



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° 640

Bogotá, D. C., miércoles, 7 de mayo de 2025

EDICIÓN DE 18 PÁGINAS

DIRECTORES:

DIEGO ALEJANDRO GONZÁLEZ GONZÁLEZ

SECRETARIO GENERAL DEL SENADO

www.secretariassenado.gov.co

JAIME LUIS LACOUTURE PEÑALOZA

SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA

www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

INFORME DE PONENCIA POSITIVA PARA PRIMER DEBATE EN LA COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL DEL SENADO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO 349 DE 2024 SENADO

por medio de la cual se modifica el artículo 19 de la Ley 1625 de 2013 y se dictan otras disposiciones - Ley por decisiones más equilibradas.

Bogotá, D. C. mayo 2025

Honorable Senador
Ariel Fernando Ávila Martínez
Presidente Comisión Primera Constitucional
Senado de la República
Ciudad

Ref.: Informe de ponencia positiva para primer debate en la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República de Colombia del Proyecto de Ley N° 349 de 2024 Senado "Por medio de la cual se modifica el artículo 19 de la ley 1625 de 2013 y se dictan otras disposiciones - Ley por decisiones más equilibradas".

Respetado presidente,

Atendiendo a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 150 de la Ley 5ª de 1992, me permito rendir Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate en la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República de Colombia el Proyecto de Ley N° 349 de 2024 Senado "Por medio de la cual se modifica el artículo 19 de la ley 1625 de 2013 y se dictan otras disposiciones - Ley por decisiones más equilibradas".

Cordialmente,


Germán Blanco Álvarez
Senado de la República
Ponente

Proyecto de Ley N° 349 de 2024 Senado "Por medio de la cual se modifica el artículo 19 de la ley 1625 de 2013 y se dictan otras disposiciones - Ley por decisiones más equilibradas".

Antecedentes

El presente proyecto de ley fue radicado el 11 de diciembre del 2024 en la Secretaría General del Senado por parte de los senadores Esteban Quintero Cardona, Germán Blanco Álvarez, Mauricio Giraldo Hernández, José Vicente Carreño, Paola Holguín Moreno, Honorio Henríquez Pinedo, Yenny Rozo Zambrano, Andrés Guerra Hoyos, Alejandro Carlos Chacón, David Luna Sánchez, María Fernanda Cabal, Paloma Valencia Laserna, Enrique Cabrales Baquero, Jorge Benedetti Martelo; y el Representante Luis Miguel López y publicado en la gaceta 1 del 2025 Senado.

Objeto de la Ley

El proyecto busca adicionar un inciso del párrafo del artículo 19 de la Ley 1625 de 2013, en el sentido de excluir del poder de veto del que trata tal norma a los municipios núcleo que no son capitales de departamento, en relación con la aprobación del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, el Plan de Inversiones y el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos del Área Metropolitana y la elección del Director del Área Metropolitana.

Conveniencia de la iniciativa

En Colombia, las Áreas Metropolitanas (AM) surgen dentro del marco jurídico con la reforma constitucional de 1968 (Carrión, 2009). Esta reforma permitió la creación de áreas metropolitanas y asociaciones de municipios para coordinar la planeación y ejecución de políticas. Sin embargo, la reglamentación de las condiciones en las cuales deben operar las áreas metropolitanas tuvo lugar sólo hasta el decreto-ley 3104 de 1979 "por la cual se dictan normas para la organización y funcionamiento de las áreas metropolitanas", mientras las primeras áreas metropolitanas oficialmente declaradas del país surgieron en la década de 1980. La Constitución Política de 1991 incluye las áreas metropolitanas como entidades administrativas. Las principales leyes que han modificado los parámetros para la creación o el funcionamiento de las áreas metropolitanas a partir de entonces han sido la ley 128 de 1994 o Ley Orgánica de Áreas Metropolitanas y, posteriormente, la ley 1625 de 2013 o Ley de Áreas Metropolitanas, derogatoria de la primera. Además, las leyes 388 de 1997 y 1454 de 2011 con respecto al funcionamiento de los municipios y a los mecanismos de planificación dentro de los mismos, la ley 99 de 1993 en cuanto a la participación de las áreas metropolitanas dentro del Sistema Nacional Ambiental (SINA) y el decreto 170 de 2001, del Ministerio de Transporte contienen disposiciones que conciernen a las áreas metropolitanas. Así, a pesar de que el estatuto más reciente para las áreas metropolitanas en Colombia data de 2013, el país ha incluido esta figura en su ordenamiento jurídico desde finales de la década de 1960.

Dentro del marco normativo bajo el cual operan las áreas metropolitanas actualmente en Colombia, explorando los criterios para su conformación y funcionamiento se han establecido el Área Metropolitana

del Valle de Aburrá (constituida por nueve municipios en 1980, un municipio agregado en 2016), Área Metropolitana de Bucaramanga (constituida por dos municipios en 1981, un municipio agregado en 1986), Área Metropolitana de Barranquilla (constituida por cinco municipios en 1981), Área Metropolitana de Cúcuta (constituida por cuatro municipios en 1981) y Centro Occidente (constituida por dos municipios en 1981, un municipio adicional agregado en el mismo año) y Valledupar (constituida por seis municipios en 2005).

Por ello, tomando como base la ley 1625 de 2013 y ampliando el análisis con otras normativas vigentes que se refieren a las áreas metropolitanas.

La Constitución Política de Colombia, en su artículo 319, establece las áreas metropolitanas como entidades administrativas con funciones asociadas al desarrollo armónico del territorio, la racionalización y eventual prestación de servicios públicos, y la ejecución de obras de interés metropolitano. Adicionalmente, establece la posibilidad de que estas entidades puedan convertirse en distritos (Const., 1991). Por su parte, la ley 1625 de 2013 establece cuatro competencias en las que se inscribe la actuación de las áreas metropolitanas y que determinan sus funciones. La primera de ellas es la programación y coordinación del desarrollo "armónico, coordinado y sustentable" de los municipios que la integran. La segunda, la racionalización y eventual prestación de los servicios públicos dentro del mismo territorio. La tercera, la ejecución de obras de infraestructura vial y el desarrollo de proyectos de interés social. Finalmente, la cuarta tiene que ver con el establecimiento de directrices para el ordenamiento territorial de sus municipios miembros, de tal forma que se armonicen sus Planes de Ordenamiento Territorial (Ley 1625, 2013).

Las funciones de las AM consignadas en la ley son más específicas, y están relacionadas con la declaratoria y regulación de hechos metropolitanos, la planeación del desarrollo, la gestión de la Vivienda de Interés Social -en cuanto a la articulación del Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social y la adopción de políticas metropolitanas de vivienda-, la racionalización y eventual prestación de servicios públicos, la ejecución de obras de infraestructura, el ejercicio de la autoridad ambiental y la gestión de la movilidad, a través de la formulación y adopción de políticas de movilidad regional. En general, puede decirse que, por sus funciones, las áreas metropolitanas se definen como planeadoras del desarrollo, el ordenamiento territorial y la movilidad, así como de programas metropolitanos de vivienda, coordinadoras de la implementación de políticas nacionales de Vivienda de Interés Social y reguladoras en temas de medio ambiente, servicios públicos (racionalización en la prestación de los servicios públicos) y movilidad, además de ejecutoras de obras de carácter metropolitano.

Como instrumentos para la planeación y control de los fenómenos que sobrepasan el ámbito municipal, la ley establece la promulgación de hechos metropolitanos, el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano y el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial. A continuación, se resumen las características de cada uno de estos instrumentos. Entendida como el mejoramiento de las condiciones de eficiencia en la prestación de servicios públicos.

Hechos metropolitanos

Según la ley 1625, los hechos metropolitanos son "aquellos fenómenos económicos, sociales, tecnológicos, físicos, culturales, territoriales, políticos o administrativos, que afecten o impacten simultáneamente a dos o más de los municipios que conforman el Área Metropolitana" (Ley 1625, 2013, art. 10). Como puede observarse, la definición legal de hechos metropolitanos es considerablemente comprensiva, y les permite a las áreas metropolitanas ampliar sus competencias a aspectos que exceden los establecidos explícitamente por la ley.

Para su definición, los hechos metropolitanos deben satisfacer los criterios de alcance territorial, eficiencia económica, capacidad financiera, capacidad técnica, organización política administrativa e impacto social (Ley 1625, 2013). La satisfacción de estos criterios se hace efectiva cuando la atención del hecho metropolitano demanda más de lo que puede ofrecerse en el nivel municipal, pero igual o menos de lo que se puede ofrecer desde el metropolitano.

Criterio	Definición
Alcance territorial	Tiene en cuenta el impacto sobre el territorio, considerando los costos y beneficios, para establecer si el hecho tiene alcance metropolitano.
Eficiencia económica	Evalúa la generación de nuevas economías de escala con la aplicación del proyecto que defiende el hecho metropolitano.
Capacidad financiera	Permite determinar si las acciones o funciones que se considerarán hechos metropolitanos requieren inversiones que superan las capacidades locales tomadas individualmente.
Capacidad técnica	Consiste en la evaluación de si las funciones, obras y servicios que se van a ejecutar tienen niveles mayores de eficacia y eficiencia si se realizan a nivel metropolitano.
Organización político-administrativa	Considera la estructura institucional y administrativa para determinar si la atención del hecho metropolitano corresponde con un nivel supramunicipal.
Impacto social	Evalúa la incidencia del fenómeno o hecho metropolitano en la población.

Plan Integral de Desarrollo Metropolitano

Los instrumentos de planeación que articulan las demás funciones de las áreas metropolitanas con la atención a los hechos metropolitanos son los *planes integrales de desarrollo metropolitano* (PIDM). Estos planes constituyen un marco de acción de largo plazo para que las políticas públicas ejecutadas, tanto por el área metropolitana como por cada municipio, converjan en un objetivo común de desarrollo. El PIDM constituye una *norma de superior jerarquía*, es decir que determina obligatoriamente los planes de ordenamiento territorial y los planes de desarrollo municipal, en lo referente a los hechos metropolitanos. La tabla 3 resume los componentes de su formulación.

Según la norma, el PIDM debe incluir la misión y visión de la región en relación con los Hechos Metropolitanos y las competencias otorgadas a las Áreas Metropolitanas, así como las estrategias puntuales mediante las cuales se lograrán los objetivos. Estrategia para la Gestión Integral del Agua, el Sistema Metropolitano de Vías y Transporte público, el Sistema de Equipamientos Metropolitanos, la estrategia para la vivienda social y prioritaria, el ordenamiento del suelo rural y suburbano, los mecanismos de reparto de cargas y beneficios, y el programa de ejecución (Ley 1625, 2013).

El Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial es una novedad de la ley 1625 con respecto a la normativa anterior (ley 128, "orgánica de áreas metropolitanas"). Este plan, que también contiene normas obligatoriamente generales, especifica la planeación en la movilidad regional, el transporte metropolitano, la estrategia de gestión de agua, y la vivienda social y prioritaria.

Tanto el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial como el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano deben contener necesariamente:

Las normas obligatoriamente generales que definen los objetivos y criterios a los que deben sujetarse los municipios que hacen parte del área, al adoptar sus planes de ordenamiento territorial en relación con las materias referidas a los hechos metropolitanos, de acuerdo con lo previsto en la presente ley (Ley 1625, 2013, p. art.13)

Esto les asigna a ambos planes competencias idénticas en lo referente a las normas obligatoriamente generales en relación con los hechos metropolitanos, por lo que la planeación del ordenamiento territorial en el orden municipal debe cumplir necesariamente las directrices de ambos planes.

Que el Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial contenga un programa de ejecución al que debe hacerse seguimiento mediante la constitución de un expediente metropolitano permite distinguir desde el punto de vista de la norma el PEMOT del PIDM. Mientras que el PIDM tiene una perspectiva de largo plazo, el PEMOT tiene un programa de ejecución con unas vigencias similares a los POT municipales, es decir que tiene metas específicas en el corto y mediano plazo.

Otra normativa relacionada con las Áreas Metropolitanas.

Otras normas relacionadas con la articulación de los municipios en áreas metropolitanas son la ley 388 de 1997 y la ley 1454 de 2011 en términos de planeación, la ley 99 de 1993 en temas ambientales, y la ley 769 de 2002 (código nacional de tránsito) y el decreto 170 de 2001 en cuanto a competencias en movilidad, respectivamente. Tanto la ley 388 como la 1454 están orientadas al ordenamiento territorial. La primera de ellas establece los parámetros para la formulación y ejecución de los Planes de Ordenamiento Territorial, mientras que la segunda se centra en establecer normas orgánicas para el ordenamiento y el desarrollo territorial del país, en todos los niveles (no solamente en el municipal).

a) Ley 388 de 1997

En la ley 388 de 1997 se establecen detalladamente los lineamientos para los planes de ordenamiento territorial en el nivel municipal, y las herramientas legales y técnicas necesarias para la formulación y ejecución de esos planes. Esta ley concibe las áreas metropolitanas como un ente de planeación de nivel superior a los municipios, pero inferior al nivel departamental y nacional, y antepone jerárquicamente las directrices de las áreas metropolitanas sobre las disposiciones municipales.

La ley 388 brinda a las áreas metropolitanas herramientas de gestión como la enajenación voluntaria o expropiación de inmuebles. Asimismo, reglamenta la participación de estas entidades en la plusvalía generada por las obras que ejecuten "De acuerdo con lo que al respecto definan los planes integrales de desarrollo metropolitano" (Ley 388, 1997, art. 87)

b) Ley 1454 de 2011 – Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial

Mientras que la ley 388 define las características de los Planes de Ordenamiento Territorial para los municipios de Colombia, la ley 1454 establece un marco general para la actuación de las entidades territoriales y administrativas en lo relativo al ordenamiento y desarrollo territorial, así como las competencias de las entidades territoriales y áreas metropolitanas en este tema.

En ese sentido, la ley define las competencias generales de cada órgano de planeación en relación con su jurisdicción territorial y las posibilidades de gestión en coordinación con la Nación y el Plan Nacional de Desarrollo. En el caso de las áreas metropolitanas, son consideradas dentro de esta ley como esquemas asociativos territoriales entre municipios, es decir, como asociaciones en las cuales un municipio con un mayor nivel de desarrollo beneficia a otros municipios colindantes menos desarrollados "a fin de hacer efectivos los principios de solidaridad, equidad territorial, equidad social, sostenibilidad ambiental y equilibrio territorial" (Ley 1454, 2011). En esta categoría se encuentran también las asociaciones de municipios, asociaciones de departamentos, regiones de planificación y gestión, y las regiones administrativas de planificación. Adicionalmente, la ley estipula la posibilidad de que dos o más áreas metropolitanas en uno o varios departamentos puedan asociarse para organizar la prestación de servicios públicos, obras de ámbito regional y el cumplimiento de funciones administrativas, mediante convenios o contratos plan.

<p>Órganos directivos de las áreas metropolitanas</p> <p>La ley de áreas metropolitanas puede considerarse como orientadora de territorios mejor planeados, que se estructuren en favor de la sustentabilidad y que no obstaculicen su desarrollo por problemas administrativos intermunicipales. Como se observó en el apartado anterior, las áreas metropolitanas, en tanto esquemas asociativos territoriales, sirven para que se dé más fácilmente la colaboración entre los municipios más desarrollados y los menos desarrollados.</p> <p>El principal órgano administrativo de las áreas metropolitanas es la Junta Metropolitana. Al interior de ésta, los alcaldes de los municipios miembros – incluido el municipio núcleo-, un representante del concejo del municipio núcleo y uno de los demás concejos tienen voz y voto, mientras que los demás integrantes –a saber, un delegado permanente del Gobierno Nacional y los presidentes de los Consejos Asesores Metropolitanos (generalmente el Director del Área Metropolitana)- tienen voz pero no voto.</p> <p>El municipio núcleo tiene un papel preponderante en todas las instancias de las Áreas Metropolitanas. Además de que su alcalde es el presidente de la Junta Metropolitana, es el único municipio cuyo Concejo tiene un representante permanente en dicho órgano. Adicionalmente, el presidente de la junta es el único miembro con el poder de sancionar los Acuerdos Metropolitanos, expedir decretos metropolitanos y remover de su cargo al Director del Área Metropolitana.</p> <p>Los Consejos Asesores Metropolitanos tienen representación de los municipios miembros y el departamento. Sin embargo, sólo su presidente, es decir, el director del A.M., puede asistir a la junta metropolitana como invitado permanente. Así, el municipio núcleo tiene tres representantes en la Junta Metropolitana: el Alcalde, que cumple la función de presidente y tiene, en consecuencia, unas responsabilidades y facultades específicas; un miembro del concejo municipal, y, sin voto pero con voz, el Director del A.M. que, si bien no es un funcionario del Municipio núcleo, si es nombrado a partir de la tema presentada por el Alcalde del municipio núcleo y es un empleado de libre remoción de dicho alcalde. Teniendo en cuenta que, según la misma ley, las decisiones en la junta metropolitana se toman por mayoría simple, la influencia del municipio núcleo en esas decisiones es mayor que la de los demás municipios integrantes. Adicionalmente, tal y como está estipulado en el artículo 19 de la ley, el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, el Plan de Inversiones y el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos del Área Metropolitana, así como la elección del Director del Área Metropolitana deberán tener el voto afirmativo del presidente de la Junta, lo que aumenta la influencia del alcalde del municipio núcleo en las políticas metropolitanas. Es por ello que teniendo en cuenta que el Municipio Núcleo es la ciudad capital de cada departamento se entiende acorde a la organización político administrativa, pero si se pretende constituir un área metropolitana donde no se encuentre la ciudad capital del departamento es necesario que por equidad y debida representación el municipio núcleo de esas eventuales Areas Metropolitanas al momento de aprobar, el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, el Plan de Inversiones y el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos del Área Metropolitana, así como la elección del Director del Área Metropolitana</p>	<p>Las funciones de cada uno de los órganos de las áreas metropolitanas en Colombia, según la ley 1625. La Junta Metropolitana, en su condición de máximo organismo para la toma de decisiones, tiene injerencia en la planeación del desarrollo, la racionalización de la prestación de servicios públicos, la infraestructura metropolitana, la gestión ambiental, el transporte y las decisiones fiscales y administrativas al interior de la institución. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, el presidente de la junta tiene atribuciones especiales en las principales decisiones ejecutivas. Adicionalmente, el director del AM tiene entre sus funciones la presentación de proyectos de acuerdo metropolitanos –entre los cuales están los PIDM y los PEMOT- para la aprobación de la junta metropolitana, en su defecto, del presidente de la Junta. Estos acuerdos de la Junta Metropolitana, así como los decretos expedidos por el presidente de dicha corporación se constituyen en normas de superior jerarquía para los municipios miembros en los asuntos que atribuye la ley. En conclusión, la ley de áreas metropolitanas establece unos mecanismos de decisión en los que el municipio núcleo tiene una mayor influencia. Esta estructura institucional es coherente con la concepción de las áreas metropolitanas como esquemas asociativos en los que el municipio más desarrollado apoya a los menos desarrollados para propender por la integralidad y ordenamiento del desarrollo. Sin embargo, la norma es clara en dictar que la influencia de las áreas metropolitanas en las políticas municipales se refiere únicamente a las competencias consignadas en la ley y a los hechos metropolitanos, y que estos últimos no pueden ser constituidos por decreto del Presidente de la Junta, sino que deben ser aprobados por mayoría simple en este órgano, lo que impide que las competencias de las Áreas Metropolitanas sean ampliadas por una decisión unilateral.</p> <p>Financiación de las áreas metropolitanas</p> <p>La ley 1625 no modifica lo concerniente a Patrimonio y Rentas con respecto a la ley 128 de 1994. En su artículo 28, la ley enumera las fuentes de ingresos de las Áreas Metropolitanas, entre las cuales algunas dependen de las decisiones de distintas entidades territoriales, otras están dirigidas a las áreas metropolitanas de forma fija a partir de la ley, y otras dependen del ejercicio de las funciones de estas entidades. El anexo 4 contiene la información correspondiente.</p> <p>Según esta misma ley, el control a la ejecución de estos recursos es realizado por la Contraloría del departamento en el que esté inscrito el municipio núcleo del Área Metropolitana. Adicionalmente, los alcaldes de los municipios dentro de un Área Metropolitana están facultados, previa aprobación de su Concejo Municipal, para recaudar recursos adicionales por concepto de valorización orientada a la financiación de obras de impacto metropolitano.</p> <p>Como puede observarse, son más, en número, las fuentes de financiación de las Áreas Metropolitanas que no dependen de entidades territoriales. En este conjunto existen rubros asociados tanto al manejo ambiental como al manejo de la movilidad y la ejecución de obras de alcance metropolitano. Adicionalmente, está establecido, a partir de la ley 1454, que los concejos municipales definan la participación presupuestal de sus municipios en el área metropolitana correspondiente. Los ingresos de las áreas metropolitanas que no dependen de las entidades territoriales son, fundamentalmente, provenientes de la sobretasa del dos por mil sobre el avalúo catastral de todos los</p>
<p>inmuebles ubicados en la jurisdicción del A.M. Esta sobretasa se sustenta en el artículo 317 de la Constitución, como destinación de recursos a "entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente".</p> <p>Fuentes normativas</p> <p>ARTICULO 319. <i>Cuando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, podrán organizarse como entidad administrativa encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran; y si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano.</i></p> <p><i>La ley de ordenamiento territorial adoptará para las áreas metropolitanas un régimen administrativo y fiscal de carácter especial; garantizará que en sus órganos de administración tengan adecuada participación las respectivas autoridades municipales; y señalará la forma de convocar y realizar las consultas populares que decidan la vinculación de los municipios.</i></p> <p><i>Cumplida la consulta popular, los respectivos alcaldes y los concejos municipales protocolizarán la conformación del área y definirán sus atribuciones, financiación y autoridades, de acuerdo con la ley.</i></p> <p><i>Las áreas metropolitanas podrán convertirse en Distritos conforme a la ley.</i></p> <p>ARTICULO 325. <i>Con el fin de garantizar la ejecución de planes y programas de desarrollo integral y la prestación oportuna y eficiente de los servicios a su cargo, dentro de las condiciones que fijen la Constitución y la ley, el Distrito Capital podrá conformar un área metropolitana con los municipios circunvecinos y una región con otras entidades territoriales de carácter departamental</i></p> <p>Audiencia Pública</p> <p>El suscrito ponente presentó proposición de audiencia pública a desarrollarse de manera mixta en el Oriente Antioqueño, proposición coadyuvada por la Senadora María José Pizarro y el senador León Freddy Muñoz.</p> <p>La audiencia pública se llevó a cabo el 5 de mayo del 2025 en el Auditorio General del Hospital San Juan de Dios (Rionegro Antioquia) y conto con la posibilidad de intervenir virtualmente a través de la Plataforma Zoom. La audiencia conto con el acompañamiento del senador Germán Blanco Álvarez, el senador Esteban Quintero Cardona, el alcalde de Rionegro, el alcalde del Carmen de Viboral, la alcaldesa de La Ceja, el alcalde del Retiro, el director de Planeación Territorial de la Gobernación de Antioquia entre otros dirigentes de la subregión y la ciudadanía en general.</p> <p>Entre las participaciones se destacan:</p>	<p>El senador Esteban Cardona destacó la importancia de abrir espacios como las audiencias públicas para escuchar a la comunidad en el proceso legislativo, a pesar de no ser obligatorios. Reconoció el valor del debate sobre la conformación del área metropolitana del Oriente Antioqueño, resaltando el compromiso histórico de la región con la asociatividad. Además, defendió este modelo, pero también atendió críticas legítimas sobre el poder del municipio núcleo, como Rionegro, especialmente en temas como el derecho al veto. Por ello, anunció que el proyecto de ley en discusión busca eliminar ese privilegio para garantizar decisiones más equilibradas entre municipios, promoviendo así una cooperación más justa y democrática.</p> <p>El alcalde de Rionegro Jorge Rivas, agradeció la presencia de autoridades, concejales y líderes regionales, y resaltó la importancia de avanzar en la integración territorial mediante el diálogo y la concertación. Reiteró que en espacios como Cornare las decisiones siempre se han tomado por consenso, y que ese mismo espíritu debe regir la conformación del área metropolitana. Defendió la autonomía de los municipios y aseguró que no existe intención de hegemonía por parte de Rionegro, sino una apuesta conjunta por la planificación del territorio en temas clave como movilidad, medio ambiente y seguridad. Propuso que el proyecto de ley brinde garantías jurídicas para disipar temores sobre un posible dominio del municipio núcleo, destacando que lo esencial es construir una región equitativa y sostenible para las futuras generaciones.</p> <p>El alcalde de El Retiro Santiago Montoya, expresó su firme respaldo al proyecto de ley que busca eliminar el derecho al veto del municipio núcleo. Rechazó los argumentos en contra del proyecto, aclarando que no se pierde la autonomía municipal ni se crean nuevos impuestos, y destacó que la intención es promover un trabajo articulado para enfrentar retos compartidos como la movilidad, el medio ambiente y los servicios públicos.</p> <p>El director de Planeación Territorial de la Gobernación de Antioquia Rolando Castaño, destacó la relevancia histórica y constitucional de los esquemas asociativos territoriales, subrayando cómo desde la Constitución de 1991 se ha fortalecido el enfoque regional como vía para enfrentar retos supramunicipales. Enfatizó que el proyecto de ley discutido no solo aplica al Oriente antioqueño sino al país entero, resaltando su importancia nacional. Recordó que actualmente existen ocho áreas metropolitanas en Colombia, y valoró que esta iniciativa impulse esquemas donde no necesariamente haya una ciudad capital como núcleo, como es el caso del Oriente antioqueño. Asimismo, expresó el respaldo de la Gobernación de Antioquia al proyecto, considerándolo un mecanismo para promover la gobernanza por consenso, fortalecer la confianza entre municipios, y mejorar la competitividad territorial, especialmente en regiones como el Valle de San Nicolás.</p> <p>La alcaldesa de La Ceja, Ilbed Santa, respaldó el proyecto de ley. Resaltó la importancia de eliminar el derecho al veto de Rionegro para garantizar decisiones equitativas entre municipios y fortalecer la confianza ciudadana, especialmente de cara a la consulta popular. También mencionó prioridades como movilidad, salud, seguridad y turismo, y agradeció al Senado por abrir este espacio de participación.</p>

El concejal de Rionegro, Mauricio Ríos, expresó su apoyo a la conformación del área metropolitana, destacando la importancia de la participación ciudadana en la discusión sobre el modelo de asociación para la región. Mencionó que, durante audiencias previas, se discutieron temas clave como seguridad, movilidad, salud y educación, los cuales preocupan a la comunidad. Enfatizó que, como corporado, está convencido de que la mejor manera de abordar estas necesidades es mediante una figura asociativa, como el área metropolitana, que fortalecerá el territorio. También valoró la renuncia al derecho de veto por parte de Rionegro, considerándolo un paso clave para avanzar en la unión de los municipios de la región.

El exsenador Rubén Darío Quintero, explicó que este debate busca aclarar la distinción entre las entidades territoriales y los esquemas asociativos, como el área metropolitana, la provincia administrativa y de planificación, y las asociaciones de municipios. Destacó que, según la Constitución, las entidades territoriales tienen facultades para crear impuestos, elegir gobernantes y participar de los recursos nacionales. Resaltó que ha habido una amplia socialización del proyecto, con más de 50 audiencias públicas realizadas, y concluyó que la decisión final sobre la creación del área metropolitana debe ser tomada por la comunidad, no por un pequeño grupo.

La senadora Paloma Valencia expresó su apoyo al proyecto de ley sobre las zonas metropolitanas, destacando que el Centro Democrático ha sido un gran promotor de esta iniciativa. Subrayó la importancia de garantizar que todos los municipios, especialmente los más pequeños, tengan igualdad de condiciones, sin que un municipio núcleo, que no sea capital, bloquee las decisiones de los demás. Acompañó la propuesta, enfatizando que las asociaciones en zonas metropolitanas pueden beneficiar a muchas regiones, en especial al suroriental antioqueño. Concluyó asegurando que este proyecto permitirá un mejor equilibrio y desarrollo regional.

Johan Noreña, edil de Rionegro, expresó su apoyo al proyecto del área metropolitana, destacando la necesidad del Oriente antioqueño de mejorar en temas de planeación, seguridad y organización territorial. Aplaudió al senador Esteban Quintero y al alcalde Jorge Humberto Rivas por liderar esta iniciativa, resaltando la importancia de la unidad, el consenso y el diálogo para consolidar el territorio y evitar los intereses autoritarios. Concluyó felicitando los esfuerzos de participación ciudadana en el proceso legislativo.

Claudia García, representante de la Fundación de Loará, resaltó que el voto ya no depende únicamente de autoridades locales, sino de una decisión democrática que involucra a la comunidad, y se mostró confiada en que el proyecto traerá beneficios significativos para la región. Concluyó agradeciendo el espacio y desdando lo mejor para todos los involucrados.

Alma Marín, excondadita a la Asamblea, expresó su apoyo al proyecto del área metropolitana, destacando la importancia de la planificación y la colaboración entre municipios. Recordó su experiencia como gestora de planificación durante el gobierno de Luis Alfredo Ramos, cuando Guarne y Marinilla avanzaron en su categoría administrativa gracias a la articulación entre los municipios. También resaltó la necesidad de una clínica pública de alto nivel en la zona de San Nicolás y criticó la falta de aportes de EPM a las

comunidades fuera de Medellín, sugiriendo que se replanteen sus contribuciones para mejorar el desarrollo territorial.

Ángela Gutiérrez, una ciudadana de Rionegro, intervino para expresar su apoyo a la propuesta del área metropolitana. Destacó la importancia de la decisión popular en este proceso, señalando que la idea de trabajar en equipo para optimizar recursos y coordinar las necesidades de cada municipio es fundamental. También sugirió utilizar más las redes sociales para difundir los logros y avances del proyecto.

Jorge Correa, diputado de la Asamblea Departamental de Antioquia, intervino en la audiencia pública destacando el apoyo que la Asamblea le dio al esquema de áreas metropolitanas en el departamento. Resaltó que la planificación para Antioquia va más allá de lo local, mencionando que las áreas metropolitanas pueden ayudar a resolver problemas compartidos entre municipios, especialmente en zonas como el oriente antioqueño. También explicó que la creación de áreas metropolitanas permitirá una mejor integración y colaboración entre los municipios, sin que se pierdan las facultades de los concejos municipales. Finalmente, expresó que este proyecto de ley ayudará a disipar mitos y a establecer un modelo organizativo más eficiente para la región.

El resto de las participaciones y la audiencia en general se puede consultar en el siguiente link: <https://www.youtube.com/watch?v=bntSS7Mdao>

Pliego de modificaciones

Texto radicado	Texto propuesto	Observaciones
	Artículo 1. La presente de ley tiene como propósito adicionar un inciso al párrafo del artículo 19 de la Ley 1625 de 2013, con el fin de garantizar una participación más equitativa en las decisiones de las Áreas Metropolitanas, busca excluir del poder de veto a los municipios núcleo que no son capitales de departamento, en decisiones de las Áreas Metropolitanas.	Por técnica legislativa se adiciona el objeto de la ley.
Artículo 1. Adiciónese un inciso al párrafo del artículo 19 de la Ley 1625 de 2013 el cual quedará así:	Artículo 2 4. Adiciónese un inciso al párrafo del artículo 19 de la Ley 1625 de 2013 el cual quedará así:	Se modifica numeración y se considera pertinente eliminar las disposiciones que no son objeto de modificación en el proyecto.

<p>ARTÍCULO 19. QUÓRUM Y VOTACIÓN. La Junta Metropolitana podrá sesionar válidamente con la mayoría de sus miembros y sus decisiones se adoptarán por la mayoría absoluta de los votos de los mismos.</p> <p>PARÁGRAFO. La aprobación del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, el Plan de Inversiones y el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos del Área Metropolitana y la elección del director del Área Metropolitana, deberá contar con el voto afirmativo del Presidente de la Junta.</p> <p><u>El voto afirmativo del que trata el presente párrafo no será imprescindible en aquellos casos en los cuales el Área Metropolitana esté conformada exclusivamente por municipios que no sean capital de departamento.</u></p>	<p>ARTÍCULO 19. QUÓRUM Y VOTACIÓN. La Junta Metropolitana podrá sesionar válidamente con la mayoría de sus miembros y sus decisiones se adoptarán por la mayoría absoluta de los votos de los mismos.</p> <p>PARÁGRAFO. La aprobación del Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, el Plan de Inversiones y el Presupuesto Anual de Rentas y Gastos del Área Metropolitana y la elección del director del Área Metropolitana, deberá contar con el voto afirmativo del Presidente de la Junta.</p> <p>El voto afirmativo del que trata el presente párrafo no será imprescindible en aquellos casos en los cuales el Área Metropolitana esté conformada exclusivamente por municipios que no sean capital de departamento.</p>	
<p>Artículo 2. Vigencia: La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	<p>Artículo 2 2. Vigencia: La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.</p>	Se modifica numeración.

Impacto Fiscal

En cumplimiento del artículo 7° de la Ley 819 de 2003, resulta pertinente manifestar que el proyecto de ley no genera impacto fiscal alguno, toda vez que lo que se pretende son decisiones más equilibradas en relación con las regiones metropolitanas cuyo municipio núcleo no sea capital de departamento, eliminando en estos casos el poder de veto de que trata la norma en cuestión. En ese sentido, el proyecto de Ley hace uso del presupuesto con el que ya cuentan las entidades gubernamentales, lo que no representa ningún gasto adicional para la Nación. Las consideraciones sustentadas en la pertinencia del proyecto y su justificación normativa, aportan argumentos que dan cuenta de esto.

Conflicto de intereses

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

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

Proposición

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, solicito a los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República, dar Primer Debate al Proyecto de Ley N° 349 de 2024 Senado "Por medio de la cual se modifica el artículo 19 de la ley 1625 de 2013 y se dictan otras disposiciones - Ley por decisiones más equilibradas", conforme al pliego de modificaciones propuesto.

Cordialmente,


Germán Blanco Álvarez
 Senador de la República
 Ponente

Texto propuesto para primer debate del Proyecto de Ley N° 349 de 2024 Senado "Por medio de la cual se modifica el artículo 19 de la ley 1625 de 2013 y se dictan otras disposiciones - Ley por decisiones más equilibradas".

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

DECRETA:

Artículo 1. La presente de ley tiene como propósito adicionar un inciso al párrafo del artículo 19 de la Ley 1625 de 2013, con el fin de garantizar una participación más equitativa en las decisiones de las Áreas Metropolitanas, busca excluir del poder de veto a los municipios núcleo que no son capitales de departamento, en decisiones de las Áreas Metropolitanas.

Artículo 2. Adiciónese un inciso al párrafo del artículo 19 de la Ley 1625 de 2013 el cual quedará así:

El voto afirmativo del que trata el presente párrafo no será imprescindible en aquellos casos en los cuales el Área Metropolitana esté conformada exclusivamente por municipios que no sean capital de departamento.

Artículo 3. Vigencia: La presente Ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



Germán Blanco Álvarez
Senado de la República
Ponente

INFORME DE PONENCIA PARA PRIMER DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 399 DE 2025 SENADO

por medio de la cual se regula, en la Ley 1448 de 2011, la situación jurídica de los segundos ocupantes de predios objeto de restitución.

<p>Bogotá D.C., abril de 2025</p> <p style="text-align: right;">MFCM-238-2025</p> <p>Honorable Senador ARIEL FERNANDO ÁVILA MARTÍNEZ Presidente Comisión Primera Constitucional Permanente Senado de la República Ciudad</p> <p>Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 399 de 2025 Senado "Por medio de la cual se regula, en la Ley 1448 de 2011, la situación jurídica de los segundos ocupantes de predios objeto de restitución".</p> <p>Reciba un cordial saludo respetado señor presidente,</p> <p>En cumplimiento de la designación efectuada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República, y de acuerdo con lo establecido en el Artículo 156 de la Ley 5 de 1992, me permito rendir informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No. 399 de 2025 Senado "Por medio de la cual se regula, en la Ley 1448 de 2011, la situación jurídica de los segundos ocupantes de predios objeto de restitución", en los siguientes términos:</p> <p style="text-align: center;">I. TRÁMITE DE LA INICIATIVA</p> <p>El Proyecto de Ley bajo estudio fue radicado por la suscrita el 12 de marzo de 2025 ante la Secretaría del Senado de la República.</p> <p>El pasado 11 de abril de 2025, la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, mediante Acta MD-18, me designó como ponente única del Proyecto de Ley en mención.</p>	<p style="text-align: center;">II. OBJETO DEL PROYECTO DE LEY</p> <p>El presente Proyecto de Ley tiene como finalidad regular la situación jurídica de los segundos ocupantes en condición de vulnerabilidad que habitan predios sujetos a restitución en el marco de la Ley 1448 de 2011, bajo un enfoque de acción sin daño. Su propósito es garantizar un trato diferenciado a aquellas personas cuya vulnerabilidad socioeconómica esté debidamente acreditada y que no tengan ningún vínculo, directo o indirecto, con el despojo o abandono forzado de los terrenos.</p> <p style="text-align: center;">III. CONTENIDO DEL PROYECTO</p> <p>El proyecto consta de un total de 11 artículos, incluida su vigencia, a saber:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El artículo 1, que contiene el Objeto de la iniciativa. • El artículo 2, que incorpora a la Ley 1448 de 2011 un nuevo artículo 13-A, que busca establecer el enfoque de acción sin daño donde las autoridades judiciales y administrativas en todas sus actuaciones velarán por la transformación positiva de las situaciones que puedan generar conflicto, con el propósito de mejorar las condiciones de vida de personas vulnerables y contribuir a cerrar brechas sociales en el acceso y goce efectivo de derechos. • El artículo 3 que adiciona un párrafo al artículo 85 de la Ley 1448 de 2011, el cual se refiere realizar inspecciones oculares en los predios que han sido objeto de solicitud de restitución. • El artículo 4 que adiciona el artículo 85A a la Ley 1448 de 2011, en donde se habla sobre el trámite diferenciado a aplicar cuando se observe la existencia de segundos ocupantes sobre predios que han sido objeto de solicitud de restitución. • El artículo 5 que adiciona el literal F al artículo 86 de la Ley 1448 de 2011, referente a incluir en el Auto de admisión información acerca de la existencia o no de segundos ocupantes. • El artículo 6 que adiciona el artículo 88A a la Ley 1448 de 2011, definiendo qué se entenderá por segundos ocupantes. • El artículo 7 que modifica el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, agregando información sobre los segundos ocupantes en el contenido del fallo de restitución.
---	---

<ul style="list-style-type: none"> • El artículo 8 que elimina el artículo 91A de la Ley 1448 de 2011, pues el tema de los segundos ocupantes ya está siendo desarrollado a lo largo de la presente ley. • El artículo 9 que adiciona un párrafo al artículo 153 de la Ley 1448 de 2011, para que la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras incluya en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente una herramienta que integre todas las órdenes judiciales emanadas de sentencias, Autos de seguimiento postfallos y audiencias de seguimientos postfallos. • El artículo 10 que consagra los requisitos que deben cumplirse para probar la calidad de segundo ocupante. • Y, finalmente, el artículo 11 que habla sobre la vigencia de la presente ley. <p style="text-align: center;">IV. JUSTIFICACIÓN Y MARCO NORMATIVO</p> <p>1. Sobre la Ley 1448 de 2011, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.</p> <p>El 10 de junio de 2011 entró en vigor la Ley 1448 de 2011 <i>"Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones"</i>. Esta Ley surgió de la necesidad de dar una respuesta estatal a las víctimas registradas desde el año 1985 y enmarcada dentro de la justicia transicional que reconoce sus derechos a la verdad, justicia y reparación.</p> <p>La Ley incluyó además un extenso capítulo dedicado a la restitución de tierras despojadas por el accionar violento y criminal de diversos actores armados, que a través de un proceso expedito con jueces especializados persiguió propósitos loables como la reivindicación de la población rural y campesina afectada durante más de 60 años; la promoción de la reconciliación de la sociedad para la reconstrucción del tejido social luego de años de diferencias y divisiones; el desarrollo de modelo productivos que incentiven el uso adecuado de la tierra basado en el reconocimiento del rol de las comunidades rurales y su aporte al crecimiento económico del país. En ese sentido, la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, no se limita a la perspectiva de justicia transicional, sino también a otorgar plenas garantías, tanto a las víctimas de despojo, como a quienes con la puesta en marcha de esta norma les han desconocido sus legítimos derechos de propiedad y posesión adquiridos de buena fe.</p>	<p>No obstante, en la práctica, la aplicación de la Ley de Restitución de Tierras se ha transformado, sin proponérselo, en un instrumento que ha causado daño. En lugar de reparar la situación de las víctimas en la Colombia rural, ha generado nuevos conflictos en torno a la tierra y ha dado origen a nuevas formas de victimización. En algunos casos, estas nuevas víctimas han surgido por la actuación de funcionarios administrativos encargados de implementar la política de restitución; en otros, por funcionarios judiciales responsables de hacer efectivos los derechos derivados de dicha restitución. En ambos escenarios, existe una responsabilidad compartida del legislador, quien, en los once años de vigencia de la ley, ha omitido subsanar sus vacíos, en perjuicio de los segundos ocupantes: campesinos vulnerables que han tenido que enfrentar directamente los efectos no previstos de la Ley 1448 de 2011, particularmente en lo relacionado con la restitución de tierras.</p> <p>2. Sobre los segundos ocupantes de predios objeto de restitución</p> <p>Durante la implementación de la Ley 1448 de 2011, los funcionarios administrativos, operadores judiciales y reclamantes se han enfrentado a una situación no prevista en la norma: la existencia de los llamados Segundos Ocupantes. Se trata de personas que habitan o dependen económicamente de los predios despojados reclamados por las víctimas y que, en caso de una eventual sentencia de restitución, podrían verse obligadas a abandonar y entregar el inmueble por orden judicial. Algunas de estas personas presentan condiciones de vulnerabilidad que intensifican las dificultades prácticas en la aplicación de la Ley de Restitución de Tierras.</p> <p>En numerosos casos, los segundos ocupantes en situación de vulnerabilidad comparten la condición de víctimas con los reclamantes o ven agravada su situación debido a los fallos de restitución, sin que exista una política clara que garantice sus derechos o repare los daños derivados de la aplicación de dicha política. Aunque se han adoptado algunas medidas, estándares y criterios, tanto administrativos como judiciales, para mitigar los efectos de la restitución sobre los derechos de los segundos ocupantes, persisten importantes vacíos normativos que generan serias dificultades a lo largo de las distintas etapas del proceso de restitución de tierras.</p> <p>Dado el carácter transicional de la Ley 1448 de 2011, el legislador optó por crear diversas figuras normativas extraordinarias a favor de las víctimas, como la presunción de buena fe, reflejada en la inversión de la carga de la prueba</p>		
<p>en beneficio de las víctimas de despojo, y que obliga a los terceros opositores a acreditar su buena fe exenta de culpa. Este desarrollo normativo buscaba compensar la situación de desventaja en que se encontraban los despojados, quienes difícilmente podrían cumplir con los estándares probatorios exigidos en un proceso civil ordinario. Asimismo, estas disposiciones partieron del supuesto de que los opositores, aun siendo terceros, habían participado en el despojo o contaban con las condiciones económicas necesarias para asumir las cargas procesales impuestas por la legislación transicional.</p> <p>Por el contrario, la aplicación de la política de restitución ha evidenciado que, en la práctica, muchos de los predios despojados están ocupados por personas que enfrentan condiciones de desventaja similares a las de los reclamantes e, incluso, que en algunos casos comparten con ellos la condición de víctimas. Esta situación representa un problema significativo para los segundos ocupantes en condición de vulnerabilidad, ya que, al no contar con una regulación específica que los proteja, son tratados como cualquier otro opositor o tercero en el proceso.</p> <p>La situación de los segundos ocupantes ha sido reconocida no solo por las autoridades administrativas y judiciales, sino también por el Ministerio Público, que interviene en los procesos de restitución. En su momento, la Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras identificó riesgos en la gestión pública, fallas estructurales y prácticas administrativas inadecuadas y reiteradas, que, según palabras de la propia Procuraduría, pueden <i>"significar la vulneración o el desconocimiento de derechos de los reclamantes y quienes fungen como terceros"</i>.</p> <p>Dentro de dichos riesgos y fallas, la Procuraduría Delegada prestó especial atención a la situación de los segundos ocupantes, para los cuales tiene prevista una ruta para los procuradores judiciales ante sentencias de restitución que no incluyen medidas a favor de los segundos ocupantes en condición de vulnerabilidad, basada en las siguientes acciones:</p> <p>"i) realizar visitas a los predios para realizar entrevistas a los segundos ocupantes y/o verificar las condiciones en los predios objeto de reclamación; ii) solicitar la modulación de la sentencia; iii) presentar escritos de coadyuvancia a los recursos de reposición; iv) prestar el acompañamiento para que, junto con la Defensoría del Pueblo, la persona en condición de vulnerabilidad interponga los recursos procedentes, en contra del auto o sentencia que negó la condición de segundo ocupante; entre otros"</p>	<p>Además, dicha Procuraduría Delegada, ha identificado fallas en el periodo posfallo que perjudican a los segundos ocupantes vulnerables y que han llevado a la intervención judicial en favor de dicha población, a través de acciones como:</p> <p>"i) acompañamiento y representación judicial de la Defensoría del Pueblo a opositores que son segundos ocupantes en condición de vulnerabilidad; ii) pago de compensaciones a terceros de buena fe exenta de culpa; iii) materialización de las medidas ordenadas en sentencia a favor de los segundos ocupantes, entre otras"</p> <p>Ha sido tal la magnitud de los hallazgos del Ministerio Público sobre la situación de los segundos ocupantes, que se adelantó una investigación en acompañamiento a Dejusticia, cuyos resultados fueron publicados por el investigador Hoberth Martínez Carrillo, en el documento: <i>"Los segundos ocupantes en el proceso de restitución de tierras: reto a la reparación integral con vocación transformadora"</i>,⁵ estudio que recoge la realidad de los segundos ocupantes en el país y las falencias en el proceso de restitución.</p> <p>Dicho estudio realizó algunas recomendaciones para los procuradores judiciales que se relacionan en la siguiente tabla:</p> <table border="1" data-bbox="852 1875 1432 2254"> <tr> <td data-bbox="852 1875 1015 2254"> <p>Recomendaciones procesales generales</p> </td> <td data-bbox="1015 1875 1432 2254"> <ul style="list-style-type: none"> • Señalar las falencias procesales que puedan incidir en las decisiones sobre segundos ocupantes, así: en la etapa administrativa, en ejercicio de sus funciones preventivas, los procuradores judiciales deben alertar a la Defensoría del Pueblo sobre posibles actos que conduzcan a la vulneración de los derechos de los segundos ocupantes y, en la fase judicial, intervenir, mediante escritos y memoriales, para sugerir a los jueces y magistrados de restitución acciones que les permitan tomar una decisión sobre los segundos ocupantes en las sentencias de restitución. • Tan pronto se constate que: i) hay segundos ocupantes en el predio, ii) se presente una oposición dentro de un proceso de restitución de tierras o iii) se observe que en el proceso actúa un segundo ocupante (sin que se constituya como </td> </tr> </table>	<p>Recomendaciones procesales generales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Señalar las falencias procesales que puedan incidir en las decisiones sobre segundos ocupantes, así: en la etapa administrativa, en ejercicio de sus funciones preventivas, los procuradores judiciales deben alertar a la Defensoría del Pueblo sobre posibles actos que conduzcan a la vulneración de los derechos de los segundos ocupantes y, en la fase judicial, intervenir, mediante escritos y memoriales, para sugerir a los jueces y magistrados de restitución acciones que les permitan tomar una decisión sobre los segundos ocupantes en las sentencias de restitución. • Tan pronto se constate que: i) hay segundos ocupantes en el predio, ii) se presente una oposición dentro de un proceso de restitución de tierras o iii) se observe que en el proceso actúa un segundo ocupante (sin que se constituya como
<p>Recomendaciones procesales generales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Señalar las falencias procesales que puedan incidir en las decisiones sobre segundos ocupantes, así: en la etapa administrativa, en ejercicio de sus funciones preventivas, los procuradores judiciales deben alertar a la Defensoría del Pueblo sobre posibles actos que conduzcan a la vulneración de los derechos de los segundos ocupantes y, en la fase judicial, intervenir, mediante escritos y memoriales, para sugerir a los jueces y magistrados de restitución acciones que les permitan tomar una decisión sobre los segundos ocupantes en las sentencias de restitución. • Tan pronto se constate que: i) hay segundos ocupantes en el predio, ii) se presente una oposición dentro de un proceso de restitución de tierras o iii) se observe que en el proceso actúa un segundo ocupante (sin que se constituya como 		

	<p>opositor), deben verificar si la URT realizó y entregó las caracterizaciones socioeconómicas y si la Defensoría de Pueblo está ejerciendo la defensa técnica de los segundos ocupantes. De no ser así, podría ponerlo de presente al juez de restitución para que este: i) ordene a la URT que entregue las caracterizaciones y sugerencias de medidas en el menor tiempo posible y ii) requiera la intervención de la Defensoría del Pueblo en el proceso.</p> <ul style="list-style-type: none"> También se recomienda crear un espacio de diálogo entre la Defensoría del Pueblo y los procuradores judiciales para discutir los lineamientos y las recomendaciones generales que imparta la PGN sobre la acción respecto de los segundos ocupantes. 		<p>flexibilización de los estándares probatorios, requisitos y parámetros de interpretación que deben cumplirse para que los segundos ocupantes puedan acogerse a las medidas contenidas en el Acuerdo 033 de 2016.</p> <ul style="list-style-type: none"> Verificar que se haya realizado la debida publicidad del auto de admisión de la demanda de restitución para que las personas que puedan ostentar la calidad de segundos ocupantes vulnerables comparezcan al proceso a hacer valer sus derechos y, si es del caso, se constituyan como opositores o presenten la documentación y las solicitudes para que su situación sea valorada por el juez de restitución. Si se decretó realizar la prueba de inspección judicial al predio objeto de la solicitud de restitución, verificar si en esta se observó la situación de las personas que se encontraron en dichos predios de cara a decidir sobre su condición de ocupación secundaria. Identificar si dentro del proceso de restitución el juez ha ordenado a la URT realizar la caracterización socioeconómica. Si en efecto el juez lo ha ordenado en varias ocasiones y aún así los funcionarios de la URT son renuentes a entregarlas conforme les ha sido solicitado, el procurador judicial debería realizar un informe con fines disciplinarios. Si la anterior situación se presenta en la etapa posfallo, es decir, si después de proferida la sentencia la URT se tarda injustificadamente o se niega a entregar las caracterizaciones al juez de restitución como este las ha solicitado, el procurador judicial podría: i) requerir a la URT para que allegue las caracterizaciones en el menor tiempo posible; ii) ante la renuencia de la URT, realizar un informe con fines disciplinarios; e iii) interponer acción de tutela en contra de la URT por la violación de los derechos de los segundos ocupantes (debido proceso, acceso a la tierra, etc.).
<p>Recomendaciones procesales en fase administrativa</p>	<ul style="list-style-type: none"> Verificar la posible presencia de segundos ocupantes al constatar si el Registro de Tierras y Territorios Abandonadas Forzosamente (RTDAF) incluye a los ocupantes del predio objeto de análisis, y al estudiar la información levantada por la URT en ejercicios de cartografía social u otros métodos para la recolección de información comunitaria. 		
<p>Recomendaciones procesales en fase judicial</p>	<ul style="list-style-type: none"> Cuando después de la revisión de los expedientes los procuradores judiciales encuentren que existe un segundo ocupante, mediante memorial deberían señalar esta situación al juez de restitución para que en el respectivo fallo se decida integralmente sobre la condición de estos y las medidas a que tengan derecho. El memorial debería, además: i) profundizar en el rol del juez de restitución de tierras como un juez constitucional clave para la construcción de paz y reconciliación; ii) recordar al juez de restitución de tierras su rol en la prevención de daños, reducción de impactos negativos y protección de derechos en relación con los segundos ocupantes; iii) describir la 		
<ul style="list-style-type: none"> Si, por el contrario, en el expediente se evidencia que la URT sí presentó la caracterización socioeconómica en debida forma, pero fue el juez que estudia el caso quien no se pronunció sobre los segundos ocupantes en la sentencia, el procurador judicial debería solicitar al juez que lo haga. Es decir, a través de una solicitud de modulación de la sentencia debería pedir al juez que complemente el fallo de modo que decida sobre la condición de segundo ocupante y las medidas de atención a que haya lugar. Si el juez rehúsa pronunciarse sobre la solicitud de modulación de la sentencia, o si reconoce la condición de segundo ocupante, pero no ordena ninguna medida de atención específica, sería posible interponer una acción de tutela para perseguir la protección de los derechos vulnerados. Para demostrar la procedencia de esta se puede alegar la ocurrencia de la causal de desconocimiento del precedente constitucional al no aplicar la subregla según la cual el juez de restitución debe reconocer la situación de segundo ocupante y ordenar las medidas respectivas siempre y cuando la persona se encuentre en condición de vulnerabilidad y no haya tenido relación directa o indirecta con los hechos que llevaron al despojo o abandono forzado del predio. Interponer acciones de tutela por la vulneración de los derechos al debido proceso, a un recurso judicial oportuno y eficaz, a la igualdad, al mínimo vital y a la vivienda en condiciones dignas, en aquellos casos en que las Salas de Restitución se han demorado excesivamente en resolver de fondo sobre la condición de segundo ocupante que pueda ostentar un opositor y sobre las medidas de asistencia y atención que requiera. La acción de tutela también puede interponerse en contra de la URT en aquellos casos en que esta institución ha sido la responsable de la demora en la decisión debido a que, por ejemplo, no ha entregado oportunamente las caracterizaciones socioeconómicas necesarias para adoptar la decisión judicial de fondo. 			<ul style="list-style-type: none"> Resaltar, mediante memoriales presentados a juzgados y tribunales de restitución, las principales consideraciones de la Corte Constitucional en las decisiones que ha proferido sobre ocupaciones secundarias y, en especial, las subreglas jurisprudenciales. <p>Recomendaciones conjuntas del Ministerio Público</p> <ul style="list-style-type: none"> Dentro de los procesos de restitución, el Ministerio Público debe acompañar constantemente a los segundos ocupantes para facilitar la defensa de sus intereses y, en especial, lograr un oportuno reconocimiento y la adopción de medidas de asistencia, atención y protección, o la inclusión en programas sociales del Estado. Este acompañamiento se materializa, entre otras, en: i) asesoría jurídica a los opositores que sean segundos ocupantes vulnerables sobre sus derechos y garantías en el marco de los procesos de restitución de tierras; ii) apoyo en la formulación y presentación de solicitudes, requerimientos y memoriales a la URT y a los despachos judiciales; iii) apoyo en la formulación de requerimientos y solicitudes dirigidas a las autoridades involucradas en la ejecución material de las medidas de atención que les sean reconocidas en el contexto de un proceso de restitución de tierras. Para que dicho acompañamiento integral a los segundos ocupantes sea posible se requiere una armonización de las funciones y competencias de la Defensoría del Pueblo y los procuradores judiciales. Estos últimos deberían, tan pronto como sean notificados de la admisión de la demanda de restitución, analizar el expediente judicial para determinar si hay presencia de segundos ocupantes y, de inmediato, enviar las alertas respectivas a la Defensoría para que activen la ruta de atención adecuada. La Defensoría debe articular el trabajo de la PGN a la Mesa Bilateral (URT – Defensoría), para lo cual podrían invitar a los procuradores judiciales a participar de este espacio, de modo que puedan advertir a tiempo las situaciones pertinentes en relación con los segundos

<p>ocupantes (p. ej., falta o defectos en las caracterizaciones). Asimismo, los defensores públicos podrían señalar dentro de los procesos las situaciones que involucren a los segundos ocupantes (p. ej., inacción de URT), para así facilitar la intervención oportuna de los procuradores judiciales e incluso su labor de seguimiento en la etapa postfallo.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dado que, más allá de la defensa procesal que ejercen los defensores públicos, hay un amplio despliegue territorial de la Defensoría del Pueblo con defensores comunitarios y profesionales de las Defensorías Delegadas de Víctimas y Desplazamiento, así como de la Defensoría Delegada de Asuntos Agrarios y Tierras, con competencias en las fases administrativa y judicial del proceso, es fundamental que los procuradores agrarios puedan recibir información relacionada con casos en los cuales podrían haber posibles ocupantes secundarios con problemáticas específicas en torno a su vinculación al proceso y la garantía integral de sus derechos. • En los casos extraordinarios, donde las acciones anteriores no hayan surtido el efecto buscado y se hayan agotado todas las herramientas, el Ministerio Público podría interponer el recurso extraordinario de revisión¹ de las sentencias que ordenen la restitución sin que se hubiera tenido en cuenta la situación de vulnerabilidad del opositor y que, de ser consideradas las pruebas pertinentes, hubieran conducido al Tribunal a aplicar un estándar diferencial de la buena fe exenta de culpa para dichas personas. Esta acción debe sujetarse a las causales de revisión previstas en el artículo 355 del Código General del Proceso, particularmente a la causal primera que alude a documentos de prueba que, por fuerza mayor o caso fortuito, no hubieran sido aportados dentro del proceso y que eventualmente variarían la decisión del juzgador. 	<p>Recomendaciones Extraprocerales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Es necesario lograr una acción articulada entre la PGN y la Defensoría en relación con los casos de ocupaciones secundarias. Esto es clave para nivelar la cualificación de funcionarios y funcionarias del Ministerio Público y para consolidar una defensa unificada de los intereses de los opositores que puedan ser ocupantes secundarios. Esta iniciativa se puede implementar: i) creando una mesa de seguimiento de los casos desde el Ministerio Público, o ii) ampliando la Mesa Bilateral creada mediante directiva conjunta suscrita entre URT y Defensoría, que hasta ahora no incorpora a la Procuraduría, pero que podría hacerlo. • Dado que se evidencian casos de ocupaciones secundarias en que los terceros u opositores ostentan la calidad de víctimas del conflicto y aún no han sido incluidos en los procesos de reparación integral, sus situaciones deberían ser priorizadas para recibir atención inmediata por parte del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV). Esto podría facilitar la implementación de las órdenes de restitución –incluida la entrega material de los inmuebles– así como reducir el descontento de ocupantes secundarios que se sienten injustamente afectados por la política de restitución de tierras. La priorización puede lograrse aplicando al tiempo dos acciones: i) activando para este tema el SNARIV regional, en donde es clave la acción de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV) y la intervención de la PGN para impulsar el proceso; y ii) incorporando la situación de los segundos ocupantes víctimas del conflicto dentro de la normatividad de priorizaciones que se expida. • Activar la potestad disciplinaria de la PGN en aquellos casos que resulte procedente. Por ejemplo, ante la mora "injustificada en la sustanciación y fallo de los negocios asignados" <p>Tabla 1. Creación propia con base en las recomendaciones del estudio "Los segundos ocupantes en el proceso de restitución de tierras: reto a la reparación integral con vocación transformadora".</p> <p>Cabe recordar que la Defensoría del Pueblo cumple, dentro de los procesos de restitución de tierras el papel establecido en el artículo 43 de la Ley 1448</p>												
<p>de 2011, el cual la encarga de prestar los servicios de orientación, asesoría y representación judicial a las víctimas en el marco del proceso, así como la prestación de servicios de representación judicial de las víctimas, siempre como un servicio rogado dirigido en su mayoría a la población campesina y vulnerable de las zonas rurales. Por tratarse de un servicio rogado muchas personas vulnerables no acceden, por desconocimiento a los servicios de la Defensoría, incluidos segundos ocupantes en condición de vulnerabilidad, por lo que se presenta un subregistro de la magnitud de la situación que hoy vive esta población en todo el territorio nacional.</p> <p>Esta iniciativa responde precisamente a estas recomendaciones, que sumadas a las realizadas por la Procuraduría Delegada para la Restitución de Tierras y Dejusticia, demuestran la necesidad de hacer correcciones en la norma original para llenar los vacíos en los que incurrió el legislador en la aprobación de la Ley 1448 de 2011, necesidad que además ha sido reconocida por la jurisprudencia constitucional como se expone a continuación.</p> <p>Por otro lado, en el undécimo informe de seguimiento 2023 – 2024 de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011, realizado conjuntamente por la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General de la República, la Procuraduría General de la Nación y representantes de la Mesa Nacional de Participación de Víctimas; se quiso conocer el número de compensaciones a favor de los segundos ocupantes que se profririeron durante el año 2023 y cuántas de ellas se materializaron efectivamente. Conforme les indicó la Unidad de Restitución de Tierras, para dicho periodo, "los despachos judiciales profririeron 187 órdenes de compensación, de las cuales tan solo se han cumplido 26 de ellas que representa el 14% del total de las órdenes" (p.233). Además de ello, se evidenció alta demora en el cumplimiento de las ordenes de compensación, aun cuando a esos segundos ocupantes se les reconoció la buena fe exenta de culpa.</p>	<table border="1"> <thead> <tr> <th>Año</th> <th>Total ordenes de compensación</th> <th>Total ordenes de compensación cumplidas a favor de segundos ocupantes</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>2023</td> <td>170</td> <td>26</td> </tr> <tr> <td>2024 (31/03/2024)</td> <td>17</td> <td>0</td> </tr> <tr> <td>Total</td> <td>187</td> <td>26</td> </tr> </tbody> </table> <p>Tabla 2. Extraída textualmente del undécimo informe de seguimiento 2023 – 2024 de la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011.</p> <p>La Ley 1448 no contempló inicialmente mecanismos diferenciados para proteger a terceros que, sin relación con el despojo, dependen económica o residencialmente del predio. Este proyecto subsana esa omisión creando estándares probatorios y procedimientos (inspección ocular, caracterización socioeconómica) que garanticen un tratamiento con enfoque de "acción sin daño".</p> <p>3. Sobre la jurisprudencia constitucional en materia de segundos ocupantes.</p> <p>Desde la entrada en vigor de la Ley 1448 de 2011, la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre la necesidad de adecuar los elementos difusos de la norma por parte del Congreso de la República, como son la situación de los tenedores de buena fe que se veían afectados por las cargas procesales impuestas por la ley transicional y que en muchos casos tenían la condición de segundos ocupantes y una situación de vulnerabilidad que hacían imposible defenderse con suficientes herramientas en lo que había sido planteado como un proceso de única instancia.</p> <p>En la Sentencia T-349 de 2012, con ponencia de Jorge Ignacio Pretell Chaljub, la Corte Constitucional, reiteró que en caso de desalojo el derecho a la vivienda digna debe ser garantizado de manera reforzada cuando los sujetos pasivos del desalojo sean niños, niñas, adolescentes, mujeres embarazadas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad o población desplazada.</p> <p>Ese mismo año, en la Sentencia C-715 de 2012, la Corte Constitucional se pronunció en torno a una demanda que cuestionaba, entre otras cosas, que la ley no considerara como titulares de la acción a los tenedores de tierra, ni a las víctimas que después del despojo se encontraran ocupando baldíos de</p>	Año	Total ordenes de compensación	Total ordenes de compensación cumplidas a favor de segundos ocupantes	2023	170	26	2024 (31/03/2024)	17	0	Total	187	26
Año	Total ordenes de compensación	Total ordenes de compensación cumplidas a favor de segundos ocupantes											
2023	170	26											
2024 (31/03/2024)	17	0											
Total	187	26											

la Nación. Frente a los primeros el alto tribunal se pronunció en defensa de sus derechos a la indemnización y reparación:

"a juicio de la Sala, si bien a los tenedores víctimas del conflicto, no se les puede aplicar en estricto sentido jurídico el derecho a la restitución de una propiedad o de una posesión, restitución que procede respecto de los propietarios, los poseedores u ocupantes, estas víctimas que ostentaban el derecho de tenencia no quedan desprotegidas frente a su legítimo derecho de reparación integral, el cual no solo incluye la restitución de bienes inmuebles, sino también medidas de indemnización y otros componentes reparatorios, sin perjuicio de que puedan acudir a la vía judicial ordinaria para la reivindicación de sus derechos."

En la Sentencia T-315 de 2016 (Magistrado Ponente Guillermo Guerrero Pérez), la Corte Constitucional estableció que en el marco del proceso de restitución de tierras el juez especializado no solo debe resolver la situación del solicitante del predio, sino que debe fallar con el "objetivo primordial de conseguir la reconciliación y la paz duradera y estable" y en concreto, involucrar las intervenciones que puedan comprometer otros derechos fundamentales como la de los segundos ocupantes de los predios objeto de restitución.

En el mismo sentido, la sentencia de la Corte Constitucional T-315 de 2016, defendió la idea de que la Ley 1448 de 2011, contempló a los opositores en un carácter general, presumiendo que se trataba de los mismos despojadores o presuntos victimarios al imponer la exigencia estricta de probar una buena fe exenta de culpa y que esta presunción provocaba que los segundos ocupantes se confundieran con estos durante el proceso. Estableció además que esta podía tratarse también de población víctima de la violencia y que por "su condición de alta vulnerabilidad llegó al predio en condiciones de urgencia o de necesidad", que no tuvo relación directa o indirecta con el despojo del bien, que su interés no es "necesariamente la titularidad del mismo, sino que reivindica que allí tiene su vivienda o que del predio deriva sus medios de subsistencia" y como consecuencia de la sentencia de restitución ve vulnerado su derecho a la vivienda digna y al mínimo vital. La situación jurídica de los segundos ocupantes finalmente fue estudiada en sede de control de constitucionalidad en la Sentencia C-330 de 2016, con ponencia de la Magistrada María Victoria Calle Correa, en esta providencia la Corte analizó una acción pública de constitucionalidad presentada contra los artículos 88 (Oposición), 91 (sobre el contenido del fallo de restitución, 98

(sobre el pago de compensación) y 105 (sobre las funciones de la Unidad de Restitución de Tierras). Además, en esa providencia la Corte resaltó la importancia de tomar en cuenta a los segundos ocupantes a la luz de la igualdad material ordenada por el artículo 13 de la Constitución Política, para corregir el desequilibrio al que se ven sometidos por la exigencia de probar la buena fe exenta de culpa, a pesar de no haber tenido relación directa o indirecta con el despojo y encontrarse en situación de vulnerabilidad.

Cabe resaltar que en su fallo la Corte Constitucional, adopta como propia la definición de segundos ocupantes del Manual de Aplicación de los Principios Pinheiro de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 12 principios que según la Sentencia C-035 de 2016 hacen parte del bloque de constitucionalidad en el sentido lato. 13 Dentro de estos principios destaca especialmente el Principio 17, que establece:

"17.1. Los Estados deben velar por que los ocupantes secundarios estén protegidos contra el desalojo forzoso arbitrario o ilegal. En los casos en que su desplazamiento se considere justificable e inevitable a los efectos de la restitución de las viviendas, las tierras y el patrimonio, los Estados garantizarán que el desalojo se lleve a cabo de una manera compatible con los instrumentos y las normas internacionales de derechos humanos, proporcionando a los ocupantes secundarios las debidas garantías procesales, incluida la posibilidad de efectuar consultas auténticas, el derecho a recibir una notificación previa adecuada y razonable, y el acceso a recursos jurídicos, como la posibilidad de obtener una reparación. (...) 17.3. En los casos en que el desalojo de los ocupantes secundarios sea justificable e inevitable, los Estados deben adoptar medidas positivas para proteger a aquellos que no dispongan de medios para acceder a otra vivienda adecuada cuando deben abandonar la que ocupan en ese momento, con el fin de que no se queden sin hogar y de que su derecho a una vivienda adecuada no se vea menoscabado de ningún otro modo. Los Estados deben esforzarse por encontrar y proporcionar viviendas o tierras alternativas a dichos ocupantes, incluso de forma temporal, con el fin de facilitar la restitución oportuna de las viviendas, las tierras y el patrimonio de los refugiados y desplazados (...)"

En la Sentencia C-330 de 2016, la Corte enfatiza en que deben aplicarse medidas que protejan los derechos fundamentales y garantías de los segundos ocupantes, para prevenir la indigencia, las arbitrariedades que pueden presentarse durante su desalojo y otorgarles condiciones que garanticen su vida digna y un pleno disfrute de sus derechos como sujetos de especial protección constitucional.

Además, en la parte resolutive de dicha sentencia, la Corte Constitucional exhortó al Congreso en los siguientes términos para que abordara la situación jurídica de los segundos ocupantes:

"EXHORTAR al Congreso de la República y al Gobierno Nacional acerca de la necesidad de establecer e implementar una política pública comprensiva acerca de la situación de los segundos ocupantes en el marco de la justicia transicional."

Es así como el presente Proyecto de Ley pretende dar una respuesta legislativa a dicha exhortación a través de una serie de reformas a la Ley 1448 de 2011.

V. IMPACTO FISCAL

En cumplimiento del artículo 7º de la Ley 819 de 2003, es preciso aclarar que el presente proyecto de ley no genera impacto fiscal que implique una modificación en el marco presupuestal de mediano plazo, toda vez que no se incrementará el Presupuesto General de la Nación, ni se trata de la creación de nuevas fuentes de financiación.

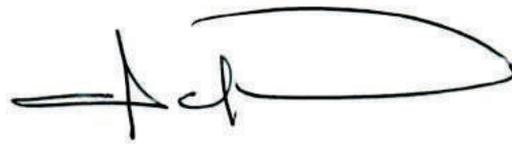
VI. CONFLICTO DE INTERESES

De conformidad con los criterios definidos en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992, se considera que los congresistas no podrían encontrarse inmersos en la situación de conflicto de interés para discutir y votar el presente proyecto de ley, salvo que ellos mismos o sus familiares en los grados de consanguinidad, afinidad y parentesco civil previstos por la ley, habiten en predios de objeto de restitución y presenten vulnerabilidad en acceso a la tierra o se encuentren en condición de vulnerabilidad objetiva.

VII. PROPOSICIÓN

En virtud de las anteriores consideraciones y en cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley 5ª de 1992, presento ponencia positiva y en consecuencia solicito a los miembros de la Honorable Comisión Primera del Senado de la República dar primer debate al Proyecto de Ley No. 399 de 2025 Senado "Por medio de la cual se regula, en la Ley 1448 de 2011, la situación jurídica de los segundos ocupantes de predios objeto de restitución".

Cordialmente,



MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA
Senadora de la República

<p style="text-align: center;">TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE</p> <p style="text-align: center;">PROYECTO DE LEY 399 DE 2025 SENADO Por medio de la cual se regula, en la Ley 1448 de 2011, la situación jurídica de los segundos ocupantes de predios objeto de restitución</p> <p style="text-align: center;">El Congreso de Colombia</p> <p style="text-align: center;">Decreta:</p> <p>Artículo 1. Objeto. La presente ley tiene como finalidad regular la situación jurídica de los segundos ocupantes en condición de vulnerabilidad que habitan predios sujetos a restitución en el marco de la Ley 1448 de 2011, bajo un enfoque de acción sin daño. Su propósito es garantizar un trato diferenciado a aquellas personas cuya vulnerabilidad socioeconómica esté debidamente acreditada y que no tengan ningún vínculo, directo o indirecto, con el despojo o abandono forzado de los terrenos.</p> <p>Artículo 2. Adiciónese el Artículo 13-B a la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 13-B. Enfoque de acción sin daño. Las autoridades judiciales y administrativas, en el ejercicio de sus funciones, velarán por la transformación positiva de las situaciones que puedan generar conflicto, con el fin de mejorar las condiciones de vida de las personas vulnerables, incluidos los segundos ocupantes. Su actuación buscará contribuir a la reducción de las brechas sociales, garantizando un acceso equitativo y el goce efectivo de derechos, especialmente en lo relacionado con la tenencia de la tierra.</p> <p>Artículo 3. Adiciónese un parágrafo al artículo 85 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 85. TRÁMITE DE LA SOLICITUD. La sustanciación de la solicitud estará a cargo del Juez o Magistrado según el caso, a quien corresponderá por reparto que será efectuado por el Presidente de la Sala el mismo día, o a más tardar el siguiente día hábil. El Juez o Magistrado tendrá en consideración la situación de vulnerabilidad manifiesta de las víctimas para considerar la tramitación preferente de sus reclamaciones.</p>	<p><u>Parágrafo 1. En todo caso, para dar trámite a la solicitud de restitución, la Unidad Administrativa de Gestión de Tierras Despojadas, el Juez o Magistrado, deberá ordenar la realización de una inspección ocular sobre el predio reclamado, con el fin de verificar la presencia de segundos ocupantes que también puedan tener derecho o interés sobre el inmueble objeto de la reclamación.</u></p> <p><u>Si se encontrara a otra persona en el predio, deberá realizarse la notificación correspondiente sobre el proceso que se adelanta, para que dicha persona pueda presentarse como segundo ocupante, siempre y cuando cumpla con los requisitos establecidos en la presente ley.</u></p> <p>Artículo 4. Adiciónese el Artículo 85-A a la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 85A. Trámite diferenciado para los segundos ocupantes en situación de vulnerabilidad de los predios objeto de restitución. En los casos en que en los predios objeto de restitución se encuentren personas que presenten vulnerabilidad socioeconómica debidamente acreditada, conforme a los criterios y requisitos establecidos en la presente ley para el acceso a la tierra, y que no tengan ninguna relación directa ni indirecta con el despojo o el abandono forzado del predio, se considerará lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cualquier persona que se propietaria, poseedora o residente en el predio reclamado, y se encuentre en situación de vulnerabilidad socioeconómica debidamente acreditada conforme a los criterios y requisitos establecidos en la presente ley, deberá ser caracterizada por la Unidad de Restitución de Tierras con el acompañamiento de la Defensoría del Pueblo desde el inicio del trámite administrativo y se dejará constancia de esta situación. Además, se le proporcionarán los medios necesarios para acceder al proceso con plenas garantías. El informe de caracterización deberá ser remitido de manera inmediata a la Defensoría del Pueblo. 2. Es obligación del Juez de restitución analizar la situación de los segundos ocupantes en situación de vulnerabilidad socioeconómica, debidamente acreditada conforme a los criterios y requisitos establecidos en la presente ley, aplicando un estándar probatorio diferenciado que permita ofrecer respuestas de fondo a su situación, con el objetivo de evitar la producción de otras problemáticas en rurales.
<ol style="list-style-type: none"> 3. Para todos los efectos de la presente ley, se otorgará una protección especial, en el marco de los Derechos Humanos, a los campesinos víctimas, comunidades indígenas, afrodescendientes y Rrom, en cumplimiento de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos y de Otras Personas que Trabajan en las Zonas Rurales, así como de la normatividad nacional e internacional vigente en la materia. <p>Artículo 5. Adiciónese el literal F al artículo 86 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>ARTÍCULO 86. ADMISIÓN DE LA SOLICITUD. El auto que admita la solicitud deberá disponer:</p> <ol style="list-style-type: none"> a) La inscripción de la solicitud en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos indicando el folio de matrícula inmobiliaria y la orden de remisión del oficio de inscripción por el registrador al Magistrado, junto con el certificado sobre la situación jurídica del bien, dentro de los cinco (5) días siguientes al recibo de la orden de inscripción. b) La sustracción provisional del comercio del predio o de los predios cuya restitución se solicita, hasta la ejecutoria de la sentencia. c) La suspensión de los procesos declarativos de derechos reales sobre el predio cuya restitución se solicita, los procesos sucesorios, de embargo, divisorios, de deslinde y amojonamiento, de servidumbres, posesorios de cualquier naturaleza, de restitución de tenencia, de declaración de pertenencia y de bienes vacantes y mostrencos, que se hubieran iniciado ante la justicia ordinaria en relación con el inmueble o predio cuya restitución se solicita, así como los procesos ejecutivos, judiciales, notariales y administrativos que afecten el predio, con excepción de los procesos de expropiación. d) La notificación del inicio del proceso al representante legal del municipio a donde esté ubicado el predio, y al Ministerio Público. e) La publicación de la admisión de la solicitud, en un diario de amplia circulación nacional, con inclusión de la identificación del predio y los nombres e identificación de la persona quien abandonó el predio cuya restitución se solicita, para que las personas que tengan derechos legítimos relacionados con el predio, los acreedores con garantía real y otros acreedores de obligaciones relacionadas con el predio, así como las personas 	<p>que se consideren afectadas por la suspensión de procesos y procedimientos administrativos comparezcan al proceso y hagan valer sus derechos.</p> <p><u>f) Incluir la información pertinente sobre la existencia o no de segundos ocupantes en el predio objeto de la reclamación.</u></p> <p>PARÁGRAFO. Adicionalmente el Juez o Magistrado en este auto o en cualquier estado del proceso podrá decretar las medidas cautelares que considere pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se estuviere causando sobre el inmueble.</p> <p>Artículo 6. Adiciónese el artículo 88A a la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 88A. Segundos Ocupantes. Para los efectos de la presente ley, se consideran segundos ocupantes a aquellas personas naturales en situación de vulnerabilidad socioeconómica debidamente acreditada, conforme a los criterios y requisitos establecidos en esta ley, que se encuentren habitando el predio a restituir y dependan económicamente de él de manera directa y exclusiva. Estas personas deberán ser propietarios, poseedores u ocupantes del predio, haber actuado de buena fe, no haber tenido relación directa ni indirecta con los hechos que originaron el despojo o abandono forzado, y encontrarse en el predio reclamado para su restitución.</p> <p>Parágrafo 1. El vínculo material del segundo ocupante con el predio solicitado para restitución debe haberse originado de manera pacífica, pública y con anterioridad a la diligencia de comunicación personal realizada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, o por el juez o magistrado que conozca del proceso. A partir de ese momento, se considera que el trámite de restitución de tierras ha sido debidamente publicitado y es oponible a terceros, por lo que no podrá alegarse posteriormente desconocimiento de dicha situación.</p> <p>Parágrafo 2. La vulnerabilidad socioeconómica mencionada en este artículo está determinada por la presencia de múltiples factores de riesgo que impiden o dificultan la satisfacción de necesidades básicas o de subsistencia, vulnerando los derechos a la igualdad establecidos en el artículo 13 de la Constitución Política, y generando dependencia del predio objeto de restitución. La Unidad Administrativa Especial para la Gestión de Restitución de Tierras Despojadas deberá identificar a todos los interesados directos o</p>

<p>terceros intervinientes en el trámite administrativo, antes de la inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente, y caracterizar a aquellos que concurren o se identifiquen en el proceso judicial de restitución de tierras, con el fin de determinar su situación de vulnerabilidad socioeconómica. Dependiendo de la etapa en la que se encuentre el trámite, la información deberá ser remitida a la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y a los jueces o magistrados competentes, según corresponda. La caracterización realizada en sede judicial deberá incluir, como mínimo, la determinación de la dependencia del predio en sentido amplio, la identificación de personas con especial protección constitucional dentro del núcleo familiar, así como las condiciones de arraigo y acceso a otros predios.</p> <p>Parágrafo 3. También se deberá reconocer la condición de segundo ocupante a la persona que, con motivo de la entrega del predio restituido y cumpliendo las condiciones previamente descritas, se vea obligada a enfrentar una situación de vulnerabilidad socioeconómica sobreviniente que ponga en riesgo sus condiciones mínimas de subsistencia. Para este fin, la Unidad Administrativa Especial de Restitución de Tierras deberá incluir en la caracterización los elementos necesarios para que el juez pueda realizar el análisis de la vulnerabilidad sobreviniente, a raíz de la entrega del predio restituido.</p> <p>Artículo 7. Modifíquese el artículo 91 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:</p> <p>Artículo 91. Contenido del fallo. La sentencia se pronunciará de manera definitiva sobre la propiedad, posesión del bien u ocupación del baldío objeto de la demanda y decretará las compensaciones a que hubiera lugar, a favor de los opositores que probaron buena fe exenta de culpa dentro del proceso, <u>así como a favor de los segundos ocupantes que presentan vulnerabilidad socioeconómica debidamente demostrada bajo los criterios y requisitos contemplados en la presente ley.</u> Por lo tanto, la sentencia constituye título de propiedad suficiente.</p> <p>La sentencia deberá contener los siguientes aspectos, de manera explícita y suficientemente motivada, según el caso:</p> <p>a) Todas y cada una de las pretensiones de los solicitantes, las excepciones de opositores y las solicitudes de los terceros;</p>	<p>b) La identificación, individualización, deslinde de los inmuebles que se restituyan, indicando su ubicación, extensión, características generales y especiales, linderos, coordenadas geográficas, identificación catastral y registral y el número de matrícula inmobiliaria.</p> <p>c) Las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que inscriba la sentencia, en la oficina en donde por circunscripción territorial corresponda el registro del predio restituido o formalizado.</p> <p>d) Las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que cancele todo antecedente registral sobre gravámenes y limitaciones de dominio, títulos de tenencia, arrendamientos, de la denominada falsa tradición y las medidas cautelares registradas con posterioridad al despojo o abandono, así como la cancelación de los correspondientes asientos e inscripciones registrales;</p> <p>e) Las órdenes para que los inmuebles restituidos queden protegidos en los términos de la Ley 387 de 1997, siempre y cuando los sujetos a quienes se les restituya el bien estén de acuerdo con que se profiera dicha orden de protección;</p> <p>f) En el caso de que procediera la declaración de pertenencia, si se hubiese sumado el término de posesión exigido para usucapir previsto por la normativa, las órdenes a la oficina de registro de instrumentos públicos para que inscriba dicha declaración de pertenencia;</p> <p>g) En el caso de la explotación de baldíos, se ordenará a la Agencia Nacional de Tierras - ANT o a quien haga sus veces, la realización de las adjudicaciones de baldíos a que haya lugar.</p> <p>h) Las órdenes necesarias para restituir al poseedor favorecido en su derecho por la sentencia dentro del proceso de restitución, de acuerdo con lo establecido en la presente ley, cuando no se le reconozca el derecho de dominio en la respectiva providencia;</p> <p>i) Las órdenes necesarias para que se desengloben o parcelen los respectivos inmuebles cuando el inmueble a restituir sea parte de uno de mayor extensión. El Juez o Magistrado también ordenará que los predios se engloben cuando el inmueble a restituir incluya varios predios de menor extensión;</p> <p>j) Las órdenes pertinentes para que se haga efectivo cumplimiento de las compensaciones de que trata la ley, y aquellas tendientes a garantizar los derechos de todas las partes en relación con las mejoras sobre los bienes objeto de restitución;</p>
<p>k) Las órdenes necesarias para que la persona compensada transfiera al Fondo de la Unidad Administrativa de Restitución de Tierras el bien que le fue despojado y que fue imposible restituirle.</p> <p>l) La declaratoria de nulidad de las decisiones judiciales que por los efectos de su sentencia, pierdan validez jurídica, de conformidad con lo establecido en la presente ley.</p> <p>m) La declaratoria de nulidad de los actos administrativos que extingan o reconozcan derechos individuales o colectivos, o modifiquen situaciones jurídicas particulares y concretas, debatidos en el proceso, si existiera mérito para ello, de conformidad con lo establecido en esta ley, incluyendo los permisos, concesiones y autorizaciones para el aprovechamiento de los recursos naturales que se hubieran otorgado sobre el predio respectivo;</p> <p>n) La orden de cancelar la inscripción de cualquier derecho real que tuviera un tercero sobre el inmueble objeto de restitución, en virtud de cualesquiera obligaciones civiles, comerciales, administrativas o tributarias contraídas, de conformidad con lo debatido en el proceso;</p> <p>o) Las órdenes pertinentes para que la fuerza pública acompañe y colabore en la diligencia de entrega material de los bienes a restituir;</p> <p>p) Las órdenes que sean necesarias para garantizar la efectividad de la restitución jurídica y material del bien inmueble y la estabilidad en el ejercicio y goce efectivo de los derechos de las personas reparadas;</p> <p>q) Las órdenes y condenas exigibles de quienes hayan sido llamados en garantía dentro del proceso a favor de los demandantes y/o de los demandados de buena fe derrotados en el proceso;</p> <p>r) Las órdenes necesarias para garantizar que las partes de buena fe exenta de culpa vencidas en el proceso sean compensadas cuando fuera del caso, en los términos establecidos por la presente ley;</p> <p>s) La condena en costas a cargo de la parte vencida en el proceso de restitución de que trata la presente ley cuando se acredite su dolo, temeridad o mala fe;</p> <p>t) La remisión de oficios a la Fiscalía General de la Nación en caso de que como resultado del proceso se perciba la posible ocurrencia de un hecho punible.</p> <p>u) <u>Reconocimiento de la calidad de segundos ocupantes que se encuentren en situación de vulnerabilidad socioeconómica debidamente acreditada, conforme a los criterios y requisitos establecidos en la presente ley.</u></p>	<p>v) <u>Emisión de órdenes específicas sobre la entrega de predios, compensación, reubicación, entrega de proyectos productivos, entre otras medidas necesarias, en favor de los segundos ocupantes en situación de vulnerabilidad socioeconómica debidamente acreditada bajo los criterios y requisitos establecidos en la presente ley. Dichas órdenes deben estar orientadas al objetivo primordial de la ley, cual es, la promoción de la reconciliación y la construcción de una paz estable y duradera.</u></p> <p>w) <u>Establecimiento de medidas transitorias en favor de los segundos ocupantes en situación de vulnerabilidad socioeconómica debidamente acreditada, cuyas medidas aún no hayan sido cumplidas o implementadas de manera efectiva.</u></p> <p>Parágrafo 1. Una vez ejecutoriada la sentencia, su cumplimiento se hará de inmediato. En todo caso, el Juez o Magistrado mantendrá la competencia para garantizar el goce efectivo de los derechos del reivindicado en el proceso, prosiguiéndose dentro del mismo expediente las medidas de ejecución de la sentencia, aplicándose, en lo procedente, el artículo 335 del Código de Procedimiento Civil. Dicha competencia se mantendrá hasta tanto estén completamente eliminadas las causas de la amenaza sobre los derechos del reivindicado en el proceso.</p> <p>Parágrafo 2. El Juez o Magistrado dictará el fallo dentro de los cuatro meses siguientes a la solicitud. El incumplimiento de los términos aplicables en el proceso constituirá falta gravísima.</p> <p>Parágrafo 3. Incurrirá en falta gravísima el funcionario que omita o retarde injustificadamente el cumplimiento de las órdenes contenidas en el fallo o no brinde al Juez o al Magistrado el apoyo requerido por este para la ejecución de la sentencia.</p> <p>Parágrafo 4. El título del bien deberá entregarse a nombre de los dos cónyuges o compañeros permanentes que, al momento del desplazamiento, abandono o despojo, cohabitaban, así al momento de la entrega del título no están unidos por ley.</p> <p>Parágrafo 5. <u>Cuando los Jueces y Magistrados especializados en restitución de tierras reconozcan la calidad de segundos ocupantes, en sus sentencias determinarán las medidas de atención a que haya lugar.</u></p>

Si las sentencias de restitución ya han sido proferidas y no reconocieron la calidad de segundo ocupante, o si la reconocieron pero no se ordenaron las medidas correspondientes, es deber del juez emitir nuevas órdenes que incluyan las medidas dirigidas a los segundos ocupantes, con el fin de garantizar la estabilización y la seguridad jurídica de la restitución.

Artículo 8. Elimínese el artículo 91A de la Ley 1448 de 2011:

ARTÍCULO 91A. RECONOCIMIENTO A SEGUNDOS OCUPANTES Y MEDIDAS. Los jueces de la República en aplicación del enfoque de acción sin daño en el marco del proceso de restitución de tierras de la presente ley, reconocerán la calidad de segundo ocupante a quien tenga condiciones de vulnerabilidad socioeconómica y ejerza una relación material y/o jurídica de propiedad, posesión u ocupación permanente con un predio objeto de restitución, de la cual se deriven sus medios de subsistencia y/o tenga una relación de habitación; que no tenga o haya tenido nexos directos o indirectos con los hechos que dieron lugar al despojo o abandono forzoso y que la relación con el predio se haya dado antes de la diligencia de comunicación de la que trata el artículo 76 de la presente ley. Las medidas que se podrán reconocer en la sentencia deberán atender los principios de sostenibilidad, efectividad y carácter transformador de la restitución de tierras, así como el enfoque de género, y comprenderán: i) acceso a tierras, ii) proyectos productivos, iii) gestión de priorización para el acceso a programas de subsidio de vivienda, y iv) traslado del caso para la formalización de la propiedad rural. Estas medidas no podrán poner en riesgo la sostenibilidad fiscal de la política de restitución de tierras como tampoco ir en contra de lo establecido en el Marco de Gasto de Mediano Plazo y Marco Fiscal de Mediano Plazo vigente.

Las medidas contempladas en el presente artículo se aplicarán por una sola vez y por núcleo familiar para quienes tengan relación con el predio objeto de restitución, la cual deberá ser anterior a la macro focalización de la zona intervenida, reconocidos como tal en las providencias judiciales de restitución de tierras.

PARÁGRAFO. Cuando los jueces de la República ordenen a la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras realizar caracterización socioeconómica, esta se realizará por una sola vez a los habitantes del predio, conforme la metodología que defina dicha Unidad.

Artículo 9. Adiciónese un párrafo al Artículo 153 de la Ley 1448 de 2011, el cual quedará así:

[...]

"Párrafo 8. La Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley, incluirá en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente una herramienta eficaz que integre la totalidad del inventario de las providencias judiciales relacionadas con las órdenes emanadas de sentencias, autos de seguimiento posfallo y audiencias de seguimiento posfallo proferidas por los magistrados y jueces especializados en restitución de tierras. Esta herramienta deberá proporcionar información sobre las instituciones responsables del cumplimiento de las órdenes judiciales en materia de restitución de tierras, incluyendo las medidas a favor de los segundos ocupantes. Asimismo, la UAEGRTD deberá mantener dicho registro actualizado. Para tal efecto, la Procuraduría General de la Nación será la encargada de verificar el estricto cumplimiento de esta obligación por parte de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas."

Artículo 10. Requisitos para demostrar la condición de segundo ocupante vulnerable. Se deberán probar la concurrencia de los siguientes requisitos para adquirir la condición de segundos ocupantes que ameritan un tratamiento preferencial y diferencial:

- a) Ser víctima de la violencia, la pobreza o desastres naturales, situaciones similares a las que motivan la solicitud de restitución.
- b) Haber llegado al predio debido a su alta vulnerabilidad, en condiciones de urgencia o necesidad, lo que lo llevó a instalarse allí de buena fe, aunque no necesariamente exento de responsabilidad.
- c) No haber tenido ni tener ninguna relación directa o indirecta con el despojo del bien.
- d) No tener como interés la titularidad del bien, sino reivindicar que allí reside o que depende del predio para su subsistencia, es decir, que es un segundo ocupante legítimo.

e) Como consecuencia de la sentencia de restitución, estar perdiendo el lugar donde vive o del cual depende para su mínimo vital, de acuerdo con los Acuerdos reglamentarios de la Unidad de Restitución de Tierras sobre Segundos Ocupantes.

Artículo 11. Vigencia. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,



MARÍA FERNANDA CABAL MOLINA
Senadora de la República

INFORMES

INFORME MESA DE TRABAJO PROYECTO DE LEY NÚMERO 01 DE 2024 SENADO

por medio de la cual se dictan los lineamientos en la prestación del servicio de salud en menores de 18 años frente a tratamientos, de reasignación de género, el uso de bloqueadores de pubertad, tratamiento hormonal cruzado y cirugía de afirmación de género y se dictan otras disposiciones.

Proyecto de ley
¡Con los Niños NO te metas!
INFORME MESA DE TRABAJO 05 DE DICIEMBRE DE 2024

Proyecto de ley 001 de 2024 Senado
"Por medio de la cual se dictan los lineamientos en la prestación del servicio de salud en menores de 18 años frente a tratamientos de reasignación de género, el uso de bloqueadores de pubertad, tratamiento hormonal cruzado y cirugía de afirmación de género y se dictan otras disposiciones"

Respetados Senadores Comisión Séptima del Senado. Con la tranquilidad del deber cumplido, comparto con ustedes el informe detallado de la mesa de trabajo realizada el pasado 5 de diciembre de 2024. En este espacio de diálogo técnico y legislativo se evaluaron las 90 proposiciones al Proyecto de Ley 001 de 2024 Senado, con el fin de revisar sus alcances, considerar posturas diversas y avanzar hacia un trámite ordenado y transparente del articulado.



Esta mesa de trabajo fue convocada por solicitud de la Mesa Directiva de la Comisión, en el marco del primer debate del Proyecto de Ley 001 de 2024 Senado, el cual ya cuenta con el informe de ponencia positiva aprobado por esta célula legislativa. El objetivo de esta mesa fue revisar detalladamente las proposiciones radicadas, a fin de consolidar cuáles contaban con aval y cuáles no, facilitando así una votación ordenada del articulado. Este espacio contó con la participación activa de senadores y sus unidades de trabajo legislativo, quienes realizaron un análisis técnico de cada propuesta presentada.

Este proyecto de ley representa un compromiso firme con la protección integral de nuestros niños, niñas y adolescentes, por cuanto, busca establecer un marco normativo claro y responsable, que garantice que cualquier decisión relacionada con identidad de género de los menores sea abordada en compañía de las familias y con respaldo profesional, dentro de un entorno que proteja el desarrollo físico, emocional y psicológico del menor.

Conscientes de la sensibilidad del debate, esta mesa permitió consolidar el trabajo legislativo en curso y reiterar el compromiso de esta ponencia con la niñez colombiana, porque,

¡Con los Niños NO te Metas!

LORENA RÍOS CUÉLLAR
Senadora de la República
Partido Colombia Justa Libres
Ponente Única del Proyecto de Ley 001 de 2024 Senado

Contenido

Introducción..... 1

Aspectos metodológicos y consideraciones..... 2

Participantes..... 2

Informe detallado proposiciones avaladas y NO avaladas..... 3

Introducción

El pasado 20 de agosto de 2024, la Mesa Directiva de la Comisión Séptima del Senado de la República, realizó la designación de la ponente del proyecto de Ley para su estudio y discusión del Proyecto de ley 001 de 2024 Senado, "Por medio de la cual se dictan los lineamientos en la prestación del servicio de salud en menores de 18 años frente a tratamientos de reasignación de género, el uso de bloqueadores de pubertad, tratamiento hormonal cruzado y cirugía de afirmación de género y se dictan otras disposiciones". ¡Con los niños NO te Metas!

Ponente Única: H.S. Beatriz Lorena Ríos Cuéllar

Considerando la importancia de realizar un estudio detallado en relación con esta iniciativa, se aprobó en sesión del 18 de septiembre de 2024, la Proposición No. 19, con el fin de adelantar una Mesa Técnica el día 27 de septiembre de 2024, para escuchar a los grupos de interés respecto a sus perspectivas, inquietudes y cometarios relacionados con las disposiciones contenidas para el proyecto de Ley.

Posterior a la realización de una mesa técnica, en sesión del 4 de diciembre de 2024, la mayoría de los miembros de la Comisión Séptima aprobó el informe de ponencia positiva del Proyecto de Ley 001 de 2024 Senado, quedando así aprobado en primer debate. No obstante, debido al alto número de proposiciones radicadas (un total de 90 proposiciones), la Mesa Directiva de la Comisión decidió aplazar la votación del articulado y convocar a una mesa de trabajo con los senadores proponentes, con el propósito de analizar de manera detallada cada propuesta y definir cuáles contarían con aval y cuáles no.

La coordinación y secretaría de esta mesa de trabajo estuvo a cargo de la senadora **Lorena Ríos Cuéllar**, quien lideró el proceso de articulación para la realización de este espacio de diálogo técnico entre los senadores y sus unidades legislativas. La sesión se llevó a cabo el 5 de diciembre de 2024 en el recinto de la Comisión y permitió abordar en su totalidad las 90 proposiciones presentadas al Proyecto de Ley 001 de 2024 Senado. Los resultados de esta mesa constituyen un insumo valioso para el estudio, discusión y posterior votación del articulado por parte de la Comisión Séptima Constitucional Permanente del Senado de la República.

Aspectos metodológicos y consideraciones

La mesa de trabajo tuvo como finalidad analizar de manera estructurada las 90 proposiciones presentadas al Proyecto de Ley 001 de 2024 Senado, escuchando a los Congresistas proponentes y sus unidades de trabajo legislativo. Este espacio permitió valorar distintas posturas frente al articulado, en un diálogo técnico y respetuoso que fortaleció la argumentación en torno al contenido del proyecto, buscando consensos para el aval de las proposiciones tratadas durante la mesa.

Se solicitó que las intervenciones realizadas se sustentaran en datos verificables, con e uso de fuentes confiables criterios médicos, científicos y jurídicos que dieran sustento a las razones de las proposiciones para su evaluación y estudio. La metodología adoptada facilitó el análisis ordenado de cada propuesta y permitió establecer de manera clara cuáles podrían ser avaladas y cuáles no, de cara a la votación del articulado.

Siendo así, la Mesa Técnica se desarrolló por medio de los siguientes cinco (5) bloques temáticos:

Bloque temático	Encargado
Instalación de la mesa y presentación de asistentes.	Senadora, congresistas y unidades de trabajo legislativo
Explicación de la finalidad del proyecto de ley y la metodología para el estudio de cada una de las proposiciones artículo por artículo, propuestas por los diferentes Congresistas.	Senadora
Intervenciones por parte de los Congresistas proponentes y sus respectivas unidades de trabajo legislativo, en donde se explican las razones de sus proposiciones.	Diálogo abierto
Observaciones, perspectivas, replicas, peticiones y preguntas sobre las proposiciones presentadas al proyecto de ley, por parte de la senadora, los congresistas y las UTL asistentes.	Diálogo abierto
Conclusiones y cierre de la sesión	Senadora

Participantes

En el espacio de diálogo y participación la conducción de esta Mesa de trabajo estuvo a cargo de la Senadora **Lorena Ríos**. Los diálogos contaron con las

intervenciones de los miembros de las unidades de trabajo legislativo de los senadores, **Fabian Diaz Plata, Angélica Iozano, Wilson Arias y Lorena Ríos**, y de los Representantes a la Cámara, **Carolina Giraldo, Tamara Argote y Alfredo Mondragón**.

Así mismo se contó con el acompañamiento virtual de los asesores de los senadores **Ana Paola Agudelo, Berenice Bedoya**, y del Representante **Andrés Cancimance**.

En este espacio compartimos con las unidades de trabajo legislativo de los Congresistas las perspectivas frente a la temática del proyecto de ley, y las propuestas de las proposiciones de los proponentes para determinar cuáles iban a ser avaladas y cuáles no.

Para facilitar el espacio de diálogo y la asistencia de congresistas y sus asesores se dispuso de una sala virtual para que, pudieran intervenir y estar de manera remota vinculados a la mesa de trabajo.

Informe detallado proposiciones avaladas y NO avaladas

1. PROPOSICIONES AVALADAS

- **Artículo 3. Definiciones.**
 - **H.S. Honorio Henríquez**
Justificación: La proposición fue avalada por cuanto incorpora el término **"una persona"** en la definición disforia de género, en línea con mejorar la precisión técnica del articulado.
- **Artículo 4. Principios.**
 - **H.S. Lorena Ríos**
Justificación: La proposición fue avalada por incorporar el término **discordancia de género**, en línea con las recomendaciones formuladas durante la mesa técnica del proyecto de ley realizada el 27 de septiembre de 2024 por parte del Ministerio de Salud.
 - **H.S. Nadia Blel Scaff, Mauricio Giraldo y H.R. Luis Miguel Lopez**
Justificación: la proposición planteada se adecua a la visión del proyecto de ser respetuoso con la autonomía del menor y la autonomía de los padres para educar a sus hijos bajo sus principios y valores, acorde al artículo 68 Constitucional.
 - **H.S. Ana Paola Agudelo**
Justificación: La proposición de la creación de un nuevo literal en el artículo, permite dejar de manera explícita el equilibrio de los derechos

de sus padres y menores, de manera que se adecua al marco constitucional vigente.

- **Artículo 5. Medidas a tener en cuenta en el tratamiento de la disforia de género.**
 - **H.S. Lorena Ríos**
Justificación: La proposición fue avalada por incorporar el término **discordancia de género**, en línea con las recomendaciones formuladas durante la mesa técnica del proyecto de ley realizada el 27 de septiembre de 2024 por parte del Ministerio de Salud.
 - **H.S. Nadia Blel Scaff, Mauricio Giraldo y H.R. Luis Miguel Lopez**
Justificación: La proposición fue avalada por cuanto incorpora el término **"Criterios"** y suprime medidas el encabezado del artículo, en línea con mejorar la precisión técnica del articulado. Así como la supresión de "o quienes hagan sus veces" en el literal e) del artículo, que se adecua para no dejar ambigüedades en el proyecto.
 - **H.S. Alirio Barrera**
Justificación: La proposición fue avalada ya que incorpora el término **"la sociedad"** en lugar de comunidad, así como la modificación de forma a **"Trastornos"** en línea con mejorar la precisión técnica del articulado.
- **Artículo 6. Características o comorbilidades asociadas al diagnóstico de la disforia de género.**
 - **H.S. Lorena Ríos**
Justificación: La proposición fue avalada por incorporar el término **discordancia de género**, en línea con las recomendaciones formuladas durante la mesa técnica del proyecto de ley realizada el 27 de septiembre de 2024 por parte del Ministerio de Salud.
 - **H.S. Nadia Blel Scaff, Mauricio Giraldo y H.R. Luis Miguel Lopez**
Justificación: La proposición fue avalada en la medida que, se especifican los profesionales que tienen la obligación de escuchar al menor, lo que mejora la precisión técnica del articulado.
 - **H.S. Alirio Barrera**
Justificación: La proposición fue avalada ya que incorpora el término **"la sociedad"** en lugar de comunidad, en línea con mejorar la precisión técnica del articulado.
- **Artículo 7. Evaluación y atención integral en casos de tratamiento de disforia de género en menores de 18 años.**

- **H.S. Lorena Ríos**
Justificación: La proposición fue avalada por incorporar el término **discordancia de género**, en línea con las recomendaciones formuladas durante la mesa técnica del proyecto de ley realizada el 27 de septiembre de 2024 por parte del Ministerio de Salud.
- **H.S. Honorio Henríquez**
Justificación: Fue avalada esta proposición debido a que, incluye el término **"médico, psicológico y social"** en los numerales 2.1. y 3 del artículo, en línea con mejorar la precisión técnica del articulado.
- **H.S. Alirio Barrera**
Justificación: La proposición fue avalada ya que incorpora el término **"y niñas"** en el numeral 3 del artículo, en línea con mejorar la precisión técnica del articulado.
- **Artículo 8. Prohibición de ciertos tratamientos para la disforia de género en menores de 18 años.**
 - **H.S. Lorena Ríos**
Justificación: La proposición fue avalada por incorporar el término **discordancia de género**, en línea con las recomendaciones formuladas durante la mesa técnica del proyecto de ley realizada el 27 de septiembre de 2024 por parte del Ministerio de Salud.
 - **H.S. Nadia Blel Scaff y H.S. Ana Paola Agudelo – Unificada (H.S. Nadia Blel Scaff, Mauricio Giraldo y H.R. Luis Miguel Lopez + H.S. Ana Paola Agudelo)**
Justificación: La proposición fue avalada por haber sido concertada y unificada por parte de los congresistas mencionados y por establecer dentro de la misma de manera explícita el interés superior del menor y el ámbito de aplicación de este artículo.
 - **H.S. Miguel Ángel Pinto**
Justificación: la proposición fue avalada por cuando se considera que es acorde al espíritu del proyecto y enfática uno de los puntos clave de la iniciativa, que es regulará este tipo de tratamientos.
- **Artículo 9. Equipo integral para tratamiento de disforia de género en menores de 18 años.**
 - **H.S. Lorena Ríos**
Justificación: La proposición fue avalada por incorporar el término **discordancia de género**, en línea con las recomendaciones formuladas durante la mesa técnica del proyecto de ley realizada el 27 de septiembre de 2024 por parte del Ministerio de Salud.

<ul style="list-style-type: none"> ○ H.S. Honorio Enriquez Justificación: La proposición fue avalada dado que, establece la posibilidad de un acompañamiento espiritual y/o emocional opcional para los menores respetando la libertad de creencias y de cultos acorde al derecho fundamental de libertad religiosa y de cultos. Esto está acorde al espíritu del proyecto. ○ H.S. Wilson Arias Justificación: La proposición fue avalada ya que incorpora el término "el diagnóstico" y "según criterio médico" en el artículo, lo que mejora el enfoque y delimitación del amismo y favorece a la precisión técnica del articulado. ○ H.S. Fabian Díaz, Ferney, Martha Peralta y Omar Restrepo – Modificación Justificación: se avala la proposición por cuanto remite a la jurisprudencia y a los tratados internacionales ratificados a por Colombia aplicables a los niños, niñas y adolecentes, lo cual mejora el proyecto de ley. Así mismo se elimina la palabra proceso y se sustituye por ciclo de vida, lo que favorece a la precisión técnica del articulado. <ul style="list-style-type: none"> ● Artículo 10. Componentes de atención integral. <ul style="list-style-type: none"> ○ H.S. Lorena Ríos Justificación: La proposición fue avalada por incorporar el término discordancia de género, en línea con las recomendaciones formuladas durante la mesa técnica del proyecto de ley realizada el 27 de septiembre de 2024 por parte del Ministerio de Salud. ○ H.S. Alirio Barrera Justificación: se avala la proposición toda vez que, el modifica el literal d) del artículo para indicar con mayor precisión la población objeto. Del mismo modo se realizan adecuaciones de forma que fortalece precisión técnica del articulado. ○ H.S. Wilson Arias – Proposición Modificación (Solo la que modifica a la autonomía médica) Justificación: se avala esta proposición en tanto que, dispone dentro del artículo la autonomía médica, lo que se encuentra acorde a las disposiciones de carácter superior de la Ley Estatutaria 1751 de 2015. ● Artículo 11. Prohibición de destinación de recurso públicos al financiamiento de los servicios de reasignación de género en menores de 18 años. <ul style="list-style-type: none"> ○ H.S. Miguel Ángel Pinto 	<p>Justificación: se avala la proposición por cuanto permite un orden lógico del artículo garantizando la eliminación de temas innecesarios al articulado, favoreciendo a la técnica legislativa del mismo.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Artículo 12. Restauración de la salud de los menores de 18 años. <ul style="list-style-type: none"> ○ H.S. Lorena Ríos Justificación: La proposición fue avalada por incorporar el término discordancia de género, en línea con las recomendaciones formuladas durante la mesa técnica del proyecto de ley realizada el 27 de septiembre de 2024 por parte del Ministerio de Salud. ○ H.S. Miguel Ángel Pinto Justificación: se avala esta proposición en razón de que, establece especificaciones frente a las entidades competentes como la SuperSalud y el ICBF, lo que favorece a la efectiva aplicación y seguimiento del proyecto, así como también reitera la autonomía paterna con la expresión "los padres". ● Artículo 13. Red de apoyo para el menor de 18 años con diagnóstico de disforia de género. <ul style="list-style-type: none"> ○ H.S. Lorena Ríos Justificación: La proposición fue avalada por incorporar el término discordancia de género, en línea con las recomendaciones formuladas durante la mesa técnica del proyecto de ley realizada el 27 de septiembre de 2024 por parte del Ministerio de Salud. ○ H.S. Honorio Enriquez Justificación: La proposición fue avalada en virtud de que, establece la posibilidad de un acompañamiento espiritual y/o emocional opcional para los menores respetando la libertad de creencias y de cultos acorde al derecho fundamental de libertad religiosa y de cultos. Esto está acorde al espíritu del proyecto. ○ H.S. Alirio Barrera Justificación: se avala en razón de que son modificaciones de forma que no afectan el artículo, sino que mejoran la técnica legislativa del mismo. ● Artículo 14. Objetivos de la red de apoyo para menores de 18 años con diagnósticos de disforia de género. <ul style="list-style-type: none"> ○ H.S. Lorena Ríos Justificación: La proposición fue avalada por incorporar el término discordancia de género, en línea con las recomendaciones formuladas
<p>durante la mesa técnica del proyecto de ley realizada el 27 de septiembre de 2024 por parte del Ministerio de Salud.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Artículo 15. Funciones de la red de apoyo para menores con diagnóstico de disforia de género. <ul style="list-style-type: none"> ○ H.S. Lorena Ríos Justificación: La proposición fue avalada por incorporar el término discordancia de género, en línea con las recomendaciones formuladas durante la mesa técnica del proyecto de ley realizada el 27 de septiembre de 2024 por parte del Ministerio de Salud. ○ H.S. Alirio Barrera Justificación: se avala por cuanto la supresión de la frase mencionada en la proposición favorece a la técnica legislativa y a la interpretación del artículo para hacerlo inequívoco en su propósito. ● Artículo 16. Responsabilidad del Sector Educativo. <ul style="list-style-type: none"> ○ H.S. Lorena Ríos Justificación: La proposición fue avalada por incorporar el término discordancia de género, en línea con las recomendaciones formuladas durante la mesa técnica del proyecto de ley realizada el 27 de septiembre de 2024 por parte del Ministerio de Salud. ○ H.S. Nadia Blel Scaff, Mauricio Giraldo y H.R. Luis Miguel Lopez Justificación: Se avala, toda vez que, se establece de manera más clara y concertada la responsabilidad del sector educativo, promoviendo la educación sexual basa en la afectividad, garantizando la información integral y científica de la disforia de género, lo que favorece al proyecto de ley. ○ H.S. Ana Paola Agudelo Justificación: Se avala por tanto, se adiciona lo estipulado en la Ley 1146 de 2007, lo que favorece a la técnica legislativa y a la efectiva aplicabilidad del articulado. ● Artículo Nuevo. Acceso a información en materia de salud. <ul style="list-style-type: none"> ○ H.S. Ana Paola Agudelo Justificación: Se avala la creación de este nuevo artículo porque favorece a la integralidad del proyecto y crea un acceso a la información en materia de salud, asignando competencias al Ministerio de Salud para que los padres de familia y los menores conozcan los tratamientos reversibles o irreversibles y sus implicaciones, lo que da un mayor nivel de rigurosidad al documento. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Título II. De la atención integral en salud de la disforia de género y demás tratamientos <ul style="list-style-type: none"> ○ H.S. Lorena Ríos Justificación: La proposición fue avalada por incorporar el término discordancia de género, en línea con las recomendaciones formuladas durante la mesa técnica del proyecto de ley realizada el 27 de septiembre de 2024 por parte del Ministerio de Salud. <p>TOTAL: 37 PROPOSICIONES AVALADAS</p> <p>2. PROPOSICIONES NO AVALADAS</p> <p>2.1. PROPOSICIONES DE MODIFICACIÓN</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Artículo 1. Objeto. <ul style="list-style-type: none"> ○ H.S. Wilson Arias – Modificación Justificación: No se avala la proposición debido a que el "Tanner 2" es un concepto clínico que carece de una definición normativa precisa y cuya aplicación varía según múltiples factores individuales. Su incorporación en el texto legal generaría inseguridad jurídica y dificultades en la implementación, al no existir un consenso técnico sobre la edad exacta en que se presenta dicha etapa del desarrollo. ● Artículo 3. Definiciones. <ul style="list-style-type: none"> ○ H.S. Wilson Arias – Modificación Justificación: No se avala por cuanto el "tanner 2" es un concepto que se encuentra doctrinalmente especificado y no tiene un consenso claro de las edades que se pueden establecer, por tal motivo, resulta ineficaz la aplicabilidad de esto. Aunando a lo anterior, no tiene sustento técnico o jurídico expuesto por parte del Senador de la definición de terapias de conversión, por lo que no se avala esta proposición. ● Artículo 4. Principios. <ul style="list-style-type: none"> ○ H.S. Honorio Enriquez – Modificación (Borrador) Justificación: La proposición fue estudiada; sin embargo, al momento de la mesa se encontraba en calidad de borrador, por lo que se deja claridad sobre su carácter preliminar. ○ H.S. Wilson Arias – Modificación

<p>Justificación: No se avala la proposición en la medida en que introduce modificaciones contrarias al espíritu y objetivos fundamentales del proyecto, razón por la cual su incorporación resultaría incompatible con la finalidad normativa de la iniciativa.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Artículo 5. Medidas a tener en cuenta en el tratamiento de la disforia de género. <ul style="list-style-type: none"> ○ H.S. Wilson Arias – Modificación Justificación: No se puede avalar esta proposición en la medida que, no se puede supeditar la norma a la literatura científica y medica actualizada sobre la materia, por cuanto no es un criterio de obligatorio cumplimiento para los médicos en Colombia y tampoco hay un criterio consolidado sobre este tema, razón por la cual resultaría incompatible con la finalidad y el espíritu de la normativa. • Artículo 6. Características o comorbilidades asociadas al diagnóstico de la disforia de género. <ul style="list-style-type: none"> ○ H.S. Honorio Henríquez – Modificación (Borrador) Justificación: La proposición fue estudiada; sin embargo, al momento de la mesa se encontraba en calidad de borrador, por lo que se deja claridad sobre su carácter preliminar. ○ H.S. Wilson Arias – Modificación Justificación: No se puede avalar esta proposición en la medida que, no se puede supeditar la norma a la literatura científica y medica actualizada sobre la materia, por cuanto no es un criterio de obligatorio cumplimiento para los médicos en Colombia y tampoco hay un criterio consolidado sobre este tema, razón por la cual resultaría incompatible con la finalidad y el espíritu de la normativa. • Artículo 7. Evaluación y atención integral en casos de tratamiento de disforia de género en menores de 18 años. <ul style="list-style-type: none"> ○ H.S. Mauricio Giraldo y H.R. Luis Miguel López – Modificación Justificación: No se avala la proposición en tanto que, eliminar parte del numeral 1 del artículo 7, que establece criterios fundamentales para una evaluación clínica rigurosa y diferencial, debilita el enfoque técnico del proyecto y abre la puerta a diagnósticos sin análisis integral de las causas subyacentes. ○ H.R. Carolina Giraldo – Modificación Justificación: No se avala la proposición en tanto que, eliminar parte de los numerales 1, 2.1., 2.2. y 3 del artículo 7, que establece criterios fundamentales para una evaluación clínica rigurosa y diferencial en los 	<p>casos de la disforia o discordancia de género, debilita el enfoque técnico del proyecto y abre la puerta a diagnósticos sin análisis integral de las causas subyacentes.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ H.S. Wilson Arias – Modificación Justificación: No se avala la proposición en tanto que, eliminar parte de los numerales 2.1., 2.2. y 3 del artículo 7, que establece criterios fundamentales para una evaluación clínica rigurosa y diferencial en los casos de la disforia o discordancia de género, debilita el enfoque técnico del proyecto y abre la puerta a diagnósticos sin análisis integral de las causas subyacentes, tampoco por cuanto, no se puede supeditar la norma a la literatura científica y medica actualizada sobre la materia, por cuanto no es un criterio de obligatorio cumplimiento para los médicos en Colombia y tampoco hay un criterio consolidado sobre este tema, razón por la cual resultaría incompatible con la finalidad y el espíritu de la normativa. • Artículo 8. Prohibición de ciertos tratamientos para la disforia de género en menores de 18 años. <ul style="list-style-type: none"> ○ H.S. Wilson Arias – Modificación Justificación: No se avala la proposición debido a que el "Tanner 2" es un concepto clínico que carece de una definición normativa precisa y cuya aplicación varía según múltiples factores individuales. Su incorporación en el texto legal generaría inseguridad jurídica y dificultades en la implementación, al no existir un consenso técnico sobre la edad exacta en que se presenta dicha etapa del desarrollo. ○ H.S. Fabian Díaz, Ferney, Martha Peralta y Omar Restrepo – Modificación Justificación: No se avala la proposición en tanto incorpora elementos que exceden el objeto específico del artículo, lo que genera posibles ambigüedades interpretativas y afecta la claridad normativa del enfoque médico previsto frente a los tratamientos en los menores con diagnóstico de disforia o discordancia de género. • Artículo 9. Equipo integral para tratamiento de disforia de género en menores de 18 años. <ul style="list-style-type: none"> ○ H.R. Carolina Giraldo – Modificación Justificación: No se avala por cuanto ya se avalaron proposiciones que van encaminadas en el mismo sentido de la proposición realizada por la Representante.
<ul style="list-style-type: none"> • Artículo 10. Componentes de atención integral. <ul style="list-style-type: none"> ○ H.S. Mauricio Giraldo y H.R. Luis Miguel López – Modificación Justificación: No se avala la proposición por cuanto, se introducen elementos que ya están implícitos en el enfoque integral definido a lo largo de todo el proyecto y su incorporación podría generar redundancias normativas que son innecesarias. ○ H.S. Wilson Arias – Modificación (La que elimina todos los literales) Justificación: No se avala esta proposición, ya que, elimina criterios técnicos esenciales del artículo, lo que debilita la evaluación integral prevista en el proyecto y que da como resultado la contradicción de su propósito con proteger al menor mediante valoraciones rigurosas y multidisciplinarias. • Artículo 11. Prohibición de destinación de recurso públicos al financiamiento de los servicios de reasignación de género en menores de 18 años. <ul style="list-style-type: none"> ○ H.S. Wilson Arias – Modificación Justificación: No se avala la proposición debido a que el "Tanner 2" es un concepto clínico que carece de una definición normativa precisa y cuya aplicación varía según múltiples factores individuales. Su incorporación en el texto legal generaría inseguridad jurídica y dificultades en la implementación, al no existir un consenso técnico sobre la edad exacta en que se presenta dicha etapa del desarrollo. ○ H.S. Wilson Arias – Modificación (La que habla de restricción) Justificación: No se avala la proposición debido a que el "Tanner 2" es un concepto clínico que carece de una definición normativa precisa y cuya aplicación varía según múltiples factores individuales. Su incorporación en el texto legal generaría inseguridad jurídica y dificultades en la implementación, al no existir un consenso técnico sobre la edad exacta en que se presenta dicha etapa del desarrollo, aunado a esto, restringir y no prohibir la destinación de recursos públicos para servicios de reasignación de género va en contra del espíritu del proyecto de ley, en tanto esto garantizar que los menores tengan una protección frente al incentivo de este tipo de tratamientos. • Artículo 12. Restauración de la salud de los menores de 18 años. <ul style="list-style-type: none"> ○ H.S. Wilson Arias – Modificación (la que incluye "y que soliciten") Justificación: No se avala la proposición debido a que el "Tanner 2" es un concepto clínico que carece de una definición normativa precisa y cuya aplicación varía según múltiples factores individuales. Su incorporación en el texto legal generaría inseguridad jurídica y 	<p>dificultades en la implementación, al no existir un consenso técnico sobre la edad exacta en que se presenta dicha etapa del desarrollo.</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ H.S. Wilson Arias – modificación (la que habla de protección, sin el soliciten) Justificación: No se avala la proposición debido a que el "Tanner 2" es un concepto clínico que carece de una definición normativa precisa y cuya aplicación varía según múltiples factores individuales. Su incorporación en el texto legal generaría inseguridad jurídica y dificultades en la implementación, al no existir un consenso técnico sobre la edad exacta en que se presenta dicha etapa del desarrollo. • Artículo 13. Red de apoyo para el menor de 18 años con diagnóstico de disforia de género. <ul style="list-style-type: none"> ○ H.S. Wilson Arias – Modificación Justificación: No se avala por cuanto, la inclusión de expresiones amplias y ajenas al diseño técnico de la red de apoyo puede generar ambigüedad interpretativa y desviar el enfoque preventivo, familiar y clínico que orienta la propuesta normativa, excediendo el objeto regulador de este artículo. • Artículo 14. Objetivos de la red de apoyo para menores de 18 años con diagnósticos de disforia de género. <ul style="list-style-type: none"> ○ H.S. Wilson Arias – Modificación Justificación: No se avala por cuanto, la inclusión de expresiones amplias y ajenas al diseño técnico de la red de apoyo puede generar ambigüedad interpretativa y desviar el enfoque preventivo, familiar y clínico que orienta la propuesta normativa, excediendo el objeto regulador de este artículo, así mismo, suprimir el cuidado a mayores de edad que hayan recibido tratamientos de reafirmación de género vulnera el acompañamiento integral en salud que la Corte Constitucional de ha reconocido a las personas trans. • Artículo 15. Funciones de la red de apoyo para menores con diagnóstico de disforia de género. <ul style="list-style-type: none"> ○ H.S. Mauricio Giraldo y Luis Miguel López – Modificación Justificación: no se avala esta solicitud, por cuanto el enfoque de las funciones de las redes de apoyo no puede incluir fomentar las actividades religiosas por cuanto va más allá de las facultades establecidas en ese artículo.

- o H.S. Wilson Arias – Modificación (la que habla de “a solicitud del menor”)
- o H.S. Wilson Arias – Modificación (Limita el literal e)
- o H.R. Carolina Giraldo – Modificación

Justificación conjunta: En ambos casos no se avala la proposición, ya que el espíritu del proyecto, conforme al artículo 8, exige informar sobre los riesgos asociados a todos los tratamientos irreversibles, sin limitarse únicamente a aquellos catalogados como experimentales. Restringir el deber de información solo a estos últimos desnaturaliza el objetivo preventivo de la norma.

- **Artículo 16. Responsabilidad del Sector Educativo.**
 - o H.R. Carolina Giraldo – Modificación
 - o H.S. Wilson Arias – Modificación

Justificación conjunta: No se avala por cuanto, la inclusión de expresiones amplias y ajenas al diseño técnico de la red de apoyo puede generar ambigüedad interpretativa y desviar el enfoque preventivo, familiar y clínico que orienta la propuesta normativa, excediendo el objeto regulador de este artículo, así mismo, el “Tanner 2” es un concepto clínico que carece de una definición normativa precisa y cuya aplicación varía según múltiples factores individuales. Su incorporación en el texto legal generaría inseguridad jurídica y dificultades en la implementación, al no existir un consenso técnico sobre la edad exacta en que se presenta dicha etapa del desarrollo.
- **Artículo 17. Termino de caducidad del medio de control de reparación directa por la prestación del servicio médico.**
 - o H.S. Wilson Arias – Modificación (la que habla de “en casos de prácticas de conversión de género”)

Justificación: No se avala por cuanto, la inclusión de expresiones amplias y ajenas al diseño técnico de la red de apoyo puede generar ambigüedad interpretativa y desviar el enfoque preventivo, familiar y clínico que orienta la propuesta normativa, excediendo el objeto regulador de este artículo, así mismo, el “Tanner 2” es un concepto clínico que carece de una definición normativa precisa y cuya aplicación varía según múltiples factores individuales. Su incorporación en el texto legal generaría inseguridad jurídica y dificultades en la implementación, al no existir un consenso técnico sobre la edad exacta en que se presenta dicha etapa del desarrollo.
- o H.S. Wilson Arias – Modificación (la que omite de “en casos de prácticas de conversión de género”)

Justificación: No se avala por cuanto, la inclusión de expresiones amplias y ajenas al diseño técnico de la red de apoyo puede generar

ambigüedad interpretativa y desviar el enfoque preventivo, familiar y clínico que orienta la propuesta normativa, excediendo el objeto regulador de este artículo,

- **Artículo 18. Reglamentación y vigencia.**
 - o H.S. Wilson Arias – Modificación

Justificación: no se avala por cuanto se considera desde este despacho que por la importancia que reviste esta ley a la infancia y adolescencia del País, debe aplicarse con la mayor premura.

TOTAL: 30 PROPOSICIONES MODIFICATORIAS NO AVALADAS.

2.2. PROPOSICIONES DE ELIMINACIÓN

- **Artículo 4. Principios.**
 - o H.S. Wilson Arias y Omar Restrepo – Eliminación
 - o H.S. Wilson Arias – Eliminación
- **Artículo 5. Medidas a tener en cuenta en el tratamiento de la disforia de género.**
 - o H.S. Wilson Arias – Eliminación
 - o H.S. Wilson Arias y Omar Restrepo – Eliminación
 - o H.R. Carolina Giraldo – Eliminación
- **Artículo 6. Características o comorbilidades asociadas al diagnóstico de la disforia de género.**
 - o H.S. Wilson Arias y Omar Restrepo – Eliminación
 - o H.S. Wilson Arias – Eliminación
 - o H.R. Carolina Giraldo – Eliminación
- **Artículo 8. Prohibición de ciertos tratamientos para la disforia de género en menores de 18 años.**
 - o H.S. Wilson Arias – Eliminación
 - o H.S. Wilson Arias y Omar Restrepo – Eliminación
- **Artículo 11. Prohibición de destinación de recurso públicos al financiamiento de los servicios de reasignación de género en menores de 18 años.**
 - o H.S. Wilson Arias – Eliminación
 - o H.R. Carolina Giraldo – Eliminación
 - o H.S. Wilson Arias y Omar Restrepo – Eliminación
- **Artículo 12. Restauración de la salud de los menores de 18 años.**
 - o H.S. Wilson Arias – Eliminación
 - o H.S. Wilson Arias y Omar Restrepo – Eliminación
 - o H.R. Carolina Giraldo – Eliminación
- **Artículo 16. Responsabilidad del Sector Educativo.**

- o H.S. Wilson Arias – Eliminación
- o H.S. Wilson Arias y Omar Restrepo – Eliminación

- **Artículo 17. Termino de caducidad del medio de control de reparación directa por la prestación del servicio médico.**
 - o H.S. Wilson Arias – Eliminación
 - o H.S. Wilson Arias y Omar Restrepo – Eliminación
 - o H.R. Carolina Giraldo – Eliminación

Justificación general a las proposiciones de eliminación: Las proposiciones presentadas no son avaladas por cuanto eliminan el espíritu y la esencia de la protección integral que busca este proyecto a los menores de edad.

TOTAL: 21 PROPOSICIONES DE ELIMINACIÓN NO AVALADAS.

2.3. PROPOSICIONES DE NUEVOS ARTICULOS

- **Artículos Nuevos**
 - o H.S. Alirio Barrera (Dejada como constancia)

Justificación: La proposición fue dejada como constancia, por lo que, se realizó su estudio, sin embargo no hará parte de la discusión del proyecto.
- o H.S. Fabian Diaz, Ferney Silva, Martha Peralta, Omar Restrepo.

Justificación: No se puede avalar esta proposición en la medida que, no se puede supeditar la norma a Manuales internacionales, que constituyen lectura científica y medica actualizada sobre la materia, por cuanto no es un criterio de obligatorio cumplimiento para los médicos en Colombia y tampoco hay un criterio consolidado sobre este tema, razón por la cual resultaría incompatible con la finalidad y el espíritu de la normativa.

TOTAL: 2 PROPOSICIONES DE NUEVOS ARTÍCULOS NO AVALADAS.

Comisión Séptima Constitucional Permanente

LA COMISIÓN SÉPTIMA CONSTITUCIONAL PERMANENTE DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA. - Bogotá D.C., el día 06 de mayo (06) del año dos mil veinticinco (2025) - En la presente fecha se autoriza **la publicación en Gaceta del Congreso de la República**, las siguientes consideraciones:

CONCEPTO: informe de Mesa de Trabajo del día 05 de diciembre de 2024

REFRENDADO POR: HS LORENA RIOS CUELLAR

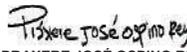
NÚMERO DEL PROYECTO DE LEY: 001 de 2024 Senado

TÍTULO DEL PROYECTO: “POR MEDIO DE LA CUAL SE DICTAN LOS LINEAMIENTOS EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DE SALUD EN MENORES DE 18 AÑOS FRENTE A LOS TRATAMIENTOS DE REASIGNACIÓN DE GÉNERO, EL USO DE BLOQUEADORES DE PUBERTAD, TRATAMIENTO HORMONAL CRUZADO Y CIRUGÍA DE AFIRMACIÓN DE GÉNERO Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES” ;CON LOS NIÑOS NO TE METAS!

NÚMERO DE FOLIOS: DIECINUEVE (19)

Lo anterior, en cumplimiento de lo ordenado en el inciso 5º del artículo 2º de la Ley 1431 de 2011.

El secretario


PRAXERE JOSÉ OSPINO REY
Secretario General
Comisión Séptima
Senado de la República

C O N T E N I D O

Gaceta número 640 - Miércoles, 7 de mayo de 2025

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

Págs.

Informe de ponencia positiva para primer debate en la Comisión Primera Constitucional del Senado de la República de Colombia y texto propuesto del Proyecto de Ley Número 349 de 2024 Senado, por medio de la cual se modifica el artículo 19 de la Ley 1625 de 2013 y se dictan otras disposiciones - Ley por decisiones más equilibradas. 1

Informe de ponencia para primer debate y texto propuesto al Proyecto de Ley número 399 de 2025 Senado, por medio de la cual se regula, en la Ley 1448 de 2011, la situación jurídica de los segundos ocupantes de predios objeto de restitución..... 5

INFORMES

Informe mesa de trabajo Proyecto de Ley número 01 de 2024 Senado, por medio de la cual se dictan los lineamientos en la prestación del servicio de salud en menores de 18 años frente a tratamientos, de reasignación de género, el uso de bloqueadores de pubertad, tratamiento hormonal cruzado y cirugía de afirmación de género y se dictan otras disposiciones..... 13