicha instancia, las Partes acordaron que, debido a que las ciudades son la principal fuente de emisiones de carbono y contienen la mayor parte de la población humana (ONU-Hábitat, 2011), las iniciativas más importantes de mitigación y adaptación al cambio climático deberán implementarse en las zonas urbanas. (FAO, 2018).

### Conferencia Hábitat III

La conferencia Hábitat III, celebrada en Quito, Ecuador, en 2016, ubicó a la igualdad y a la sostenibilidad socioeconómica y ambiental en el centro del debate sobre el desarrollo urbano sostenible. El resultado fue la aprobación de la Nueva Agenda Urbana, que establece una estrategia mundial para tratar los temas de urbanización en las próximas décadas. Las ciudades deben desarrollar estrategias urbanas que se centren en las personas y contribuyan a que sus ciudadanos prosperen en vez de simplemente sobrevivir. La Nueva Agenda Urbana se basa en tres principios “interrelacionados”: no excluir a nadie; asegurar el desarrollo de economías urbanas sostenibles e inclusivas y garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. Asimismo, se apoya en el supuesto de que una urbanización bien planificada y gestionada puede ser una herramienta poderosa para el desarrollo sostenible, tanto en los países en vías de desarrollo como en los países desarrollados. También destaca sus vínculos con la Agenda 2030 y su papel en la implementación de esta última.

### Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

La Nueva Agenda Urbana y los ODS, en particular el ODS 11, resaltan la importancia de los espacios verdes para mejorar el nivel de vida en las ciudades, aumentar la cohesión de la comunidad, mejorar el bienestar y la salud humanos y garantizar el desarrollo sostenible.

Los países se comprometen a la promoción de espacios públicos seguros, inclusivos, accesibles, verdes y de gran calidad (ODS 11) que cumplan con los siguientes requisitos:

- Proporcionen a los habitantes urbanos áreas multifuncionales diseñadas para la interacción y la inclusión sociales (ODS 10 y 11);
- Contribuyan a la salud y el bienestar humanos (ODS 3);
- promuevan el intercambio económico, la expresión cultural y el diálogo entre una amplia diversidad de personas y culturas (ODS 8);
- Estén diseñados y gestionados para garantizar el desarrollo humano y construir sociedades pacíficas, inclusivas y participativas (ODS 10 y 16), así como para promover la convivencia, la conectividad y la inclusión social.

### IV. MARCO NORMATIVO NACIONAL

#### Constitución Política de Colombia.

**Artículo 79.** Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines.

**Artículo 80.** El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación,

restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

**Ley 99 de 1993**, por la cual se crea el MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental (SINA) y se dictan otras disposiciones.

**Ley 299 de 1996**, por la cual se protege la flora colombiana, se reglamentan los jardines botánicos y se dictan otras disposiciones.

**Ley 1523 de 2011**, por la cual se adopta la política Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres y se establece el Sistema Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres (SNGRD) y se dictan otras disposiciones.

**Ley 388 de 1997**, se crea el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) como un instrumento técnico y normativo para ordenar la ocupación humana en cada territorio.

**Decreto número 1076 de 2015**, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo sostenible.

**Resolución número 0753 de 2018 de MADS**

**Artículo 3º.** define el arbolado urbano como Conjunto de plantas de las especies correspondientes

a los biotipos árbol y arbusto, palma, guadua, bambú o cañabrava, entre otras, ubicados en suelo urbano como uno de los elementos de la estructura ecológica, destinado a prestar servicios ecosistémicos.

**Normatividad en materia de Bosques Urbanos**

Si bien en Colombia existe una normatividad de Bosques, no hay conceptualización de los Bosques urbanos. La política en materia de Bosques:

[...] comprende los ecosistemas boscosos y las áreas de aptitud forestal, los factores sociales que interactúan con éstos, las actividades de conservación, uso, manejo y aprovechamiento de los bosques, y los aspectos institucionales que inciden directa o indirectamente sobre los factores mencionados. Este documento [Conpes 2834] define estrategias generales para propiciar el uso sostenible, la conservación y la recuperación de los ecosistemas boscosos.<sup>6</sup>

En materia legislativa, se encontraron cinco (5) Proyectos de ley, de los cuales, cuatro (4) fueron archivados y (1) uno se convirtió en ley. Ninguno de esos proyectos de ley menciona los bosques urbanos, solo hacen referencia a arbolado urbano o periurbano.

<sup>6</sup> Departamento Nacional de Planeación (1996). Conpes 2834. Política de Bosques. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/2834.pdf>

**Tabla 1. Normatividad asociada con Bosques urbanos**

País y nivel territorial	Instancia	Norma	Objeto	Estado
Colombia /Nacional	Cámara de Representantes de Colombia	Proyecto de Ley número 146 de 2021	Por medio del cual se promueve la arborización urbana y periurbana con énfasis en especies nativas para conservar la biodiversidad y mejorar el equilibrio ambiental de los distritos y municipios de todo el territorio nacional.	Archivado.
	Cámara de Representantes de Colombia	Proyecto de Ley número 273 de 2021	Lineamientos que permitan a los municipios el registro, promoción y regulación en la reforestación y conservación del AU. Herramienta para contrarrestar el cambio climático, mejora de condiciones ambientales, calidad de vida y salud en el espacio urbano nacional.	Archivado.
	Senado de la República de Colombia	Proyecto de Ley número 325 de 2020	Normas para la protección y fomento del AU	Archivado.

País y nivel territorial	Instancia	Norma	Objeto	Estado
	<p align="center"><b>Senado de la República de Colombia</b></p>	<p align="center">Proyecto de Ley número 163 de 2021</p>	<p>Se dictan normas para la protección y fomento del arbolado urbano, y se dictan otras disposiciones sobre la gestión ambiental de las áreas verdes urbanas.</p> <p>Establecer las competencias, responsabilidades y la gestión técnica, que se debe emprender en relación con la planificación, protección y mantenimiento del arbolado urbano y la gestión ambiental de las áreas verdes urbanas, por parte de las entidades territoriales y las autoridades ambientales competentes.</p>	<p align="center">Archivado.</p>
	<p align="center"><b>Senado de la República de Colombia</b></p>	<p align="center">Proyecto de Ley número 471 de 2021</p>	<p><i>Por medio del cual se promueve la arborización urbana y periurbana con énfasis en especies nativas para conservar la biodiversidad y mejorar el equilibrio ambiental de los distritos y municipios de todo el territorio nacional.</i></p> <p>La planificación, fomento, protección y mantenimiento de la cobertura vegetal urbana y periurbana, en los departamentos, distritos, municipios y territorios indígenas. Además, se pretende promover, paralelamente, una cultura ambiental como estrategia de conservación de los ecosistemas ambientales que inciden directamente en los entornos urbanos de nuestro país.</p> <p>Aumentar la siembra de árboles, en especial especies nativas, con el fin de contribuir a las políticas del Gobierno nacional de reforestación y recuperación de la cobertura boscosa de los suelos colombianos. (p. 8)</p> <p>Pretende fomentar la reforestación como mecanismo para la recuperación del ecosistema y generar conciencia y pedagogía ambiental. (p.8)</p>	<p align="center">Archivado.</p>

País y nivel territorial	Instancia	Norma	Objeto	Estado
		Ley de Restauración de Bosques.	<p>Por medio de la cual se promueve la restauración ecológica a través de la siembra de árboles y creación de bosques en el territorio nacional, estimulando conciencia ambiental al ciudadano, responsabilidad civil ambiental a las empresas y compromiso ambiental a los entes territoriales; se crean las áreas de vida y se establecen otras disposiciones.</p> <p>Establecer la creación de Áreas de Vida y creación de bosques en cada uno de los municipios del país, con participación activa de toda la población en la restauración y conservación ecológica del territorio, a través de la siembra de árboles para la creación de bosques y el aumento de la cobertura vegetal, con el trabajo conjunto de las empresas y las entidades competentes.</p>	
Bogotá, D. C. / municipal	<b>Concejo de Bogotá SDA</b>	Resolución número 5531 de 2022	Por medio de la cual se establecen los lineamientos para la implementación de los Bosques Urbanos en el Distrito Capital	
Bogotá, D. C. / municipal	<b>SDA</b>	Decreto número 531 de 2010 (modificado por el Decreto número 383 de 2018)	Reglamenta la silvicultura urbana, zonas verdes y la jardinería en Bogotá, además de definir las responsabilidades de las entidades distritales.	
Bogotá, D. C. / municipal	<b>SDA</b>	Acuerdo número 435 de 2010	Ampliar la cobertura arbórea en parques y zonas verdes públicas urbanas.	
Bogotá, D. C. / municipal	<b>Concejo</b>	Acuerdo número 327 de 2008	Normas para la planeación, generación y sostenimiento de zonas verdes denominadas pulmones “verdes” en el distrito capital.	
Bogotá, D. C. / municipal	<b>SDA</b>	Resolución número 490 de 2007	Se adopta el Manual de Arborización para Bogotá D.C., que contiene una guía de manejo técnico, estándares y procedimientos a seguir en materia de AU, con el fin de ser referente en todo lo relacionado al AU público de la ciudad.	

País y nivel territorial	Instancia	Norma	Objeto	Estado
Santiago de Cali/ Municipal	<b>Concejo</b>	Acuerdo número 0353 de 2013	Adopta el estatuto de silvicultura urbana el cual reglamenta, regula y promueve las actividades públicas y privadas con respecto a los espacios verdes de la ciudad, además, genera la formulación del Plan de Silvicultura Urbana y el Manual de Silvicultura Urbana, que funcionan como instrumentos técnicos y de planificación sobre la gestión del arbolado en la ciudad.	
Santiago de Cali/ Municipal	<b>Concejo</b>	Resolución número 1530 de 2019	Adopción del Plan de silvicultura de Santiago de Cali, busca conservar y recuperar las coberturas vegetales de la ciudad, mediante manejo eficiente y con una mirada regional que mejore la conectividad y funcionalidad ecológica de estos espacios naturales.	
Valle de Aburrá/ municipal	<b>Concejo</b>	Acuerdo Metropolitano número 16 de 2006	Adopta el plan maestro de espacios públicos verdes urbanos del AMVA, un plan estratégico que busca el manejo integral de áreas verdes y flora urbana por 14 años.	
Valle de Aburrá/ municipal		Acuerdo Metropolitano número 19 de 2017	Adopta lineamientos y determinaciones para la gestión del espacio público verde urbano, y el fomento de apropiación social de espacios públicos verdes, la creación del Fondo Verde Metropolitano y reglamenta la reposición por tala autorizada de árboles en el área metropolitana.	
Valle de Aburrá/ municipal		Resolución número 2247 de 2018	Por la cual se adopta el modelo que establece la Unidad de Valor Ecológico (UVE) para el arbolado urbano, y se toman otras determinaciones”. con el fin de cuantificar los servicios ecosistémicos generados por el mismo, expresados en Unidad de Valor Ecológico; además, involucra un inventario de arbolado.	
Valle de Aburrá/ municipal		Resolución número 2248 de 2018	se conforma el Fondo Verde Metropolitano	
		Resolución número 3677 de 2018	Establece condiciones adicionales para los trámites de aprovechamiento forestal y busca incluir la participación ciudadana.	

INTERNACIONAL

País y nivel territorial	Instancia	Norma	Objeto	Estado
Estado/provincia		Instrumento normativo		Establece deberes y obligaciones de los ciudadanos. Especifica responsabilidades de propietarios de arbolado. Ordena la utilización de una matriz de selección de especies a plantar.
México/Estado de Yucatán		Decreto número 477 de 2017 Estado de Yucatán		Establece deberes y obligaciones de los ciudadanos. Especifica responsabilidades de propietarios de arbolado. Ordena la utilización de una matriz de selección de especies a plantar.
México/Estado de Nuevo León		Decreto número 315 de 2012 Estado de Nuevo León		Establece incentivos económicos y fiscales a quienes cumplan la ley de AU.
México/Estado de Sonora		Ley 95 de 2016 Estado de Sonora		Establece deberes y obligaciones de los ciudadanos. Especifica responsabilidades de propietarios de AU. Ordena incentivos económicos y fiscales a quienes cumplan la ley de AU.
México/Estado de Jalisco		Decreto número 26372 de 2017 Estado de Jalisco		Dispone la creación de un catálogo, por región de especies a plantar.
México/Estado de Veracruz		Ley 697 de 2018 Estado de Veracruz de Ignacio de la llave		Ordena la creación de un catálogo por región de especies a plantar.
Ecuador/Cantón Otavalo		Ordenanza de 2022 que Regula la Gestión y Protección del AU en el Cantón Otavalo		Establece un inventario de AU patrimonial y un catálogo de árboles protegidos.
Ecuador/Cantón Manta		Ordenanza 037 de 2022 Cantón Manta		Único cantón que considera la prestación de servicios técnicos en materia de AU
Ecuador/Cantón Tulcán		Ordenanza de 2021		Regula la Implementación, Manejo, Uso y Protección; de AU, Vivero Municipal del Cantón Tulcán
Ecuador/Cantón Ventanas		Ordenanza de 2021		Ordena un “premio a las mejores prácticas en cuidado del arbolado urbano”
Paraguay		Congreso Nacional de la Nación Paraguaya Ley 4928/2013.		Fomenta repoblación organizada de árboles en zonas de ecosistemas degradados o que requieran mejoras, partiendo del establecimiento de viveros municipales. Destaca la responsabilidad sobre el AU de propietarios y arrendatarios de un inmueble sobre árboles en la propiedad y aceras.
España		Ley 8ª de 2005.		Beneficios fiscales a propietarios de árboles, integra la responsabilidad de estos en su mantenimiento y preservación. Busca proteger los árboles singulares, por su importancia ambiental o patrimonial. Busca integrar el AU a la gestión del riesgo de desastres con énfasis en las especies a plantar.

Fuente: Elaboración propia con adaptación de datos de la tesis de Pinzón S y Gómez A., 2023, pp, 5,6, 7, 10,11.

## V. CONFLICTO DE INTERESES

Según lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, corresponde enunciar las posibles circunstancias en las que se podría incurrir en conflicto de interés por parte de los congresistas que participen de la discusión y votación del Proyecto de Ley. En ese sentido, señala el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019 lo siguiente:

“Artículo 1° 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 el 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”.

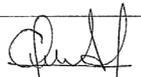
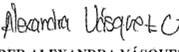
Revisadas las disposiciones que contienen la presente iniciativa se concluye que la misma no tiene la potencialidad de generar conflicto de interés a algún congresista por cuanto no crea beneficios particulares, actuales ni directos, y tampoco lo hace para los parientes o familiares por consanguinidad, afinidad o parentesco civil en los términos del artículo 286 y 287 de la Ley 5ª de 1992. No obstante, cada congresista estará obligado a evaluar su situación personal sobre eventuales conflictos de interés que puedan existir el estudio de este proyecto de ley.

**VI. IMPACTO FISCAL**

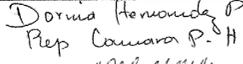
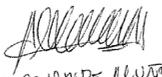
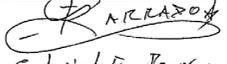
La Ley 819 de 2003, por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones, establece, que “el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco 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.

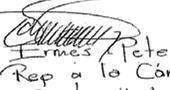
El presente proyecto no ordena gasto, no genera beneficios tributarios adicionales, ni impone cargas impositivas a las entidades del orden nacional o territorial, por lo cual no tiene un impacto para las finanzas del gobierno.

De las y los honorables Congresistas,

 <b>ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ</b> Representante a la Cámara – Putumayo Pacto Histórico	 <b>ROBERT DAZA GUEVARA</b> Senador de la República Pacto Histórico-Polo Democrático
 <b>PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA</b> Representante a la Cámara Pacto Histórico - Boyacá	 <b>LEIDER ALEXANDRA VÁSQUEZ OCHOA</b> Representante a la Cámara por Cundinamarca-Pacto Histórico

 <b>LEYLA MARLENY RINCÓN TRUJILLO</b> Representante a la Cámara por el Huila Pacto Histórico - PDA	 <b>ERICK VELASCO BURBANO</b> Representante a la Cámara por Nariño Coalición Pacto Histórico
---	---

  
 Dora Helena  
 Rep. Cámara P. H.  
  
 ALBERTO URIBE MUÑOZ  
  
 \* Gabriel E. Parra  
 Rep. Comercio - Meta

 <b>CRISTIAN DANILO AVENDAÑO FINO</b> Representante a la Cámara por Santander Partido Alianza Verde	 Ernest Pete Rep. a la Cámara - Cauca Pacto Histórico  ALBERTO URIBE MUÑOZ
--	---

**VII. REFERENCIAS**

- Asociación Colombiana de Ciencias Biológicas y política de apropiación del conocimiento (ACCB). La ciencia ciudadana: una herramienta potente para transferir y apropiar el conocimiento sobre la biodiversidad. Tomado de: <https://www.asociacioncolombianadecienciasbiologicas.org/la-ciencia-ciudadana-una-herramienta-potente-para-transferir-y-apropiar-el-conocimiento-sobre-la-biodiversidad/>
- Ayazo-Toscano, R y Hernández, A. (2021). Soluciones basadas en la Naturaleza para afrontar el cambio climático Instituto Humboldt. <http://reporte.humboldt.org.co/biodiversidad/2021/cap4/404/#seccion1>
- Balvanera, P., & Cotler, H. (2007). Acercamientos al estudio de los servicios ecosistémicos. Gaceta Ecológica, (84-85), 8-15. <https://www.redalyc.org/pdf/539/53908502.pdf>
- Boelens, Rutgerd. (2018) Una Introducción a la Justicia Hídrica. En. Justicia hídrica. p. 63-81. <https://www.cambridge.org/core/books/water-justice/e/706C5B7447A9535B92CF5C1B0D27B719>
- Asociación Colombiana de Ciencias Biológicas y política de apropiación del conocimiento (ACCB). La ciencia ciudadana: una herramienta potente para transferir y apropiar el conocimiento sobre la biodiversidad. Tomado de: <https://www.asociacioncolombianadecienciasbiologicas.org/la-ciencia-ciudadana-una-herramienta-potente-para-transferir-y-apropiar-el-conocimiento-sobre-la-biodiversidad/>
- Corte Constitucional de Colombia (2023) SU196. Magistrada. Paola Andrea Meneses Mosquera Derechos al agua, ambiente sano, alimentación, trabajo y reconocimiento de la diversidad étnica y cultural-Vulneración por incumplimiento sistemático del Plan de Manejo Ambiental de la Central Hidroeléctrica. <https://>

[www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2023/SU196-23.htm](http://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2023/SU196-23.htm)

- Departamento Nacional de Planeación (1996). Conpes 2834. Política de Bosques. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Econ%C3%B3micos/2834.pdf>

FAO. Estado de los Bosques en el mundo. (2020). Los bosques, la biodiversidad y las personas. <https://openknowledge.fao.org/items/bed1fb7f-8939-4774-b6c5-e4ab98218910>

- FAO (06 de marzo de 2018) Glosario Ambiental. Servicios ecosis...qué?. <https://www.wwf.org.co/?324210/Glosario-ambiental-Servicios-ecosis-que>

FAO (2017) Directrices Directrices para la silvicultura urbana y periurbana <https://openknowledge.fao.org/server/api/core/bitstreams/56a86ed2-f6ab-4ee2-867e-04adee619d40/conten>

FAO (2018) Foro Mundial sobre Bosques Urbanos. Unasylva vol 69 en [www.fao.org](http://www.fao.org)

- Hervé, D. (2010). Noción y elementos de la justicia ambiental: directrices para su aplicación en la planificación territorial y en la evaluación ambiental estratégica Rev. derecho (Valdivia) vol.23 no.1 Valdivia July 2010 [https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-09502010000100001](https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-09502010000100001)

- Instituto Humboldt. (1° de octubre de 2021) Notas de actualidad. BiodiverCiudades al 2030. Una apuesta por transformar ciudades desde la naturaleza.

<https://www.humboldt.org.co/noticias/biodiverciudades-al-2030-una-apuesta-por-transformar-ciudades-desde-la-naturaleza>

- Instituto Humboldt. (14 de octubre 2021) Experiencias de gestión en áreas protegidas y conservadas de Colombia y Latinoamérica. (Facebooklive) [https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch\\_permalink&v=1018585172312003](https://www.facebook.com/watch/live/?ref=watch_permalink&v=1018585172312003)

- Minambiente. (2014) Memorias del II Congreso Colombiano de Áreas Protegidas <https://old.parquesnacionales.gov.co/portal/es/memorias-ii-congreso-colombiano-de-areas-protegidas/>

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible e Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander von Humboldt, (2017) Biodiversidad y servicios ecosistémicos en la planeación y gestión urbana. [https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/BIODIVERSIDAD\\_Y\\_SERVICIOS\\_ECOSISTEMICOS\\_EN\\_LA\\_PLANIFICACION\\_Y\\_GESTION\\_AMBIENTAL\\_URBANA.pdf](https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/06/BIODIVERSIDAD_Y_SERVICIOS_ECOSISTEMICOS_EN_LA_PLANIFICACION_Y_GESTION_AMBIENTAL_URBANA.pdf)

- Minambiente Biblioteca Virtual. Thesaurus Bosque Plantado. <https://bibliovirtual.minambiente.gov.co/documentos/tesauro/B/Bosque%20plantado.htm?AspxAutoDetectCookieSupport=1>

- Minambiente. (2024) Soluciones basadas en la Naturaleza, COP 26. Gasglow. En: <https://cop26.minambiente.gov.co/biodiverciudades/>

- Minciencias (2021) Política Pública de Apropiación Social del Conocimiento en el marco de la CTeI Tomado de: [https://minciencias.gov.co/sites/default/files/politica\\_publica\\_de\\_apropiacion\\_social\\_del\\_conocimiento.pdf](https://minciencias.gov.co/sites/default/files/politica_publica_de_apropiacion_social_del_conocimiento.pdf)

- Minambiente. Salud ambiental y Política Integral de Salud Ambiental PISA. <https://www.minambiente.gov.co/asuntos-ambientales-sectorial-y-urbana/salud-ambiental/>

Evaluación de los Ecosistemas del Milenio (sf) <https://www.millenniumassessment.org/documents/document.439.aspx.pdf>

- Morales, P; Cardona D. y Álvarez C. (2019) Estructura Ecológica Principal. Instituto Humboldt. <http://reporte.humboldt.org.co/biodiversidad/2019/cap4/404/#seccion3>

- ONU. (1992) Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). Artículo 2. Biodiversidad. <https://www.cbd.int/doc/legal/cbd-es.pdf>

- ONU y FAO. Década de la restauración de los ecosistemas (2021-2030). Previene, detiene y revierte la pérdida de la naturaleza. Restaura: documentales desde las fronteras de la esperanza. Disponible en: <https://www.decadeonrestoration.org/es>

- Pinzón Saavedra, Sergio; Gómez Porras, Angela 2023. Arbolado Urbano en Colombia, determinación de las necesidades normativas para su gestión. Tesis de Maestría en Derecho y Gestión Ambiental U Rosario.

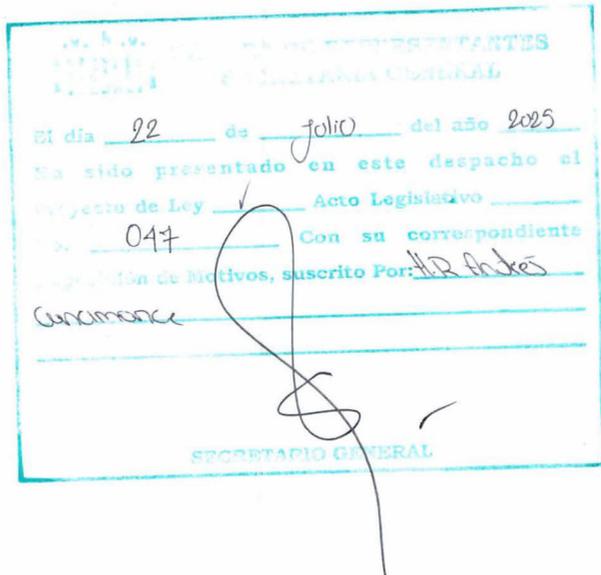
- ReddeDesarrolloSostenibledeColombia.(sf) Gestión Ambiental en Colombia, [https://rds.org.co/apc-aa-files/ba03645a7c069b5ed406f13122a61c07/gestion\\_ambiental.pdf](https://rds.org.co/apc-aa-files/ba03645a7c069b5ed406f13122a61c07/gestion_ambiental.pdf)

WWF. ¿Por qué la conectividad es tan importante para la vida silvestre y las personas? <https://www.worldwildlife.org/descubre-wwf/historias/por-que-la-conectividad-es-tan-importante-para-la-vida-silvestre-y-las-personas>

- WWF (2024) ¿En qué consisten las soluciones basadas en la naturaleza y cómo pueden ayudarnos a enfrentar la crisis climática? <https://www.worldwildlife.org/stories/what-are-nature-based-solutions-and-how-can-they-help-us-address-the-climate-crisis>

- Cámara de Representantes. Comisión V. (9 de diciembre de 2024) Foro Bosques Urbanos y Periurbanos. [YouTube] <https://www.youtube.com/live/3zpF6ljT6KM?si=WR9duFup6yKfAR0h>

- Protocolo y eventos. Prensa. (23 de mayo de 2024) Audiencia Pública “Cambio Climático y Crisis del Agua: Impactos en Contextos Urbanos” Congreso de la República. [YouTube] [https://www.youtube.com/live/AAJ4lihVDQc?si=17EAwFk8Jp\\_E9EfR](https://www.youtube.com/live/AAJ4lihVDQc?si=17EAwFk8Jp_E9EfR)



\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 048 DE 2025  
CÁMARA**

*por medio de la cual se establece un marco de protección para las personas desplazadas por factores ambientales, se les reconoce como sujetos de especial protección y se dictan otras disposiciones.*

Bogotá, 22 de julio de 2025

Secretario General

**JAIME LUIS LACOUTURE**

Cámara de Representantes

Bogotá

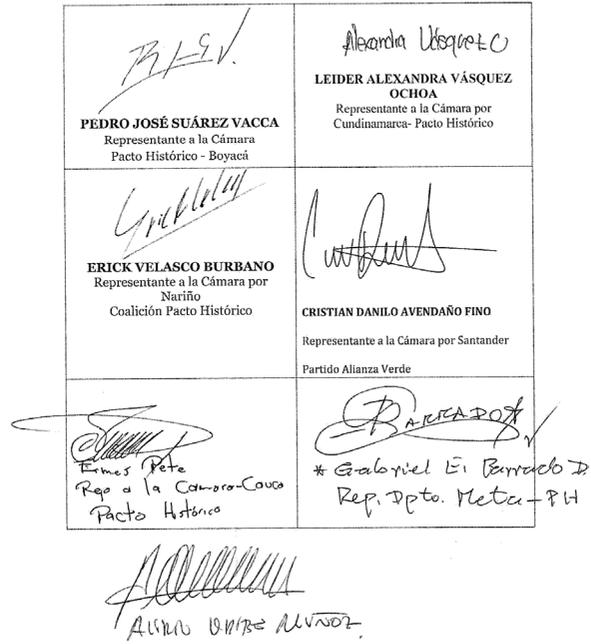
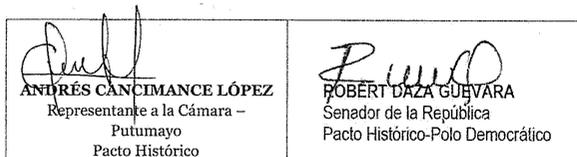
**Asunto:** Proyecto de ley, por medio de la cual se establece un Marco de Protección para las personas desplazadas por factores ambientales, se les reconoce como Sujetos de especial protección y se dictan otras disposiciones.

Respetado Secretario General:

En concordancia con el artículo 154 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 140 de la Ley 5ª de 1992, en nuestra condición de Congresistas de la República nos permitimos presentar ante la Secretaría General de la Cámara de Representantes el presente proyecto de ley, por medio de la cual se establece un Marco de Protección para las personas desplazadas por factores ambientales, se les reconoce como sujetos de especial protección y se dictan otras disposiciones.

En este sentido, se presenta a consideración el presente proyecto de ley, para iniciar el trámite correspondiente y cumplir con las exigencias dictadas por la ley y la Constitución.

De las y los honorables Congresistas,



**PROYECTO DE LEY NÚMERO 048 DE 2025  
CÁMARA**

*por medio de la cual se establece un marco de protección para las personas desplazadas por factores ambientales, se les reconoce como sujetos de especial protección y se dictan otras disposiciones.*

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA:**

**Artículo 1º. Objeto.** La presente ley tiene por objeto establecer un marco de protección para las personas desplazadas por factores ambientales, reconocerlos como Sujetos de especial protección, y definir las obligaciones que le corresponden al Estado, adoptando medidas de protección y atención antes, durante y posterior al desplazamiento por factores ambientales, desde un enfoque integral de derechos.

**Artículo 2º. Principios.** La presente ley se orienta por los siguientes principios y enfoques:

**Bloque de constitucionalidad.** El Marco de protección para las personas desplazadas por factores ambientales incluye los Principios internacionales relacionados con personas desplazadas, así como los contenidos en tratados y convenciones internacionales relacionadas con el cambio climático, la gestión y reducción del riesgo de desastres, el acceso a la información y la participación pública en Asuntos ambientales, reconocidos en el bloque de Constitucionalidad en Colombia.

**Enfoque de derechos.** El Enfoque Basado en Derechos Humanos (EBDH) o enfoque de derechos, es un marco conceptual que busca contribuir al proceso de desarrollo humano y orientar las acciones necesarias para dar cumplimiento a los derechos de las personas. El enfoque basado en los derechos humanos se centra en los grupos de población que son objeto de una mayor marginación, exclusión y discriminación.

**Acceso a la información y Participación.** Toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos.

**Transparencia y Oportunidad de la Información.** La población desplazada por factores ambientales, recibirá información transparente, clara, veraz y oportuna sobre sus derechos, deberes y obligaciones, así como sobre las medidas de atención y protección promovidas por el Estado.

**Progresividad.** El principio de progresividad supone el compromiso de iniciar procesos que conlleven al goce efectivo de los Derechos Humanos, obligación que se suma al reconocimiento de unos contenidos mínimos o esenciales de satisfacción de esos derechos que el Estado debe garantizar a todas las personas, e ir acrecentándolos paulatinamente.

**Igualdad y no discriminación.** Las medidas contempladas en la presente ley serán reconocidas sin distinción de género, respetando la libertad u orientación sexual, raza, condición social, la profesión, el origen nacional o familiar, la lengua, el credo religioso, la opinión política o filosófica.

**Mitigación y compensación de impactos.** El Estado tiene la obligación de mitigar y compensar los impactos a los pobladores originados por el desplazamiento involuntario o voluntario, cuando este sea inevitable.

**Gradualidad.** El principio de gradualidad implica la responsabilidad Estatal de diseñar herramientas operativas de alcance definido en tiempo, espacio y recursos presupuestales que permitan la escalonada implementación de las disposiciones contenidas en la presente ley.

**Enfoque diferencial.** El principio de enfoque diferencial reconoce que hay poblaciones con características particulares en razón de su edad, etnia, género, orientación sexual y situación de discapacidad.

**Colaboración armónica.** Las entidades del Estado deberán trabajar de manera armónica y articulada para el cumplimiento de los fines previstos en la presente ley, sin perjuicio de su autonomía.

**Acceso a la justicia.** Debe proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre estos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

**Principio de prevención.** Conocimiento anticipado del riesgo de daño ambiental y adopción de medidas para neutralizarlo.

**Principio de Precaución.** Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a

sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

### **Artículo 3°. Definiciones.**

**Desplazados internos.** Los desplazados internos son personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida.

**Desplazados por factores ambientales.** Los desplazados por factores ambientales son aquellas personas y comunidades que se han visto obligadas a abandonar su hogar o residencia habitual debido a desastres, las consecuencias del cambio climático y la degradación ambiental, amenazando y afectando de manera compleja el ejercicio de los derechos de las personas.

**Riesgo de desastres.** Corresponde a los daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a los eventos físicos peligrosos de origen natural, socio natural, tecnológico, biosanitario o humano no intencional, en un período de tiempo específico, y que son determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos; por consiguiente, el riesgo de desastres se deriva de la combinación de la amenaza, exposición a la amenaza y vulnerabilidad global.

**Desastres.** Un desastre puede entenderse como la manifestación de un riesgo que potencialmente afecta la vida humana, el medio ambiente, las infraestructuras sociales y los sistemas productivos y económicos, causando no solo impactos físicos, sino rupturas espaciales, afectivas y emocionales. El riesgo surge cuando personas, bienes o infraestructuras están expuestos a una amenaza, ya sea de origen natural, antrópico o una combinación de ambas.

**Desastres por factores ambientales.** Disrupciones provocadas o vinculadas a amenazas naturales hidrometeorológicas o climatológicas, entre ellas las amenazas vinculadas al cambio climático, antropogénico, así como las amenazas geofísicas.

**Información ambiental.** Cualquier información escrita, visual, sonora, electrónica o registrada en cualquier otro formato, relativa al medio ambiente y sus elementos y a los recursos naturales, incluyendo aquella que esté relacionada con los riesgos ambientales y los posibles impactos adversos asociados que afecten o puedan afectar el medio ambiente y la salud, así como la relacionada con la protección y la gestión ambientales.

**Amenaza.** Peligro latente de que un evento físico de origen natural, o causado, o inducido por

la acción humana, se presente con una severidad suficiente para causar pérdida de vidas, lesiones u otros impactos en la salud, así como también daños y pérdidas en los bienes, la infraestructura, los medios de sustento, la prestación de servicios y los recursos ambientales.

**Vulnerabilidad.** Es la incapacidad de resistencia de una comunidad cuando se presenta un fenómeno amenazante o la incapacidad para reponerse y absorber de manera autónoma, los efectos de una amenaza que pueda generar un determinado cambio en su medio ambiente, medios de vida y lugar de habitación. Tiene que ver con la inflexibilidad o incapacidad para adaptarse a ese cambio negativo, que para la comunidad constituye un riesgo. La intensidad de los daños que produce la materialización del riesgo sobre la comunidad está directamente relacionada con su grado de vulnerabilidad para enfrentarlo.

**Solución duradera.** Una solución duradera se logra cuando las personas que estaban en situación de desplazamiento interno dejan de necesitar asistencia o protección específicas vinculadas con su desplazamiento y pueden disfrutar de sus derechos humanos sin ser discriminados por esa condición.

**Gestión del riesgo.** Es el proceso social de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y acciones permanentes para el conocimiento del riesgo y promoción de una mayor conciencia del mismo, impedir o evitar que se genere, reducirlo o controlarlo cuando ya existe y para prepararse y manejar las situaciones de desastre, así como para la posterior recuperación, entiéndase: rehabilitación y reconstrucción. Estas acciones tienen el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar y calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

**Exposición.** Se refiere a la presencia de personas, medios de subsistencia, servicios ambientales y recursos económicos y sociales, bienes culturales e infraestructura que por su localización pueden ser afectados por la manifestación de una amenaza a medida que se genera exposición frente a la amenaza, aparece la vulnerabilidad.

**Riesgo climático.** Es la probabilidad de pérdidas socioeconómicas y de ecosistemas por eventos climatológicos, lo que se traduce en la evaluación de la exposición, la amenaza y la vulnerabilidad.

**Artículo 4°. Derechos de las personas desplazadas por factores ambientales.** Las personas desplazadas por factores ambientales tienen, entre otros, los siguientes derechos:

- Derecho a una vivienda digna, cobijo y alojamiento básico.
- Derecho al trabajo y al mínimo vital.
- Derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria.
- Derecho a la vida en condiciones de dignidad.

- Derecho a la integridad y la seguridad personal.

- Derecho de acceso a la información ambiental, oportuna y transparente.

- Derecho a la igualdad y a no ser discriminados en razón de su edad, etnia, género, orientación sexual y situación de discapacidad.

- Derecho a un ambiente sano.

- Derecho al acompañamiento social, técnico, jurídico y operativo antes, durante y posterior al desplazamiento.

- Derecho a la reunificación familiar y a la protección integral de la familia.

- Derecho a la salud, servicios médicos y de saneamiento.

- Derecho a acceder a soluciones definitivas a su situación.

- Derecho al retorno voluntario seguro, digno y sostenible.

- Derecho al reasentamiento y a la reubicación voluntaria, segura, digna y sostenible orientada a su estabilización socioeconómica.

- Derecho de las personas a escoger su lugar de domicilio.

- Derecho a participación pública en el proceso de toma de decisiones ambientales.

**Artículo 5°. Protección Especial.** En atención a las condiciones de vulnerabilidad y debilidad manifiesta de la población desplazada por factores ambientales, el Estado colombiano los reconoce como Sujetos de especial protección y debe adoptar todas las medidas necesarias para garantizar integralmente sus derechos en desarrollo del principio de igualdad, aplicando un tratamiento diferencial positivo.

**Artículo 6°. Obligaciones especiales en cabeza del Estado.** El Estado colombiano tiene obligaciones particulares para enfrentar el desplazamiento forzado por factores ambientales, las cuales implican la adopción de medidas de prevención y adaptación incluyendo la mitigación del riesgo de desplazamiento, las que se activan durante el desplazamiento, protección y atención humanitaria, y las relacionadas con el regreso, reasentamiento y la reintegración.

**Artículo 7°. Obligaciones de prevención y adaptación.** Las medidas de prevención y adaptación adoptadas por el Estado conducirán en primera instancia a la mitigación del riesgo del desplazamiento, incorporando diagnósticos técnicos y participativos que identifiquen los riesgos de desplazamiento por desastres, debido al deterioro o la variabilidad ambiental, teniendo en cuenta los lineamientos internacionales en la materia y garantizando el acceso a la información ambiental. Las políticas y programas de prevención y adaptación deben reconocer que puede existir intersección y confluencia de causas del desplazamiento, estableciendo medidas pertinentes para estos casos.

**Parágrafo 1º.** Las entidades del nivel nacional, departamental y municipal fortalecerán los programas de adaptación y resiliencia al cambio climático con enfoque diferencial y teniendo en cuenta a las poblaciones vulnerables y con menor capacidad de resiliencia, así como a las que tienen un mayor arraigo en el territorio como lo son los pueblos indígenas, afrodescendientes y comunidades campesinas.

**Parágrafo 2º.** La normatividad para la gestión de desastres y la gestión del cambio climático, debe tener en cuenta el riesgo de desplazamiento por factores ambientales, estableciendo acciones y medidas concretas para enfrentarlo.

**Parágrafo 3º.** Las Autoridades fortalecerán el sistema de alertas tempranas, diseñarán e implementarán planes de contingencia y estrategias de preparación que incluirán simulacros de evacuación, identificación de terrenos para la reubicación y mecanismos de relocalización planificada.

**Artículo 8º. Obligaciones durante el desplazamiento: protección y asistencia humanitaria.** El Estado está obligado a garantizar el acceso a alimentos indispensables, agua potable, cobijo y alojamientos básicos, vestido, servicios médicos y de saneamiento, a fin de garantizar una atención humanitaria en condiciones de dignidad, seguridad, y unidad familiar, bajo los principios de participación y voluntariedad.

**Parágrafo 1º. Registro.** Para garantizar la satisfacción de los derechos constitucionales de la población desplazada y su atención pertinente y oportuna, el Estado creará un mecanismo administrativo de Registro y contará con sistemas adecuados de información sobre la situación de la población desplazada.

**Parágrafo 2º. Obligaciones frente a situaciones de emplazamiento.** Cuando se trate de poblaciones afectadas por las causas que provocan el desplazamiento, pero que, por su extremo grado de vulnerabilidad o su especial arraigo con el territorio, no pueden desplazarse, el Estado tiene la obligación de garantizar asistencia, atención y protección.

**Artículo 9º. Obligaciones posteriores al desplazamiento: regreso, reasentamiento y reintegración.** Se garantizará el regreso, reintegración y reasentamiento en zonas libres de amenazas antrópicas o naturales y sin afectar determinantes ambientales, a fin de brindar condiciones de seguridad, garantía de derechos y dignidad para las personas, comunidades y familias ubicadas en zonas de alto riesgo no mitigable y desplazados internos como consecuencia de desastres, cambio climático y degradación ambiental, garantizando soluciones duraderas, integrales y enmarcadas en el enfoque de derechos.

**Parágrafo 1º. Atención humanitaria.** Se prestará asistencia a la población retornada, reasentada o reintegrada mientras esta no haya recuperado en la medida de lo posible, sus propiedades, bienes y

posesiones, garantizando su derecho a la restitución del patrimonio y la vivienda, y de no ser posible esa recuperación y restitución, se concederá una indemnización adecuada o reparación.

**Parágrafo 2º. Seguimiento y control de Zonas de riesgo no mitigable e instrumentos de planificación territorial.** Los predios identificados en alto riesgo no mitigable, serán declarados, conforme a la normatividad vigente, como suelo de protección y zonas de riesgo no mitigable y esa información será tenida en cuenta en todos los instrumentos de planificación territorial. Para garantizar que estas áreas no sean nuevamente ocupadas por la población desplazada u otras comunidades, se crearán estrategias o programas de control y seguimiento a obras de públicas y otras intervenciones en el territorio.

**Artículo 10. Gestión Social Integral.** En el marco del enfoque de derechos, las entidades nacionales y territoriales deberán garantizar a las familias y comunidades desplazadas la oferta institucional necesaria para acceder a los servicios de salud, educación y programas de integración social dirigidos a población vulnerable, entre otros.

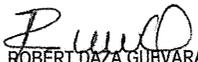
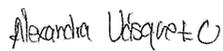
**Parágrafo. Análisis del Riesgo de Empobrecimiento.** En el caso de personas, familias y comunidades desplazadas forzosamente por factores ambientales, pertenecientes a sectores marginados y de bajos ingresos, se priorizará en los diagnósticos, planes y medidas adoptadas, el análisis de riesgo de mayor empobrecimiento debido a la pérdida de tierras, vivienda y medios de producción, pérdida de empleo, y pérdida de acceso a servicios y derechos sociales, colectivos y culturales.

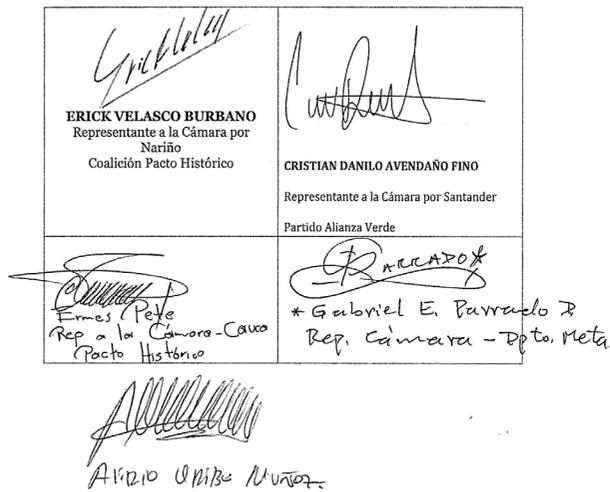
**Artículo 11. Plan Nacional de Implementación del Acuerdo de Escazú.** El desplazamiento por factores ambientales se incluirá en el Plan Nacional y en los planes sectoriales de Implementación del Acuerdo de Escazú a fin de garantizar los derechos de acceso a la información, participación y justicia en materia ambiental a la población desplazada o en riesgo de desplazamiento por factores ambientales.

**Artículo 12. Reglamentación.** La Defensoría del Pueblo en articulación con la Unidad de Gestión del Riesgo de Desastres y el Ministerio del Medio Ambiente, reglamentarán esta ley durante los seis meses siguientes a su entrada en vigencia.

**Artículo 13. Vigencia.** La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

De las y los honorables Congresistas,

 <b>ANDRÉS CANCEMANCE LÓPEZ</b> Representante a la Cámara – Putumayo Pacto Histórico	 <b>ROBERT DAZA GUEVARA</b> Senador de la República Pacto Histórico-Polo Democrático
 <b>PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA</b> Representante a la Cámara Pacto Histórico - Boyacá	 <b>LEIDER ALEXANDRA VÁSQUEZ OCHOA</b> Representante a la Cámara por Cundinamarca- Pacto Histórico



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 048 DEL 2025 CÁMARA

*por medio de la cual se establece un marco de protección para las personas desplazadas por factores ambientales, se les reconoce como sujetos de especial protección y se dictan otras disposiciones.*

### I. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY

El presente proyecto de ley tiene como objeto, establecer un marco de protección para las personas desplazadas por factores ambientales, reconocerlos como Sujetos de especial protección, y definir las obligaciones que le corresponden al Estado para afrontar el desplazamiento, adoptando medidas de protección y atención antes, durante y posterior al desplazamiento, desde un enfoque integral de derechos.

Con el fin de dar cumplimiento al objeto planteado, se integran principios, enfoques, definiciones<sup>1</sup> y se establecen las obligaciones que tiene el Estado para afrontar el Desplazamiento por factores ambientales y garantizar los derechos de las personas desplazadas

### II. JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA

La Corte Constitucional determinó recientemente, que en Colombia existe un Déficit de protección Constitucional frente a las personas desplazadas por factores ambientales. Este déficit de protección se debe, según la Corte, a diversos factores<sup>2</sup>:

“(…) Primero, el sistema de atención y reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado por causa del conflicto armado y la violencia no incluye a quienes hayan tenido que desplazarse por desastres, hechos asociados al cambio climático o a la degradación ambiental. Sin embargo, esa regulación

<sup>1</sup> Algunas definiciones y principios citados en este proyecto de ley están basados y/o han sido tomados de documentos oficiales UNGRD, GUIA CIDH, Ley 1523 de 2012, Ley 2079 de 2021, Ley 1448 de 2011, Ley 387 de 1997, principios Deng y Pinheiro, Sentencias de la Corte Constitucional T 123 de 2024, T 369 de 2021, entre otros.

<sup>2</sup> T 123/24.

demuestra la necesidad de un enfoque integral de atención y restablecimiento de derechos para los desplazados por factores ambientales, debido al compromiso de sus derechos fundamentales.

Segundo, algunas medidas en la legislación de cambio climático y en la regulación del sistema de gestión de riesgos de desastres pueden ser utilizadas para la atención de las víctimas de desplazamiento forzado por razones ambientales. Sin embargo, son limitadas en tanto no reconocen el fenómeno de desplazamiento forzado por razones ambientales y, por lo tanto, no comprenden ni atienden de forma integral ese fenómeno.

Tercero, no existe en Colombia un marco jurídico específico para la atención integral, protección y garantía de los derechos de las personas desplazadas por factores ambientales”.

Desde una perspectiva de derechos la jurisprudencia ha establecido que, “el hecho mismo del desplazamiento constituye un grave atentado en contra de un sinnúmero de derechos fundamentales tales como el derecho a la seguridad, a la integridad personal, a la residencia, a la libre locomoción, al libre desarrollo de la personalidad, al mínimo vital, entre otros. Sin embargo, la vulneración de los derechos fundamentales de esta población no se da sólo con ocasión del hecho violento que la obliga a huir de su lugar de residencia. En realidad, la falta de protección posdesplazamiento período de emergencia o de restablecimiento es lo que ubica a este grupo poblacional en una especial situación de vulnerabilidad que le impide sobrevivir en condiciones mínimas de dignidad”<sup>3</sup> y en particular ha reiterado que “El desplazamiento por factores ambientales, al igual que el generado por el conflicto armado, amenaza y compromete de manera compleja el ejercicio de los derechos de las personas, y es una situación que también debe ser enfrentada por el Estado con prontitud”<sup>4</sup> Pese a ello, el país aún no cuenta con un Marco de Protección adecuado y pertinente para este tipo de desplazamiento que garantice de forma integral los derechos de las personas desplazadas por factores climáticos y fortalezca la respuesta estatal.

Precisamente, en relación al desplazamiento por causa de desastres y factores ambientales, la Corte Constitucional haciendo referencia a la legislación en materia de gestión del riesgo de desastres, anota que “(…) se trata de un marco limitado, pues sólo abarca a quienes son víctimas de desastres, más no a quienes deben desplazarse por factores complejos como la degradación ambiental o fenómenos de evolución lenta. (...) Es decir que, aunque hay una protección jurídica, existe todavía un vacío legal y regulatorio respecto del fenómeno de desplazamiento forzado por razones ambientales

<sup>3</sup> Corte Constitucional. Sentencias SU-1150 y T-1635 de 2000, T-327 y T-1346 de 2001, T-088 de 2002, T-268 de 2003 y T-790 de 2003 En <https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2021/12/Derechos-fundamentales-de-la-poblacion-desplazada.pdf>.

<sup>4</sup> T 123 de 2024.

que es necesario resolver. Por ello, los remedios jurídicos definidos por la Corte en este caso se adoptan a la luz de dicho déficit, pero también en consideración de las garantías constitucionales y la protección que el derecho internacional ofrece a los desplazados forzados internos, incluidos, a quienes lo hacen por factores ambientales”<sup>5</sup>.

De otro lado, los desarrollos constitucionales y el marco internacional, establecen niveles mínimos de protección a la población desplazada, reconociéndolos como sujetos de especial protección constitucional debido a su condición de especial vulnerabilidad. En particular, frente a la población desplazada por factores ambientales, la Corte dice: “esta Corporación ha enfatizado en los derechos de la población desplazada, y algunas decisiones que muestran que el tema del desplazamiento por factores ambientales no solo no le ha sido ajena, sino que ha llevado a que la Corporación reconozca que quienes se ven forzados a movilizarse por desastres, factores asociados al cambio climático y la degradación ambiental, se encuentran en situación de vulnerabilidad y requieren del Estado protección especial”<sup>6</sup>.

Es por esto que, ante el déficit de protección y la ausencia de un marco normativo especial en materia de desplazamiento forzado por factores ambientales, la Corte exhorta al Congreso de la República y al Gobierno nacional “para que desarrolle un marco normativo para enfrentar el fenómeno del desplazamiento forzado interno por factores ambientales con enfoque diferencial y que atienda las obligaciones del Estado”<sup>7</sup>. Esta iniciativa pretende entonces, contribuir en la ejecución de este mandato a fin de que el Estado subsane “(...) la situación de incumplimiento de sus deberes constitucionales de garantía de los derechos fundamentales de las personas desplazadas”<sup>8</sup> por factores ambientales en Colombia.

### III. EL DESPLAZAMIENTO POR FACTORES AMBIENTALES Y POR CAUSA DE DESASTRES

Según la OIM, en 2022 el desplazamiento forzado por desastres y cambio climático fue 41% mayor a los últimos diez años<sup>9</sup> y los desplazados ambientales superaron a los desplazados por violencia en 2019, afectando a más Estados de la región. En las Américas, el desplazamiento representó el 7.5% del total global de 2,091,000 personas, con una prevalencia de la movilización por desastres (1,687,000 personas) en comparación con los conflictos (404,000 personas)<sup>10</sup>; Adriana

Buchelli, de la Oficina de Acnur en Colombia señaló “que más del 60 % de las personas desplazadas a nivel mundial son de países altamente vulnerables al cambio climático, como Afganistán y Siria, grupo del que también haría parte Colombia” (...) “Acnur predice que, en el 2050, los desplazados por cuestiones ambientales oscilarán entre 9.4 millones y 17.1 millones de personas en América Latina (hasta el 2.6 % de la población total de la región). Así que, en el contexto actual de la crisis climática, los Estados de América Latina deben implementar acciones urgentes y coordinadas a nivel regional e internacional para abordar de manera integral el desplazamiento ambiental”<sup>11</sup>.

La Corte Constitucional, tras reconocer la existencia de desplazamiento forzado por factores ambientales en Colombia<sup>12</sup>, destaca el impacto del desplazamiento por factores ambientales en el país y señala el poco reconocimiento que se ha hecho de este fenómeno en Colombia: “(...) es necesario reconocer que el conflicto armado no es la única causa de desplazamiento interno que se presenta en el país. Existen otros fenómenos que pueden llevar a que las personas tengan que dejar su lugar de origen, sus viviendas y territorios en contra de su voluntad. Un ejemplo de ello, lamentablemente cada vez más común, son los desplazamientos internos por factores ambientales, que incluyen aquellos generados por desastres, las consecuencias del cambio climático y la degradación ambiental. El desplazamiento por factores ambientales, al igual que el generado por el conflicto armado, amenaza y compromete de manera compleja el ejercicio de los derechos de las personas, y es una situación que también debe ser enfrentada por el Estado con prontitud”<sup>13</sup>.

De aquí se desprenden varias conclusiones: la primera, la ausencia de reconocimiento del fenómeno en el contexto de desplazamiento interno, y segundo, el desplazamiento por factores ambientales incluye el causado por desastres, como consecuencia del cambio climático y también de la degradación ambiental. A partir del análisis de los instrumentos internacionales relacionados con este tipo de desplazamiento, la Corte caracteriza el desplazamiento interno por factores ambientales.

La primera característica destacada por la Corte es la connotación multicausal y compleja del desplazamiento forzado por factores ambientales,

Forzado por cuestiones ambientales. Agenda Estado de Derecho. 2024/06/06. Disponible en <https://agendaestado.dodederecho.com/desplazamiento-forzado-por-cuestiones-ambientales/>

<sup>5</sup> Sentencia T 123/24 (subrayado propio).

<sup>6</sup> T 123 de 2024.

<sup>7</sup> *Ibid.*

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> <https://www.iom.int/es/news/de-acuerdo-con-informe-del-idmc-en-2022-hubo-una-cifra-record-de-609-millones-de-desplazamientos-internos>.

<sup>10</sup> McCarter, Gabriela. América Latina ante el Nuevo “Síndrome de la Rana Hervida”: Desplazamiento

<sup>11</sup> <https://www.uniandes.edu.co/es/noticias/ciencias-biologicas/el-fenomeno-del-desplazamiento-por-factores-ambientales>.

<sup>12</sup> Otras sentencias que amparan derechos de personas que habitan en zonas de alto riesgo: Sentencias T-585 de 2008, T-624 de 2011, T-816 de 2012, T-046 de 2015 y T-327 de 2018; afectadas por eventos climáticos extremos: T 530 de 2011, T-295 de 2013, T- 355 de 2013, T -369 de 2021.

<sup>13</sup> Sentencia T 123/24.

empezando porque pueden ser causados por desastres, los efectos adversos del cambio climático y la degradación ambiental. De otro lado, “Los desplazamientos forzados por factores ambientales pueden ocurrir por causas que se manifiestan de manera repentina - tales como sismos, deslizamientos de tierra o inundaciones-, o por situaciones de lenta aparición, como los procesos de desertización, la elevación del nivel del mar o la degradación ambiental progresiva. Como bien lo indica la OIM: “la migración en el contexto del cambio climático y la degradación ambiental suele ser multicausal y la mayoría de las personas migran debido a una combinación de factores sociales, políticos, económicos, ambientales y demográficos”. Esto implica que las personas se desplacen incluso de manera preventiva para evitar un desastre que debido a la degradación ambiental sobreviene, esto no hace que el desplazamiento sea voluntario, sino como un mecanismo de subsistencia.

La segunda característica es la temporalidad. “Los desplazamientos por factores pueden ser temporales o definitivos. Serán temporales aquellas movilizaciones que se presentan de manera limitada, mientras pasa la crisis (...) serán definitivos si el efecto adverso se convierte en permanente y hace imposible el retorno”.

Otra característica es el carácter interno del desplazamiento. “(...) Hace referencia al hecho de que los desplazamientos ocurren dentro de las fronteras de un determinado país. (...) los principios Deng establecen que los desplazados internos son aquellas personas que han sido forzados u obligados a huir o abandonar sus hogares o sus sitios de residencia habitual sin cruzar una frontera internacional, en particular cuando ello obedezca a los efectos de un conflicto armado, una situación generalizada de violencia, violaciones a los derechos humanos, o desastres de origen natural o humano”.

Por último, la corte destaca la mayor afectación a los más vulnerables. “(...) las personas más vulnerables tienden a tener menos capacidad de adaptación, sufren las mayores consecuencias adversas para sus derechos hasta el punto en que ya no tienen otra opción que el desplazamiento. Para ellos, con frecuencia, sus opciones de a dónde ir son limitadas o inexistentes. (...) el Ideam, en la Tercera Comunicación Nacional de Cambio Climático, mostró que existe una diferencia importante para la adaptación al cambio climático entre municipios y departamentos, dependiendo de sus recursos”.

Resulta fundamental destacar el enfoque diferencial que hace la Corte cuando se trata de caracterizar e identificar las mayores afectaciones en razón a la relación particular de las poblaciones con su territorio, anotando “(...) cómo el desplazamiento ambiental impacta a comunidades cuya identidad y subsistencia están estrechamente ligadas a la tierra y a los recursos naturales. Esta Corte, por ejemplo, ha mostrado cómo los pueblos indígenas y afrodescendientes sufren con mayor fuerza el deterioro del ecosistema, en la medida que

“tienen una vulnerabilidad especial a la degradación ambiental por su relación espiritual y cultural con sus territorios y por la dependencia económica con los recursos naturales”. Así mismo, ha hecho notar cómo las afectaciones en los ecosistemas, también impactan de manera notable a la población campesina debido a su conexión especial con el territorio”.

Un elemento clave en relación al desplazamiento forzado por factores ambientales, es su relación con el desplazamiento forzado por causa de la violencia. Precisamente la Sentencia T 305 de 2024, se refiere a las víctimas de desplazamiento por el conflicto armado, destacando que “(...) se encuentran en un mayor riesgo de verse afectadas por desastres y, consecuentemente, verse obligadas a desplazarse por factores asociados al deterioro ambiental. Por la especial condición de vulnerabilidad en la que se encuentra este segmento poblacional, por lo general, se ve obligado a asentarse en zonas de alto riesgo. Esta realidad exige una atención especial de parte de las autoridades encargadas de la gestión del riesgo, en particular de los entes territoriales. Por esta razón, la Sala debe evaluar la actuación de las entidades vinculadas a este trámite constitucional prestando particular atención a si cumplieron con ese deber de proteger a las partes frente al riesgo de desastres”<sup>14</sup>.

Esta providencia reitera, además, que “(...) las autoridades tienen unas obligaciones de prevención y adaptación antes de que se materialice el desplazamiento forzado asociado a factores ambientales. Estas obligaciones encuentran su fundamento en los artículos 2° y 5° de la Constitución, el Acuerdo de París, el Marco de Adaptación de Cancún, la Ley 1523 de 2012 y los Principios Deng y Pinheiro, entre otros. A la luz de estas obligaciones constitucionales, internacionales y legales, el Estado debe implementar medidas de prevención con el fin de evitar al máximo el riesgo de desplazamiento por razones ambientales y, en particular, los riesgos asociados a los desastres. Esa intervención debe basarse en diagnósticos técnicos y participativos, así como estar encaminada a generar condiciones de resiliencia y adaptación para las comunidades en riesgo”.

En cuanto a las obligaciones del Estado, la jurisprudencia reitera aquellas “(...) derivadas de las normas constitucionales e internacionales de protección de los derechos humanos, del derecho ambiental y del cambio climático y de las regulaciones sobre el socorro frente a desastres (...) (i) de prevención y adaptación, (ii) durante los desplazamientos, y (iii) posteriores a ellos.

En Colombia “no hay una normativa legal para atender apropiadamente el desplazamiento forzado interno por factores ambientales, lo cual ubica a las personas desplazadas por esta causa en un déficit de protección constitucional de sus derechos fundamentales. Si bien, el marco normativo de gestión del riesgo de desastres ofrece

<sup>14</sup> Sentencia T 305 de 2024.

algunas herramientas (que, en este caso han debido utilizarse) para la protección de esta población, estas no son suficientes para garantizar la totalidad de sus derechos”<sup>15</sup>.

En sus conclusiones, señala, en consecuencia, que “las víctimas de desplazamiento forzado por factores ambientales enfrentan un déficit de protección constitucional. Por ejemplo, (i) no existe un sistema de registro que permita a dichas personas ser reconocidas como desplazadas; (ii) no hay una atención integral al desplazamiento por factores ambientales, que prevea no solo medidas de atención inmediata o de urgencia, sino también de soluciones duraderas; y (iii) no hay una respuesta que reconozca, atienda y restablezca los diferentes derechos fundamentales que resultan afectados en el marco de dicho fenómeno.

### Desplazamiento por causa de desastres

La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción de Riesgos de Desastres reportó que, desde 1980, los desastres mundiales relacionados con amenazas naturales aumentaron alrededor de un 30%. Como consecuencia de ello, la población afectada se incrementó en un 44.64%. Las pérdidas económicas aumentaron en un 29.13%, mientras que los desplazamientos relacionados con amenazas naturales, entre 1980-2020, sumaron 2.42 millones de personas<sup>16</sup>. Para 2021, el número de desplazamientos internos en los 84 países que presentaron reporte de afectaciones por desastres ascendió a 5.9 millones de personas (UNDRR, 2022); En Colombia 6,7 millones de personas, equivalentes al 13% de la población, son vulnerables y los departamentos con menores ingresos per cápita, tienen la mayor tasa de población afectada (DNP, 2018).

Los desastres entendidos como la manifestación de un riesgo que potencialmente afecta la vida humana, el medio ambiente, las infraestructuras sociales y los sistemas productivos y económicos, causan no solo impactos físicos, sino rupturas espaciales, afectivas y emocionales<sup>17</sup>. El riesgo surge cuando personas, bienes o infraestructuras están expuestos a una amenaza, ya sea de origen natural, antrópico o una combinación de ambas. Estas situaciones involucran dimensiones físicas, económicas, legales, sociales, culturales, psicológicas, ambientales, territoriales, políticas y administrativas<sup>18</sup>.

### Impacto económico de los desastres

El cambio climático y su variabilidad han incrementado la frecuencia e intensidad de desastres, afectando especialmente a las poblaciones más vulnerables en zonas urbanas (Robertson & Castilblanco, 2011). La Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR) establece que un evento se clasifica como desastre cuando cumple con cuatro criterios: provoca la muerte de 10 o más personas; afecta a 100 o más personas; conlleva la declaración de estado de emergencia; y se solicita asistencia internacional (UNDRR, 2020). Por su parte, el Informe del Índice de Desplazamiento Interno IDCM que adelantó estudios en 18 países, indica que el impacto económico del desplazamiento interno el mundo para 2020 como resultado de conflicto, violencia y desastre fue de \$20.5 billones de dólares, un costo que se incrementó debido a la pandemia generada por el COVID19. En Colombia este costo fue equivalente al 0,23% del PIB nacional con valor aproximado de \$742,2 millones de dólares<sup>19</sup>.

El costo del desplazamiento fue calculado con base en el cubrimiento durante un año de los medios de subsistencia (\$490 M - 66%); vivienda (\$84 M- 11%), seguridad (\$92 M 12%), salud (\$73 M - 10%) asistencia básica y educación (\$4 M - 1%) (ver imagen 07). Los costos promedio de atención a cada persona en situación de desplazamiento interno en Colombia fue de \$150 USD, por desplazado, en parte se entiende por la capacidad institucional instalada para la atención, sin embargo, el país se convierte en una de las naciones con mayor número de población desplazada.

Según las bases del Plan Nacional de Desarrollo “A pesar de que entre 2002 y 2022 se han destinado 219 billones de pesos para la atención y reparación a las víctimas (un promedio de 22 mil millones al año), solamente se ha indemnizado al 14% de estas, y en 2021 el 50,1% se encontraba en pobreza monetaria. Si el número de víctimas dejara de aumentar hoy, repararlas integralmente podría tomar 67 años y costar, solo en el rubro de inversión, 142 billones de pesos.

Con relación a esta problemática, Colombia adoptó la política nacional de gestión de riesgos de desastres y creó el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres mediante la Ley 1523 de 2012. La gestión del riesgo vista como un sistema logra la convergencia de un conjunto de procesos de instituciones públicas (nacional, regional y local), comunitarias y cuerpos de socorro en articulación con las políticas, normas, estrategias, planes, procesos, instrumentos y mecanismos existentes, el cual lo lidera el Presidente de la República (ver

<sup>15</sup> Sentencia T 123 de 2024 (subrayado propio).

<sup>16</sup> Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres [UNDRR], 2020.

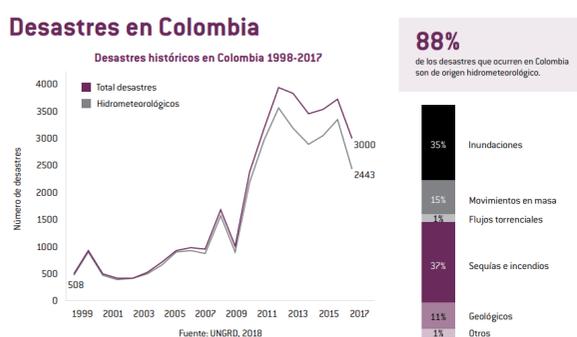
<sup>17</sup> Cancimance López, Jorge y López López José Luis. Reasentamientos posdesastre en Colombia. El caso de Mocoa, Putumayo.

<sup>18</sup> Castillo Cubillos, Mónica Alexandra 2018. Dilemas de la participación en políticas públicas de reasentamiento humano: falla en el diseño del Plan Jarillón de Cali (2012-2017) En <https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/13560/14/TFLACSO-2018MACC.pdf>

<sup>19</sup> (IDCM, 2021, b) UNVEILING THE COST OF INTERNAL DISPLACEMENT 2021. <https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/IDMC%20Cost%20Estimates%20Report%202021.pdf>

imagen 11). Su objetivo es llevar a cabo un proceso social de gestión del riesgo para mejorar la seguridad, calidad de vida y bienestar para aportar al desarrollo sostenible del territorio.

En 2018 el país tuvo un avance significativo con relación al registro histórico de desastres con la expedición del Índice municipal de Gestión de Riesgos de desastres. Este documento dejó en evidencia que para el periodo 1998-2016, el 88% de los desastres estuvieron asociados con eventos hidrometeorológicos y el 74% del total de las pérdidas económicas que se generan en el país por desastres, han estado asociadas a esos hechos relacionados con el tiempo atmosférico y con el agua.



Fuente: DNP, 2018.

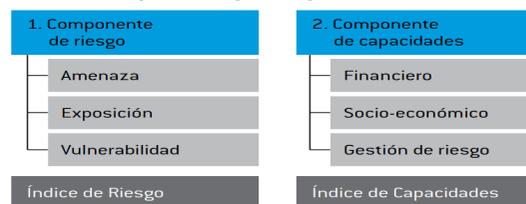
Lamentablemente en Colombia, la gestión del riesgo se ha centrado en atención de desastres de manera reactiva, no solo por el desconocimiento de la norma por parte de la comunidad (Giraldo y Rodríguez, 2019) sino también por la falta de apoyo del Estado central que adjudique el presupuesto para ejecutar las obras de mitigación para la prevención del riesgo. A pesar del alto impacto en la economía y la afectación a la vida e integridad de las personas, el país no cuenta con un registro histórico de los logros, las dificultades y lecciones aprendidas sobre la atención y manejo de desastres, de tal manera que cada evento se maneja de manera diferente y según los lineamientos de la gerencia que se designe en el momento (López, 2022).

Como una medida para conocer el nivel de riesgo y de preparación Estatal para hacer frente a los desastres, Colombia con apoyo del Banco Mundial [BM] y el Mecanismo Mundial para la reducción de desastres y recuperación [GFDRR]<sup>20</sup>, crearon en 2018 el Índice municipal de riesgo de desastres ajustado por capacidades (DNP, 2018), el cual tiene dos componentes: El índice de riesgo de desastre condicionado por los niveles de amenaza, de exposición de la población y los bienes frente a la amenaza y los niveles de vulnerabilidad que se crean por estas condiciones. El componente de capacidades tiene que ver con el nivel de respuesta financiera, socioeconómica y de gestión de riesgo institucional.

<sup>20</sup> Global Facility For Disaster Reduction and Recovery [GFDRR].

### Índice municipal de riesgo de desastres ajustado por capacidades

Figura 1. Índice Municipal de Riesgo de Desastres ajustado por Capacidades



Fuente: DNP, 2018

En Colombia, 6.7 millones de personas son vulnerables socialmente y están expuestas a amenazas por inundaciones, movimientos en masa y flujos torrenciales y los departamentos y municipios con menos ingresos *per cápita* son los que presentan mayores tasas de afectaciones a la población y a sus bienes. Los desastres asociados a eventos naturales evidencian una vulnerabilidad fiscal y se convierten en un gran desafío para la sostenibilidad y estabilidad del país. En el seguimiento realizado a las afectaciones por los eventos hidrometeorológicos en el país entre 1998 y 2016, se encontró que la mayor parte de las afectaciones se generaron a viviendas y estas a su vez, fueron causadas por inundaciones lentas con el 85%, seguido de los movimientos en masa con el 14% y los flujos torrenciales el 1%. Estos porcentajes se invierten al analizar las causas de las muertes, encontrando que el 66% de estas fueron provocadas por los movimientos en masa que ocurren de manera sorpresiva sin dar tiempo a escapar, los flujos torrenciales representan el 19% y las inundaciones lentas un 15%. En promedio, 2800 viviendas fueron destruidas y 160 personas murieron (ver imagen 13) al año (DNP, 2018).

En 2022 las emergencias producto de la variabilidad climática generaron afectaciones acumuladas con un incremento del 46% con respecto al año 2021. En el año 2022, 550.000 fueron afectadas por las lluvias lo que llevó al gobierno a declarar el Estado de desastre.

“En Colombia, fueron más los desplazados por catástrofes que por el conflicto armado en 2023. 293 mil personas dejaron sus hogares por el conflicto armado y 351 mil por desastres”<sup>21</sup> y en 2024 la variabilidad climática aumentó, como lo señalaron la Ministra Susana Muhamad “*Estamos en una situación absolutamente inusual en la que cada pronóstico se ha ido adelantando*” y la Directora del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), Ghislaine Echeverry, quien alertó de los “*13 meses consecutivos que llevamos con los océanos calientes y 11 rompiendo récords de la temperatura del aire*”<sup>22</sup>, lo que aumenta la

<sup>21</sup> Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno en <https://www.uniandes.edu.co/es/noticias/ciencias-biologicas/el-fenomeno-del-desplazamiento-por-factores-ambientales>

<sup>22</sup> <https://www.portafolio.co/economia/regiones/colombia-emergencias-climaticas-que-vivira-el-pais-en-el-segundo-semester-del-2024-medio-ambiente-604884>

cantidad de emergencias climáticas y el nivel de riesgo y amenaza al que debemos enfrentarnos, con eventos extremos de sequía de un lado, e inundaciones y lluvias, por el otro. Debido a estos factores el Gobierno nacional expidió el Decreto número 037 de 2024 – ‘Situación de emergencia nacional’, a fin de dictar e implementar medidas efectivas para mitigar los efectos de las altas temperaturas, que ya han llevado a que varios departamentos y municipios del país declaren la calamidad pública.

#### IV. MARCO INTERNACIONAL NORMATIVO

Los principales instrumentos internacionales frente al desplazamiento forzado interno son los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas<sup>23</sup> conocidos como ‘Principios Deng’, y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, conocidos como los ‘Principios Pinheiro’.

**Los principios Deng** ‘les permiten a los operadores jurídicos interpretar el contenido y el alcance de las obligaciones de los Estados frente a las víctimas en general’<sup>24</sup> y ‘constituyen la normativa básica internacional sobre desplazamiento interno en el mundo entero, replantean y compilan las normas del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho humanitario’. Estos principios fueron incluidos en el Bloque de constitucionalidad en sentido lato mediante Sentencia T-821 de 2007 de la Corte Constitucional.

En su Sección II. Principios relativos a la protección contra los desplazamientos establecen:

*Protección frente al desplazamiento 1. Las autoridades nacionales tienen la obligación y la responsabilidad primarias de proporcionar protección y asistencia humanitaria a los desplazados internos que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción. 2. Los desplazados internos tienen derecho a solicitar y recibir protección y asistencia humanitaria de esas autoridades.*

##### *Prevención del Desplazamiento*

*1. Antes de decidir el desplazamiento de personas, las autoridades competentes se asegurarán de que se han explorado todas las alternativas viables para evitarlo. Cuando no quede ninguna alternativa, se tomarán todas las medidas*

*necesarias para minimizar el desplazamiento y sus efectos adversos.*

*2. Las autoridades responsables del desplazamiento se asegurarán en la mayor medida posible de que se facilita alojamiento adecuado a las personas desplazadas, de que el desplazamiento se realiza en condiciones satisfactorias de seguridad, alimentación, salud e higiene y de que no se separa a los miembros de la misma familia.*

Principio 18. Derecho al nivel de vida adecuado.

1. Los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado.

2. Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes suministrarán a los desplazados internos, como mínimo y sin discriminación, y se cerciorarán de que pueden recibir en condiciones de seguridad:

- a) alimentos indispensables y agua potable;
- b) cobijo y alojamiento básicos;
- c) vestido adecuado; y
- d) servicios médicos y de saneamiento indispensables.

Sección IV Principios relativos a la asistencia humanitaria

Principio 27. Consideración de las necesidades de los desplazados 1. Proporcionar la asistencia, las organizaciones humanitarias internacionales y los demás partícipes competentes prestarán la debida consideración a la protección de las necesidades y derechos humanos de los desplazados internos y adoptarán las medidas oportunas a este respecto.

Sección V Principios relativos al regreso, reasentamiento y la reintegración

Principio 28. Regreso voluntario, seguro y digno o reasentamiento voluntario. Las autoridades competentes tienen la obligación y responsabilidad primarias de establecer las condiciones y proporcionar los medios que permitan el regreso voluntario, seguro y digno de los desplazados internos a su hogar o su lugar de residencia habitual, o su reasentamiento voluntario en otra parte del país. Esas autoridades tratarán de facilitar la reintegración de los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte.

Principio 29. Obligación de prestar asistencia a los desplazados que hayan regresado o se hayan reasentado.

2. Las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan.

<sup>23</sup> Publicados el 11 de febrero de 1998. Sentencia T-327 de 2001: “[l]a interpretación más favorable a la protección de los derechos humanos de los desplazados hace necesaria la aplicación de los Principios Rectores del Desplazamientos Interno consagrados en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, los cuales son parte del cuerpo normativo supranacional que integra el bloque de constitucionalidad de este caso”.

<sup>24</sup> Sentencia C-330 de 2016.

**Los Principios Pinheiro**, Reconocidos como parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato en Colombia Sentencia T-821 de 2007 de la Corte Constitucional, tienen por objeto prestar asistencia a todos los actores competentes, tanto nacionales como internacionales, en el tratamiento de las cuestiones jurídicas y técnicas relativas a la restitución de viviendas, tierras y patrimonio en situaciones de desplazamiento en que las personas afectadas se hayan visto privadas de forma arbitraria o ilegal de sus anteriores hogares, tierras, bienes o lugares de residencia habitual.

Estos Principios se aplican por igual a todos los refugiados, desplazados internos y demás personas desplazadas que se encuentren en situaciones similares y hayan huido de su país pero que tal vez no estén encuadradas en la definición jurídica de refugiado (en lo sucesivo, “refugiados y desplazados”), a quienes se haya privado de forma arbitraria o ilegal de sus anteriores hogares, tierras, bienes o lugares de residencia habitual, independientemente de la naturaleza del desplazamiento o de las circunstancias que lo originaron.

**Derecho internacional de los derechos humanos.** Estos instrumentos contienen compromisos y obligaciones en cabeza de los Estados que, aunque sin una mención expresa, sirven para responder a las situaciones de desplazamiento por factores ambientales. Entre ellos se destacan instrumentos como la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (1966), la Convención Europea para la protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales (1950), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969) y la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (1981).

**Lineamientos para la formulación de políticas públicas en materia de desplazamiento interno Corte Interamericana de Derechos Humanos CIDH.<sup>25</sup>**

lineamiento 8 Retorno, reasentamiento y reintegración local: Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial Adoptar medidas para garantizar soluciones duraderas a las PDI, sin discriminación y de forma segura, digna, informada y voluntaria, entre las que se encuentran, medidas de retorno, integración local y/o reasentamiento.

Poder Legislativo: Adoptar el marco legal que reconozca y garantice los derechos de las PDI al retorno, la integración local o el reasentamiento voluntario en condiciones de seguridad y dignidad.

**Derecho internacional del medio ambiente. Convención Marco de las Naciones Unidas sobre**

Cambio Climático (CMNUCC) de 1992, Protocolo de Kioto (1997)

Marco de Adaptación de Cancún<sup>26</sup>. “En dicho instrumento, la Conferencia de las Partes en la CMNUCC reconoció la importancia de adoptar acciones relativas a los desplazamientos, la migración y la relocalización planificada de grupos humanos inducidos por el cambio climático, y exhortó a los Estados a tomar medidas para el manejo de este tipo de migraciones. En concreto, en dicho documento se invitó a las partes a intensificar las respuestas de adaptación y a adoptar medidas para mejorar el entendimiento, la coordinación y la cooperación “en lo que respecta al desplazamiento, la migración y el traslado planificado como consecuencia del cambio climático, cuando corresponda, a nivel nacional, regional e internacional”<sup>27</sup>.

Acuerdo de París, 2015. “En su artículo 4°, el Acuerdo establece las esferas en las que los Estados deben actuar de manera cooperativa para implementar las medidas en contra de los efectos del cambio climático. Entre otras cuestiones, el Acuerdo hace referencia a: i) sistemas de alerta temprana; ii) preparación para situaciones de emergencia; iii) fenómenos de evolución lenta y los que puedan producir pérdidas y daños permanentes e irreversibles; y iv) evaluación y gestión integral del riesgo. Dicho artículo del Acuerdo establece, además, que los Estados tienen el deber de reforzar la cooperación para fortalecer las medidas y el apoyo con respecto a las pérdidas y los daños relacionados con los efectos adversos del cambio climático”<sup>28</sup>.

**Marco normativo Gestión del Riesgo de Desastres. Marco de Acción de Hyogo 2005-2015. Reducción de riesgos de desastres**

Marco de Acción de Sendai 2015-2030. Este Marco, “se convirtió en una nueva hoja de ruta para la prevención, reducción y gestión del riesgo de desastres y para garantizar la participación de las comunidades en las decisiones de adaptabilidad al cambio climático.”<sup>29</sup> Este documento introdujo el concepto de “reconstruir mejor”, que apunta a que, los Estados parte adopten medidas de preparación y contingencia para eventos de desastre, garantizando la participación de todos los sectores y actores afectados<sup>30,31</sup>.

<sup>26</sup> El Marco de Adaptación de Cancún hace parte de los Acuerdos de Cancún a los que llegaron los Estados Parte de la CMNUCC en 2010. Ver: FCCC/CP/2010/7/Add.1, disponible en: <https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf>

<sup>27</sup> FCCC/CP/2010/7/Add.1, pág. 5. En Sentencia 123 de 2024

<sup>28</sup> *Ibid.*

<sup>29</sup> La Corte con anterioridad a hecho mención a este instrumento en la Sentencia T-333 de 2022.

<sup>30</sup> Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas, Marco de Sendai, numeral 33. Pág. 21.

<sup>31</sup> Sentencia 123 de 2024.

<sup>25</sup> Lineamientos para la formulación de políticas públicas en materia de desplazamiento interno Corte Interamericana de Derechos Humanos CIDH En <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/guia-desplazamientointerno.pdf>.

“Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres”, vinculada al Marco de Acción de Sendai. 2015

#### **Informes de Relatores de Naciones Unidas.**

Informe del Relator de Naciones Unidas sobre los Derechos Humanos de los Desplazados Internos, Walter Kälin.

Informe de la ex Relatora Cecilia Jiménez-Damary, desplazamientos en el contexto de los efectos adversos del cambio climático de evolución lenta<sup>32</sup>.

Informe del ex Relator Chaloka Beyani sobre los derechos humanos de los desplazados internos<sup>33</sup>.

#### **Otros instrumentos**

Principios de Península sobre Desplazamiento Climático<sup>34</sup>

Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular

Estrategia Institucional sobre Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático 2021-2030<sup>35</sup>

Panel de alto nivel sobre el desplazamiento forzado interno

Marco IASC de soluciones duraderas para las personas desplazadas internamente

Convención de la Unión Africana para la protección y la Asistencia de los desplazados internos de Africa Convención Kampala 2009

Principios básicos y directrices de las Naciones Unidas sobre los desalojos y el desplazamiento generados por el desarrollo, 2007

### **V. MARCO NORMATIVO NACIONAL**

#### **Desplazamiento forzado interno**

**Ley 387 de 1997**, por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la

*atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia.*

**Ley 1448 de 2011**, por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.

**Decreto número 2569 de 2000**, por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones.

**Decreto número 2007 de 2000**, por el cual se reglamentan parcialmente los Artículos 7°, 17 y 19 de la Ley 387 de 1997, en lo relativo a la oportuna atención a la población rural desplazada por la violencia, en el marco del retorno voluntario a su lugar de origen o de su reasentamiento.

**Decreto número 250 de 2005**, por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones.

**Decreto número 4633 de 11**, por medio del cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de derechos territoriales a las víctimas pertenecientes a los Pueblos y Comunidades indígenas.

**Decreto número 4634 de 11**, por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de tierras a las víctimas pertenecientes al pueblo Rrom o Gitano.

**Decreto número 4635 de 11**, por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.

**Decreto número 4800 de 11**, por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.

**Decreto número 4829 de 11**, por el cual se reglamenta el capítulo III del título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras.

**Resolución número 00351 de 2015 - Unidad para las Víctimas**, por la cual se desarrolla el procedimiento para la entrega de atención humanitaria de emergencia y transición a las víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el Registro Único de Víctimas (RUV).

**Resolución número 01126 de 2015**, por la cual se adoptan los criterios técnicos de evaluación de la superación de la situación de vulnerabilidad y el índice Global de Restablecimiento Social y Económico de las víctimas de desplazamiento forzado.

**Resolución número 289 de 2016**, por la cual se define el proceso de aplicación de los principios de subsidiariedad y concurrencia, en la estrategia de corresponsabilidad para la vigencia 2016.

<sup>32</sup> Asamblea General de la ONU, Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Cecilia Jiménez-Damary sobre desplazamientos internos en el contexto de los efectos adversos del cambio climático de evolución lenta. A/75/207, 20 Julio 2020, A/75/207. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/60d262794.html>

<sup>33</sup> Asamblea General de la ONU, Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Sr. Chaloka Beyani. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9654.pdf>.

<sup>34</sup> The Peninsula Principles on Climate Displacement within States. Disponible en: <https://reliefweb.int/report/world/peninsula-principles-climate-displacement-within-states-2013>

<sup>35</sup> Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Estrategia Institucional Sobre Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático 2021-2030. Promoviendo un enfoque integral basado en los derechos y los datos empíricos para abordar la migración en el contexto de la degradación ambiental, el cambio climático y los desastres, en beneficio de los migrantes y las sociedades. OIM, Ginebra. Disponible en: <https://environmentalmigration.iom.int/iom-strategy-migration-environment-and-climate-change-2021-2030>.

### Gestión del Cambio Climático<sup>36</sup>

la Ley 1450 del 2011, ordenó la creación de cuatro mecanismos para la adaptación al cambio climático: el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, la Estrategia de Desarrollo Bajo en Carbono (ECDBC en adelante)<sup>37</sup>, la Estrategia Nacional para la Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal (REDD+) y la Estrategia financiera para disminuir la vulnerabilidad fiscal del Estado ante la ocurrencia de un desastre natural. Con posterioridad a esta ley, se adoptó el Conpes 3700 de 2011 en el que se diseñó la estrategia institucional para la articulación de políticas y acciones en materia de cambio climático en Colombia.

Instrumentos de Mitigación: la ECDBC, la Estrategia de política de gestión financiera ante el riesgo de desastres por fenómenos de la naturaleza, el Programa Nacional de Cupos Transables de Emisión de Gases de Efecto Invernadero (PNCTE)<sup>38</sup>, y la Ley 2169 de 2021 que impulsó el desarrollo bajo en carbono del país

Instrumentos de adaptación: Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (PNACC)

Decreto número 298 de 2016, que creó el Sistema Nacional de Cambio Climático (SISCLIMA), para coordinar, articular, formular y hacer seguimiento y evaluación a las políticas, normas y estrategias en materia de adaptación al cambio climático y a la mitigación de gases efecto invernadero

Ley 1931 de 2018, fijó una serie de directrices para la gestión del cambio climático, entre otras, la obligatoriedad de adoptar “Planes Integrados de Gestión del Cambio Climático Sectoriales” en el nivel nacional y “Planes Integrados de Gestión del Cambio Climático Territoriales” en el nivel territorial para adoptar, entre otras finalidades, medidas de adaptación al cambio climático

“Estrategia Climática de Largo Plazo de Colombia” (E2050), orientada a promover resiliencia frente a las transformaciones del clima

### Gestión del Riesgo

#### Ley 1523 de 2011

*por la cual se adopta la política Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres y se establece el Sistema Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres (SNGRD) y se dictan otras disposiciones.*

Definida así misma como “un proceso social” (artículo 1°), contempla la implementación de instrumentos jurídicos para adelantar los procesos de reasentamiento basado en la prevención del riesgo. La atención de áreas con amenazas altas o situaciones de desastre permiten la expropiación y la creación de reservas de tierra con dicha finalidad (art. 40, Función Pública).

“La regulación del SNGRD no hace alusión explícita al fenómeno del desplazamiento forzado por razones ambientales. Sin embargo, algunos planes y actuaciones podrían constituir medidas de atención y protección de las víctimas de ese fenómeno. En particular:

(i) el SNGRD prevé diferentes instrumentos tales como el Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, el cual debe incluir acciones para la recuperación (que incluyen la rehabilitación y reconstrucción). Por su parte, la estrategia de respuesta debe optimizar la prestación de servicios básicos relacionados con la salud y el saneamiento, la búsqueda y rescate, albergues y alimentación, la prestación de servicios públicos y la seguridad y convivencia, entre otros.

(ii) EL SNGRD también establece que la gestión del riesgo de desastres debe adelantarse a través de la planificación territorial. En ese sentido, precisa que los municipios, los distritos y los departamentos deben tener en cuenta las previsiones de la Ley 9ª de 1989 y la Ley 388 de 1999, dentro de las que se destaca la inclusión de: (i) mecanismos para el inventario de asentamientos en riesgo; (ii) la identificación, delimitación y tratamiento de las zonas expuestas a amenazas derivadas de fenómenos naturales, socio naturales o antropogénicos no intencionales que incluyan los mecanismos de reubicación de asentamientos; (iii) la transformación del uso asignado a dichas zonas para prevenir reasentamientos de alto riesgo; (iv) la constitución de reservas de tierras para posibles reasentamientos; y (v) el uso de mecanismos jurídicos de adquisición y expropiación de inmuebles necesarios para lograr la reubicación de poblaciones en alto riesgo .

(iii) El SNGRD establece la obligación de la UNGRD –en el nivel nacional– y de las gobernaciones y alcaldías –en el nivel territorial– de elaborar y ejecutar planes de acción específicos para la rehabilitación y reconstrucción de las áreas afectadas cuando se declare una situación de desastre o calamidad pública.

(iv) El SNGRD señala que, en la etapa de recuperación, la cual incluye la rehabilitación y reconstrucción, las autoridades deben adoptar acciones para el restablecimiento de las condiciones normales de vida de la población afectada. Esto supone, ofrecer soluciones para la reubicación y reasentamiento de los damnificados.

Asimismo, la Ley 1523 de 2012 desarrolla un régimen especial que activa diferentes facultades para la atención de situaciones de desastre y calamidad pública. Este régimen especial comporta una serie de medidas y prerrogativas más amplias en cabeza de las autoridades, las cuales están previstas en los artículos 65 a 89 de dicha ley”.<sup>39</sup>

Decreto número 0978 de 2024. “Por medio del cual se adopta la segunda actualización del Plan

<sup>36</sup> Sentencia 123 de 2024

<sup>37</sup> Gobierno de Colombia. *Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono*. Disponible en: <https://www.car.gov.co/uploads/files/5ade3a8222934.pdf>

<sup>38</sup> Creado mediante la ley 1931 de 2018.

<sup>39</sup> Sentencia 123 de 2024.

Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, y se dictan otras disposiciones”.

**Jurisprudencia**

Sobre derechos de personas que habitan en zonas de alto riesgo: Sentencias T-585 de 2008, T-624 de 2011, T-816 de 2012, T-046 de 2015 y T-327 de 2018; derechos de personas afectadas por eventos climáticos extremos: T 530 de 2011, T-295 de 2013, T- 355 de 2013.

Sentencia T-369/21 derechos de personas afectadas por desastres naturales y debido proceso.

Sentencia 123 de 2024. Reconoce el desplazamiento forzado por factores ambientales, el déficit de protección constitucional a las personas desplazadas por estas causas, ordena regular la materia y formular una política pública.

Sentencia 305 de 2024. Reitera jurisprudencia en materia de desplazamiento forzado por factores ambientales. Protege el derecho a una vivienda digna.

Sentencia T-865/11. Derecho a la vivienda digna. Esta sentencia se pronuncia sobre el deber de las autoridades administrativas de reubicar a las personas asentadas en zonas de alto riesgo no mitigable por remoción de masa - Garantía de acceder a una vivienda digna.

Sentencia T-256/15. Acción de tutela interpuesta por pueblos indígenas contra la empresa Cerrejón, aborda el caso de la comunidad que ha sufrido un proceso de reasentamiento por causa de la actividad carbonífera. La sentencia resuelve conceder el amparo de los derechos al ambiente sano, a la vida, la salud, al agua potable y a la consulta y el consentimiento previo, libre e informado.

**VI. CONFLICTO DE INTERESES**

Según lo establecido en el artículo 3° de la Ley 2003 de 2019, corresponde enunciar las posibles circunstancias en las que se podría incurrir en conflicto de interés por parte de los congresistas que participen de la discusión y votación del Proyecto de Ley. En ese sentido, señala el artículo 1° de la Ley 2003 de 2019 lo siguiente:

“**Artículo 1°.** 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 el 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”.

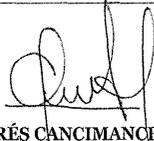
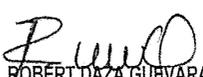
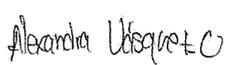
Revisadas las disposiciones que contienen la presente iniciativa se concluye que la misma no tiene la potencialidad de generar conflicto de interés a algún congresista por cuanto no crea beneficios particulares, actuales ni directos, y tampoco lo hace para los parientes o familiares por consanguinidad, afinidad o parentesco civil en los términos del artículo 286 y 287 de la Ley 5ª de 1992. No obstante, cada congresista estará obligado a evaluar su situación personal sobre eventuales conflictos de interés que puedan existir el estudio de este proyecto de ley.

**VII. 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 ordena gasto, no genera beneficios tributarios adicionales, ni impone cargas impositivas a las entidades del orden nacional o territorial, por lo cual no tiene un impacto para las finanzas del gobierno.

De las y los honorables Congresistas,

 <b>ANDRÉS CANCIMANCE LÓPEZ</b> Representante a la Cámara – Putumayo Pacto Histórico	 <b>ROBERT DAZA GUEVARA</b> Senador de la República Pacto Histórico-Polo Democrático
 <b>PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA</b> Representante a la Cámara Pacto Histórico - Boyacá	 <b>LEIDER ALEXANDRA VÁSQUEZ OCHOA</b> Representante a la Cámara por Cundinamarca PACTO HISTÓRICO

