



Bogotá, D.C., marzo de 2023

Honorable Representante  
**DUVALIER SÁNCHEZ ARANGO**  
Ciudad

**Asunto:** Comentarios al Proyecto de Ley 299 de 2022 Cámara "Por medio de la cual se establece la definición de desplazamiento forzado por causas climáticas, se fijan lineamientos para su identificación y se dictan otras disposiciones"- Facultad de Jurisprudencia, Universidad del Rosario.

Respetado Representante:

El Grupo de Acciones Públicas (GAP) de la Facultad de Jurisprudencia de la Universidad del Rosario es una clínica jurídica con casi 25 años de existencia, la cual ha dedicado sus esfuerzos hacia la defensa del interés público y los derechos humanos de sectores vulnerables, a través del litigio estratégico. Una de las formas en las cuales ha actuado la clínica, ha sido por medio de la incidencia legislativa, buscando aportar elementos al proceso de construcción de leyes y al debate de éstas en el Congreso.

En virtud de ello, con el apoyo del Observatorio Legislativo<sup>1</sup> de la misma Facultad y fruto de una invitación de su Unidad de Trabajo Legislativo, presentamos a continuación algunas observaciones al proyecto de ley de referencia, con el fin de aportar elementos para la discusión del tema del desplazamiento forzado por causas climáticas en Colombia, temática que ha sido estudiada, investigada y litigada por María Lucía Torres, profesora de carrera de la Facultad, directora de Pregrado y directora del GAP.

Quisiéramos agradecer la oportunidad de retroalimentar este proyecto, que creemos tiene la potencialidad para aportar al reconocimiento de la condición de desplazamiento forzado interno por desastres ambientales y causas climáticas, problemática que ha sido históricamente invisibilizada al reducirse, en Colombia, la concepción del desplazamiento forzado interno a los asuntos asociados al conflicto armado y la violencia. Los siguientes son algunos comentarios de cara a formalidades del proyecto, así como a algunas consideraciones de fondo.

---

<sup>1</sup> Dada la importancia de la participación de la academia en el proceso legislativo, la Universidad del Rosario ha venido desarrollando desde hace 15 años un especial seguimiento a la actividad legislativa, a través del Observatorio Legislativo de la Facultad de Jurisprudencia. El Observatorio apoya el trabajo desempeñado por los despachos de los H. Congresistas en temas de relevancia para nuestro país, aportando desde la academia elementos a la labor legislativa, contruidos por expertos en los diversos asuntos que se abordan en dicho trabajo



## **A. Frente al Título del Proyecto de Ley**

Como lo hemos hablado previamente en reuniones, podría llegar a ser políticamente compleja la discusión de un proyecto de ley que se circunscriba en torno al desplazamiento forzado interno por lo que a nivel jurídico, político, social e institucional este fenómeno se ha erigido alrededor de la violencia y el conflicto armado. En ese orden de ideas, para evitar posturas que puedan considerar que lo que procura la iniciativa es desproteger o desconfigurar el desplazamiento forzado interno como se ha venido concibiendo o incluso aprovechar indebidamente el debate para enfocarlo en cambios a lo ya establecido sobre desplazamiento forzado, consideramos que el título del proyecto podría ser menos deductivo. De otro lado, consideramos que debería ser más genérico para incluir el concepto de desplazamiento derivado de desastres naturales, es decir, contemplando tanto aquellos hechos súbitos y repentinos, más asociados a la naturaleza, como otros de categoría lenta y progresiva, más próximos al cambio climático.

Aunque se trata de un asunto de forma, esta inclusión podría asegurar, de un lado, un debate más neutro, con foco en los asuntos del desplazamiento forzado interno no previstos en la legislación colombiana y, de otro lado, asegurar las condiciones de igualdad para aquellos desplazados por desastres naturales no asociables directamente a cuestiones climáticas, pues si bien algunos autores consideran que hay una relación entre el cambio climático y el desplazamiento forzado no es una afirmación absoluta, por aquellos eventos que acaecen de forma imprevista; se trata de un debate abierto y eso lo vuelve aún más un tema de especial relevancia.

En ese orden de ideas, la propuesta del título podría ser:

*“Por medio de la cual se establece un reconocimiento jurídico a la condición de las personas afectadas por causa de los desastres naturales y el cambio climático, se fijan lineamientos para su identificación y se dictan otras disposiciones.”*

## **B. Frente al Objeto**

De cara al objeto propuesto en la redacción actual del Proyecto de Ley, estimamos que éste podría ampliarse al reconocimiento de la condición de desplazados por causas climáticas cuando este se debe a desastres naturales. Así, actualmente el proyecto tiene la siguiente redacción:

*La presente ley tiene por objeto que el Estado colombiano reconozca la existencia del desplazamiento forzado por causas climáticas y cuente con los lineamientos que permitan identificar y caracterizar las personas y comunidades que padecen de esta problemática.*



Un reconocimiento expreso al desplazamiento por desastres naturales se orientaría a superar el tratamiento reduccionista que se les ha dado como “damnificados” a quienes realmente son desplazados y los acoge de manera expresa en el plan de protección que contempla el proyecto de ley, más allá de la ayuda humanitaria que históricamente les ha sido dada.

De igual forma es muy importante que sea expresa y clara la condición reconocida, es decir, desplazados forzados internos, pues no son movimientos voluntarios (así sean evacuaciones preventivas) y se dan dentro del territorio nacional. No debe hablarse de desplazados forzados para referirse a quienes cruzan frontera internacional, pues se desfiguraría la noción de desplazamiento forzado interno dada por Naciones Unidas y acogida por la jurisprudencia nacional. Ese es un debate internacional aún pendiente de resolver y por ende se sugiere que no sea abordado en este proyecto.

En ese orden de ideas, la redacción sugerida sería:

*“La presente ley tiene por objeto que el Estado colombiano reconozca la existencia del desplazamiento forzado interno por causas climáticas y de desastres naturales y cuente con los lineamientos que permitan identificar y caracterizar las personas y comunidades que padecen de esta problemática”.*

### **C. Frente a la Definición**

El artículo segundo del Proyecto de Ley contiene el concepto de desplazamiento forzado interno por causas climáticas. De cara a las obligaciones internacionales del Estado colombiano en la cuestión del desplazamiento forzado interno, sugerimos realizar unas modificaciones al mismo para asegurar que éste integre los principales elementos que constituyen dicha categoría.

Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, también llamados *Principios Deng*<sup>2</sup>, definen el concepto de desplazado interno incluyendo a los desplazados por cuestiones ambientales. De hecho en un muy relevante pronunciamiento de la Corte Constitucional (Sentencia T-369 de 2021, magistrado ponente José Fernando Reyes Cuartas), se reconoce la condición de desplazado forzado interno a una de las personas víctimas de

---

<sup>2</sup> Vale la pena señalar que dichos principios han sido reconocidos como parte del bloque de constitucionalidad en diferentes sentencias de la Corte Constitucional como: SU-1150 de 2000, C-372 del 2009, C-035 del 2016, entre otras.



Hidroituango, afectada con ocasión del desbordamiento del río principalmente en su derecho a la vivienda, con fundamento en los mencionados principios<sup>3</sup>.

Siendo así, encontramos que la definición dada en el artículo presenta algunas incongruencias de cara lo que establecen los Principios Deng. El artículo segundo presenta una definición estricta en cuanto al origen por cambio climático del desplazamiento, dejando por fuera las catástrofes naturales cuya origen no sea claramente atribuible al cambio climático o aquellos desplazamientos originados en la prevención de desastres.

En ese orden de ideas, se sugiere acoger los elementos propuestos en la definición amplia, flexible y dinámica que plantea los Principios Rectores y que además son la guía universal para el manejo del desplazamiento forzado interno, ampliamente reconocidos por la jurisprudencia constitucional colombiana. Esto evitaría entrar en confrontaciones con la definición de desplazamiento forzado por violencia, adoptado en la Ley 387 de 1997.

“Se entiende por desplazados internos las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida”

#### **D. Frente al Registro Único establecido en el artículo 3º y a la Política Pública para el desplazamiento forzado por causas climáticas establecida en el artículo 4º.**

De manera respetuosa, sugerimos que en el proyecto de ley la política pública sobre desplazamiento forzado por desastres naturales y cambio climático, propuesta en el artículo 3º, integre al existente Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD), con el fin de evitar la creación de una nueva institucionalidad para atender este fenómeno, pues se sustenta sobre la base de la integralidad y tal como lo precisan los Principios Rectores, el desplazamiento es uno solo, que debe manejarse igual, más allá de la causa que lo genere.

Por la dificultad histórica que ha demostrado atender al fenómeno del desplazamiento interno en Colombia y las dificultades intrínsecas de atender una problemática de naturaleza multicausal<sup>4</sup>, estimamos que la creación desde cero de una nueva política

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional de Colombia. Sentencia T-369 de 2021 (M.P. JOSÉ FERNANDO REYES CUARTAS: de octubre de 2021)

<sup>4</sup> Numeral 2º. Anexo al Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos. Consejo Económico y Social de Naciones Unidas.



pública diferente a la ya existente: i) dificulta la atención al fenómeno; ii) duplica institucionalidad y gastos y iii) facilita que, en la práctica, aunque el fenómeno de desplazamiento interno sea uno, se genere un trato diferenciado entre las personas desplazadas por una y otra causa.

Es decir, podría existir una política que materialice los fines de esta norma, pero que no se contraponga ni se solape con lo existente en materia de desplazamiento por causa de la violencia, pues deben ser tratados de manera semejante so pena de incurrir en un trato desigual en la protección de los derechos humanos, basado meramente en el origen del desplazamiento. Para concretar este punto, sugerimos para la redacción del artículo:

***“Artículo 4°. Política Pública para el desplazamiento forzado por causas climáticas. Para atender a la cuestión del desplazamiento se acogerá al Sistema Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada (SNAIPD) para la atención de la población afectada por el desplazamiento forzado interno por causas climáticas. El Gobierno y las demás entidades del SNAIPD deberán seguir los lineamientos existentes para la atención de este tipo de desplazamiento, así como articularán a las demás instituciones del Estado que sean útiles para establecer la ruta de atención para la población desplazada por desastres naturales y causas climáticas.”***

Similar situación se da con el registro de desplazados por desastres ambientales y causas climáticas. Encargar de ello al UNGRD puede entorpecer la labor, en tanto el SNAIPD ya tiene experiencia en este tipo de registros para población desplazada, mientras que para la Unidad no existe la experiencia necesaria en esta cuestión, bajo un enfoque de derechos humanos y atención a desplazados, pues el paradigma que la entidad maneja es precisamente el de damnificados, categoría que se busca transformar.

#### **E. Sobre aspectos que podrían añadirse a la ponencia.**

Teniendo en cuenta la materia que el proyecto de Ley se dispone a regular, encontramos la necesidad de contemplar ciertos aspectos que guardan relación con el desplazamiento por desastres ambientales y causas climáticas. En primer lugar, es importante precisar, en algún apartado, que se entienden como causantes de desplazamiento tanto los procesos de aparición espontánea y rápida (más cercanos a lo que la iniciativa Nansen llama desastres naturales) y aquellos de generación lenta y progresiva (asociados al cambio climático)<sup>5</sup>, con el fin de reconocer las diferentes formas asociadas al ambiente

---

<sup>5</sup> “El desplazamiento forzoso relacionado con desastres y los efectos adversos del cambio climático (desplazamiento en el contexto de desastres) es una realidad y constituye uno de los mayores retos de índole humanitaria que enfrentan los Estados y la comunidad internacional en el siglo XXI” (The Nansen Initiative, 2015, 6).



que pueden afectar la capacidad que tienen las personas de permanecer en el lugar donde tienen su lugar de residencia habitual.

Así mismo, consideramos se debe contemplar, además de la situación de las personas afectadas por desastres naturales ya ocurridos, las personas evacuadas preventivamente y que se encuentran en condición de desplazamiento por la causa de la evacuación. Este punto se puede tratar a profundidad en el tercer artículo del proyecto de Ley con el fin aclarar que se incluyen tanto afectados como evacuados dentro de los registros existentes en el SNAIPD.

Quedamos muy atentas a cualquier espacio de discusión académica que consideren necesario realizar en torno a esta importante iniciativa que realmente pondría a Colombia en un importante lugar, al reconocer expresamente la condición de desplazados forzados internos a estas personas, en cumplimiento a obligaciones internacionales incluso con sus propios nacionales. Fenómenos como el terremoto de Turquía y Siria evidencian la pertinencia de este reconocimiento y nos conduce a reflexionar que éste no se puede atar a una discusión fiscal, pues si esa fuese la solución, en Colombia no se hubiera dado la discusión que en 1997 se dio para reconocer el desplazamiento forzado por causa de la violencia. Cabe preguntarse: ¿qué le vale más al Estado: regularizar esta condición y brindar la protección que la institucionalidad prevea en términos de derechos humanos o seguir asumiéndolo desde la asistencia humanitaria con los problemas sociales, jurídicos y económicos que esto puede acarrear a futuro?

Cordialmente,

María Lucía Torres Villarreal  
Directora  
Grupo de Acciones Públicas  
Profesora de Carrera  
Facultad de Jurisprudencia

Angie Daniela Yepes García



Universidad del  
**Rosario**

Facultad de  
Jurisprudencia

**GAP**  
Grupo de Acciones Públicas

Coordinadora  
Grupo de Acciones Públicas  
Facultad de Jurisprudencia

Diana Sofía García García  
Miembro activo  
Grupo de Acciones Públicas

Jhonathan David Malagón Palacios  
Miembro activo  
Grupo de Acciones Públicas

Tomás Correa Salazar  
Miembro activo  
Grupo de Acciones Públicas