Bogotá, 30 de octubre de 2024

Secretario General

**JAIME LUIS LACOUTURE**

Cámara de Representantes

Bogotá

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

Respetado secretario general:

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

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

De las y los Honorables Congresistas,

|  |  |
| --- | --- |
|  **ANDRÉS CANCIMANCE LÓPEZ**Representante a la Cámara – PutumayoPacto Histórico |  |
| **ERICK VELASCO BURBANO**Representante a la Cámara por NariñoPacto Histórico | **PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA**Representante a la CámaraPacto Histórico - Boyacá |
|  |  |
| **Pablo Catatumbo Torres Victoria**Senador de la RepúblicaPartido Comunes-Pacto Histórico | **JUAN PABLO SALAZAR RIVERA**Representante a la CámaraCircunscripción Especial de PazCauca, Nariño y Valle del Cauca |
|  |  |

# **PROYECTO DE LEY No.**

 **“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE UN MARCO DE PROTECCIÓN PARA LAS PERSONAS DESPLAZADAS POR FACTORES AMBIENTALES, SE LES RECONOCE COMO SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

**\* \* \***

***El Congreso de Colombia***

**DECRETA**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Principio de Precaución**. Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.

**Artículo 3. Definiciones.**

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

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

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

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

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

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

**Amenaza**. Peligro latente de que un evento físico de origen natural, o causado, o inducido por la acción humana, se presente con una severidad suﬁciente para causar pérdida de vidas, lesiones u otros impactos en la salud, así como también daños y pérdidas en los bienes, la infraestructura, los medios de sustento, la prestación de servicios y los recursos ambientales.

**Vulnerabilidad.** Es la incapacidad de resistencia de una comunidad cuando se presenta un fenómeno amenazante 0 la incapacidad para reponerse y absorber de manera autónoma, los efectos de una amenaza que pueda generar un determinado cambio en su medio ambiente, medios de vida y lugar de habitación. Tiene que ver con la inflexibilidad o incapacidad para adaptarse a ese cambio negativo, que para la comunidad constituye un riesgo. La intensidad de los daños que produce la materialización del riesgo sobre la comunidad está directamente relacionada con su grado de vulnerabilidad para enfrentarlo.

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

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

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

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

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

Derecho a una vivienda digna, cobijo y alojamiento básico

Derecho al trabajo y al mínimo vital

Derecho a la alimentación y a la seguridad alimentaria

Derecho a la vida en condiciones de dignidad

Derecho a la integridad y la seguridad personal

Derecho de acceso a la información ambiental, oportuna y transparente

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

Derecho a un ambiente sano

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

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

Derecho a la salud, servicios médicos y de saneamiento

Derecho a acceder a soluciones definitivas a su situación

Derecho al retorno voluntario seguro, digno y sostenible.

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

Derecho de las personas a escoger su lugar de domicilio

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**Parágrafo 1**. **Atención humanitaria**. Se prestará asistencia a la población retornada, reasentada o reintegrada mientras esta no haya recuperado en la medida de lo posible, sus propiedades, bienes y posesiones, garantizando su derecho a la restitución del patrimonio y la vivienda, y de no ser posible esa recuperación y restitución, se concederá una indemnización adecuada o reparación

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

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

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

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

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

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

De las y los Honorables Congresistas,

|  |  |
| --- | --- |
| **ANDRÉS CANCIMANCE LÓPEZ**Representante a la Cámara – PutumayoPacto Histórico |  |
| **ERICK VELASCO BURBANO**Representante a la Cámara por NariñoPacto Histórico | **PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA**Representante a la CámaraPacto Histórico - Boyacá |
|  |  |
| **Pablo Catatumbo Torres Victoria**Senador de la RepúblicaPartido Comunes-Pacto Histórico | **JUAN PABLO SALAZAR RIVERA**Representante a la CámaraCircunscripción Especial de PazCauca, Nariño y Valle del Cauca |
|  |  |

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DEL PROYECTO DE LEY NÚMERO \_\_\_\_\_\_\_\_\_ DEL 2024**

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE ESTABLECE UN MARCO DE PROTECCIÓN PARA LAS PERSONAS DESPLAZADAS POR FACTORES AMBIENTALES, SE LES RECONOCE COMO SUJETOS DE ESPECIAL PROTECCIÓN Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”**

1. **OBJETO DEL PROYECTO DE LEY**

El presente proyecto de ley tiene como objeto, establecer un marco de protección para las personas desplazadas por factores ambientales, reconocerlos como Sujetos de especial protección

, y definir las obligaciones que le corresponden al Estado para afrontar el desplazamiento, adoptando medidas de protección y atención antes, durante y posterior al desplazamiento, desde un enfoque integral de derechos

Con el fin de dar cumplimiento al objeto planteado, se integran principios, enfoques, definiciones[[1]](#footnote-1) y se establecen las obligaciones que tiene el Estado para afrontar el Desplazamiento por factores ambientales y garantizar los derechos de las personas desplazadas

1. **JUSTIFICACIÓN DE LA INICIATIVA**

La Corte Constitucional determinó recientemente, que en Colombia existe un Déficit de protección Constitucional frente a las personas desplazadas por factores ambientales. Este déficit de protección se debe, según la Corte, a diversos factores[[2]](#footnote-2):

“(…) Primero, el sistema de atención y reparación integral a las víctimas de desplazamiento forzado por causa del conflicto armado y la violencia no incluye a quienes hayan tenido que desplazarse por desastres, hechos asociados al cambio climático o a la degradación ambiental. Sin embargo, esa regulación demuestra la necesidad de un enfoque integral de atención y restablecimiento de derechos para los desplazados por factores ambientales, debido al compromiso de sus derechos fundamentales.

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

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

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

Precisamente, en relación al desplazamiento por causa de desastres y factores ambientales, la Corte Constitucional haciendo referencia a la legislación en materia de gestión del riesgo de desastres, anota que “(…) se trata de un marco limitado, pues sólo abarca a quienes son víctimas de desastres, más no a quienes deben desplazarse por factores complejos como la degradación ambiental o fenómenos de evolución lenta. (…) Es decir que, aunque hay una protección jurídica, existe todavía un vacío legal y regulatorio respecto del fenómeno de desplazamiento forzado por razones ambientales que es necesario resolver. Por ello, los remedios jurídicos definidos por la Corte en este caso se adoptan a la luz de dicho déficit, pero también en consideración de las garantías constitucionales y la protección que el derecho internacional ofrece a los desplazados forzados internos, incluidos, a quienes lo hacen por factores ambientales.”[[5]](#footnote-5)

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

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

1. **EL DESPLAZAMIENTO POR FACTORES AMBIENTALES Y POR CAUSA DE DESASTRES**

Según la OIM, en 2022 el desplazamiento forzado por desastres y cambio climático fue 41% mayor a los últimos diez años[[9]](#footnote-9) y los desplazados ambientales superaron a los desplazados por violencia en 2019, afectando a más Estados de la región. En las Américas, el desplazamiento representó el 7.5% del total global de 2,091,000 personas, con una prevalencia de la movilización por desastres (1,687,000 personas) en comparación con los conflictos (404,000 personas)[[10]](#footnote-10); Adriana Buchelli, de la Oficina de ACNUR en Colombia señaló “que más del 60 % de las personas desplazadas a nivel mundial son de países altamente vulnerables al cambio climático, como Afganistán y Siria, grupo del que también haría parte Colombia” (…) “ACNUR predice que, en el 2050, los desplazados por cuestiones ambientales oscilarán entre 9.4 millones y 17.1 millones de personas en América Latina (hasta el 2.6 % de la población total de la región). Así que, en el contexto actual de la crisis climática, los Estados de América Latina deben implementar acciones urgentes y coordinadas a nivel regional e internacional para abordar de manera integral el desplazamiento ambiental”.[[11]](#footnote-11)

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

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

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

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

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

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

Resulta fundamental destacar el enfoque diferencial que hace la Corte cuando se trata de caracterizar e identificar las mayores afectaciones en razón a la relación particular de las poblaciones con su territorio, anotando“(…) cómo el desplazamiento ambiental impacta a comunidades cuya identidad y subsistencia están estrechamente ligadas a la tierra y a los recursos naturales. Esta Corte, por ejemplo, ha mostrado cómo los pueblos indígenas y afrodescendientes sufren con mayor fuerza el deterioro del ecosistema, en la medida que “tienen una vulnerabilidad especial a la degradación ambiental por su relación espiritual y cultural con sus territorios y por la dependencia económica con los recursos naturales”. Así mismo, ha hecho notar cómo las afectaciones en los ecosistemas, también impactan de manera notable a la población campesina debido a su conexión especial con el territorio”

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

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

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

En Colombia “no hay una normativa legal para atender apropiadamente el desplazamiento forzado interno por factores ambientales, lo cual ubica a las personas desplazadas por esta causa en un déficit de protección constitucional de sus derechos fundamentales. Si bien, el marco normativo de gestión del riesgo de desastres ofrece algunas herramientas (que, en este caso han debido utilizarse) para la protección de esta población, estas no son suficientes para garantizar la totalidad de sus derechos”[[15]](#footnote-15).

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

**Desplazamiento por causa de desastres**

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

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

Impacto económico de los desastres

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

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

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

Con relación a esta problemática, Colombia adoptó la política nacional de gestión de riesgos de desastres y creó el Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres mediante la Ley 1523 de 2012. La gestión del riesgo vista como un sistema logra la convergencia de un conjunto de procesos de instituciones públicas (nacional, regional y local), comunitarias y cuerpos de socorro en articulación con las políticas, normas, estrategias, planes, procesos, instrumentos y mecanismos existentes, el cual lo lidera el presidente de la república (ver imagen 11). Su objetivo es llevar a cabo un proceso social de gestión del riesgo para mejorar la seguridad, calidad de vida y bienestar para aportar al desarrollo sostenible del territorio.

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

 

Fuente: DNP, 2018

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

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

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

 

**Fuente:** DNP, 2018

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

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

“En Colombia, fueron más los desplazados por catástrofes que por el conflicto armado en 2023. 293 mil personas dejaron sus hogares por el conflicto armado y 351 mil por desastres”[[21]](#footnote-21) y en 2024 la variabilidad climática aumentó, como lo señalaron la Ministra Susana Muhamad “*Estamos en una situación absolutamente inusual en la que cada pronóstico se ha ido adelantando*" y la directora del Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam), Ghisliane Echeverry, quien alertó de los "*13 meses consecutivos que llevamos con los océanos calientes y 11 rompiendo récords de la temperatura del aire*"[[22]](#footnote-22), lo que aumenta la cantidad de emergencias climáticas y el nivel de riesgo y amenaza al que debemos enfrentarnos, con eventos extremos de sequía de un lado , e inundaciones y lluvias, por el otro. Debido a estos factores el Gobierno Nacional expidió el Decreto 037 de 2024 – ‘Situación de emergencia nacional”, a fin de dictar e implementar medidas efectivas para mitigar los efectos de las altas temperaturas, que ya han llevado a que varios departamentos y municipios del país declaren la calamidad pública.

1. **MARCO NORMATIVO INTERNACIONAL**

Los principales instrumentos internacionales frente al desplazamiento forzado interno son los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas[[23]](#footnote-23) conocidos como “Principios Deng”, y los Principios sobre la restitución de las viviendas y el patrimonio de los refugiados y las personas desplazadas, conocidos como los “Principios Pinheiro”

**Los principios Deng** “les permiten a los operadores jurídicos interpretar el contenido y el alcance de las obligaciones de los Estados frente a las víctimas en general”[[24]](#footnote-24) y “constituyen la normativa básica internacional sobre desplazamiento interno en el mundo entero, replantean y compilan las normas del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho humanitario”. Estos principios fueron incluidos en el Bloque de constitucionalidad en sentido lato mediante Sentencia T-821 de 2007 de la Corte Constitucional.

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

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

*Prevención del Desplazamiento 1. Antes de decidir el desplazamiento de personas, las autoridades competentes se asegurarán de que se han explorado todas las alternativas viables para evitarlo. Cuando no quede ninguna alternativa, se tomarán todas las medidas necesarias para minimizar el desplazamiento y sus efectos adversos. 2. Las autoridades responsables del desplazamiento se asegurarán en la mayor medida posible de que se facilita alojamiento adecuado a las personas desplazadas, de que el desplazamiento se realiza en condiciones satisfactorias de seguridad, alimentación, salud e higiene y de que no se separa a los miembros de la misma familia.*

Principio 18. Derecho al nivel de vida adecuado 1. Los desplazados internos tienen derecho a un nivel de vida adecuado.2. Cualesquiera que sean las circunstancias, las autoridades competentes suministrarán a los desplazados internos, como mínimo y sin discriminación, y se cerciorarán de que pueden recibir en condiciones de seguridad:

a) alimentos indispensables y agua potable;

b) cobijo y alojamiento básicos;

c) vestido adecuado; y

d) servicios médicos y de saneamiento indispensables.

Sección IV Principios relativos a la asistencia humanitaria

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

Sección V Principios relativos al regreso, reasentamiento y la reintegración

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

Principio 29. Obligación de prestar asistencia a los desplazados que hayan regresado o se hayan reasentado 2. Las autoridades competentes tienen la obligación y la responsabilidad de prestar asistencia a los desplazados internos que hayan regresado o se hayan reasentado en otra parte, para la recuperación, en la medida de lo posible, de las propiedades o posesiones que abandonaron o de las que fueron desposeídos cuando se desplazaron. Si esa recuperación es imposible, las autoridades competentes concederán a esas personas una indemnización adecuada u otra forma de reparación justa o les prestarán asistencia para que la obtengan.

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

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

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

**Lineamientos para la formulación de políticas públicas en materia de desplazamiento interno Corte Interamericana de Derechos Humanos CIDH[[25]](#footnote-25)**

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

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

**Derecho internacional del medio ambiente.** Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático (CMNUCC) de 1992, Protocolo de Kioto (1997)

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

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

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

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

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

**Informes de Relatores de Naciones Unidas.**

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

Informe de la ex Relatora Cecilia Jiménez-Damary, desplazamientos en el contexto de los efectos adversos del cambio climático de evolución lenta[[32]](#footnote-32)

Informe del ex Relator Chaloka Beyani sobre los derechos humanos de los desplazados internos[[33]](#footnote-33)

**Otros instrumentos**

Principios de Península sobre Desplazamiento Climático[[34]](#footnote-34)

Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular

Estrategia Institucional sobre Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático 2021-2030[[35]](#footnote-35)

Panel de alto nivel sobre el desplazamiento forzado interno

Marco IASC de soluciones duraderas para las personas desplazadas internamente

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

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

**V. MARCO NORMATIVO NACIONAL**

**Desplazamiento forzado interno**

Ley 387 de 1997. Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia."

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

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

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

Decreto 250/2005 Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones

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

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

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

Decreto 4800/11 Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones.

Decreto 4829/11 Por el cual se reglamenta el capítulo 111 del título IV de la Ley 1448 de 2011 en relación con la restitución de tierras.

Resolución 00351 de 2015 - Unidad para las Víctimas​ ​Por la cual se desarrolla el procedimiento para la entrega de atención humanitaria de emergencia y transición a las víctimas de desplazamiento forzado incluidas en el Registro Único de Víctimas - RUV​

Resolución 01126 de 2015 ​ Por la cual se adoptan los criterios técnicos de evaluación de la superación de la situación de vulnerabilidad y el índice Global de Restablecimiento Social y Económico de las víctimas de desplazamiento forzado ​​

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

**Gestión del Cambio Climático[[36]](#footnote-36)**

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

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

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

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

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

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

**Gestión del Riesgo**

*Ley 1523 de 2011*

“Por la cual se adopta la política Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres y se establece el Sistema Nacional para la Gestión de Riesgos de Desastres (SNGRD) y se dictan otras disposiciones”

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

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

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

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

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

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

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

Decreto 0978 de 2024. "Por medio del cual se adopta la segunda actualización del Plan Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, y se dictan otras disposiciones"

**Jurisprudencia**

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

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

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

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

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

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

**VI. CONFLICTO DE INTERESES**

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

“ARTÍCULO 1° El artículo 286 de la Ley 5 de 1992 quedará así:

ARTÍCULO 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.

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

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

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

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

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

**VII. IMPACTO FISCAL**

La Ley 819 de 2003 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”, establece, que “el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo”. En consecuencia, las iniciativas normativas que ordenen gasto u otorguen beneficios tributarios deben hacer explícito dicho gasto y la compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. No obstante, la Corte Constitucional ha precisado en su jurisprudencia –a manera de ejemplo se aprecia la Sentencia C-502 de 2007- que el Análisis del Impacto Fiscal de las Normas se trata de un criterio de racionalización de la actividad legislativa lo cual no puede suponer un veto sobre la misma.

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

De las y los Honorables Congresistas,

|  |  |
| --- | --- |
|  **ANDRÉS CANCIMANCE LÓPEZ**Representante a la Cámara – PutumayoPacto Histórico |  |
| **ERICK VELASCO BURBANO**Representante a la Cámara por NariñoPacto Histórico | **PEDRO JOSÉ SUÁREZ VACCA**Representante a la CámaraPacto Histórico - Boyacá |
|  |  |
| **Pablo Catatumbo Torres Victoria**Senador de la RepúblicaPartido Comunes-Pacto Histórico | **JUAN PABLO SALAZAR RIVERA**Representante a la CámaraCircunscripción Especial de PazCauca, Nariño y Valle del Cauca |
|  |  |

1. Algunas definiciones y principios citados en este proyecto de ley están basados y/o han sido tomados de documentos oficiales UNGRD, GUIA CIDH, Ley 1523 de 2012, ley 2079 de 2021, ley 1448 de 2011, ley 387 de 1997, principios Deng y Pinheiro, Sentencias de la Corte Constitucional T 123 de 2024, T 369 de 2021, entre otros [↑](#footnote-ref-1)
2. T 123/24 [↑](#footnote-ref-2)
3. Corte Constitucional. Sentencias SU-1150 y T-1635 de 2000, T-327 y T-1346 de 2001, T-088 de 2002, T-268 de 2003 y T-790 de 2003 En https://www.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/2021/12/Derechos-fundamentales-de-la-poblacion-desplazada.pdf [↑](#footnote-ref-3)
4. T 123 de 2024 [↑](#footnote-ref-4)
5. Sentencia T 123/24 (subrayado propio) [↑](#footnote-ref-5)
6. T 123 de 2024 [↑](#footnote-ref-6)
7. Ibid [↑](#footnote-ref-7)
8. Ibid [↑](#footnote-ref-8)
9. https://www.iom.int/es/news/de-acuerdo-con-informe-del-idmc-en-2022-hubo-una-cifra-record-de-609-millones-de-desplazamientos-internos. [↑](#footnote-ref-9)
10. McCarter, Gabriela. *América Latina ante el Nuevo “Síndrome de la Rana Hervida”: Desplazamiento Forzado por cuestiones ambientales.* Agenda Estado de Derecho. 2024/06/06. Disponible en <https://agendaestadodederecho.com/desplazamiento-forzado-por-cuestiones-ambientales/> [↑](#footnote-ref-10)
11. https://www.uniandes.edu.co/es/noticias/ciencias-biologicas/el-fenomeno-del-desplazamiento-por-factores-ambientales [↑](#footnote-ref-11)
12. Otras sentencias que amparan derechos de personas que habitan en zonas de alto riesgo: Sentencias T-585 de 2008, T-624 de 2011, T-816 de 2012, T-046 de 2015 y T-327 de 2018; afectadas por eventos climáticos extremos: T 530 de 2011, T-295 de 2013, T- 355 de 2013, T -369 de 2021 [↑](#footnote-ref-12)
13. Sentencia T 123/24 [↑](#footnote-ref-13)
14. Sentencia T 305 de 2024 [↑](#footnote-ref-14)
15. Sentencia T 123 de 2024 (subrayado propio) [↑](#footnote-ref-15)
16. Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres [UNDRR], 2020 [↑](#footnote-ref-16)
17. Canimance López, Jorge y López López Jose Luis. Reasentamientos post desastre en Colombia. El caso de Mocoa, Putumayo [↑](#footnote-ref-17)
18. Castillo Cubillos, Mónica Alexandra 2018. Dilemas de la participación en políticas públicas de reasentamiento humano: falla en el diseño del Plan Jarillón de Cali (2012-2017) En https://repositorio.flacsoandes.edu.ec/bitstream/10469/13560/14/TFLACSO-2018MACC.pdf [↑](#footnote-ref-18)
19. (IDCM, 2021,b) UNVEILING THE COST OF INTERNAL DISPLACEMENT 2021. https://www.internal-displacement.org/sites/default/files/publications/documents/IDMC%20Cost%20Estimates%20Report%202021.pdf [↑](#footnote-ref-19)
20. Global Facility For Disaster Reduction and Recovery [GFDRR] [↑](#footnote-ref-20)
21. Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno en https://www.uniandes.edu.co/es/noticias/ciencias-biologicas/el-fenomeno-del-desplazamiento-por-factores-ambientales [↑](#footnote-ref-21)
22. https://www.portafolio.co/economia/regiones/colombia-emergencias-climaticas-que-vivira-el-pais-en-el-segundo-semestre-del-2024-medio-ambiente-604884 [↑](#footnote-ref-22)
23. Publicados el 11 de febrero de 1998. Sentencia T-327 de 2001: “[l]a interpretación más favorable a la protección de los derechos humanos de los desplazados hace necesaria la aplicación de los Principios Rectores del Desplazamientos Interno consagrados en el Informe del Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas para el tema de los Desplazamientos Internos de Personas, los cuales son parte del cuerpo normativo supranacional que integra el bloque de constitucionalidad de este caso”. [↑](#footnote-ref-23)
24. Sentencia C-330 de 2016. [↑](#footnote-ref-24)
25. Lineamientos para la formulación de políticas públicas en materia de desplazamiento interno Corte Interamericana de Derechos Humanos CIDH En https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/guia-desplazamientointerno.pdf [↑](#footnote-ref-25)
26. El Marco de Adaptación de Cancún hace parte de los Acuerdos de Cancún a los que llegaron los Estados Parte de la CMNUCC en 2010. Ver: FCCC/CP/2010/7/Add.1, disponible en: https://unfccc.int/resource/docs/2010/cop16/spa/07a01s.pdf [↑](#footnote-ref-26)
27. FCCC/CP/2010/7/Add.1, pág. 5. En Sentencia 123 de 2024 [↑](#footnote-ref-27)
28. Ibid [↑](#footnote-ref-28)
29. La Corte con anterioridad a hecho mención a este instrumento en la Sentencia T-333 de 2022. [↑](#footnote-ref-29)
30. Tercera Conferencia Mundial de las Naciones Unidas, Marco de Sendai, numeral 33. Pág. 21. [↑](#footnote-ref-30)
31. Sentencia 123 de 2024 [↑](#footnote-ref-31)
32. Asamblea General de la ONU, Informe de la Relatora Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Cecilia Jiménez-Damary sobre desplazamientos internos en el contexto de los efectos adversos del cambio climático de evolución lenta. A/75/207, 20 Julio 2020, A/75/207. Disponible en: https://www.refworld.org.es/docid/60d262794.html [↑](#footnote-ref-32)
33. Asamblea General de la ONU, Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Sr. Chaloka Beyani. Disponible en : https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9654.pdf. [↑](#footnote-ref-33)
34. The Peninsula Principles on Climate Displacement within States. Disponible en: https://reliefweb.int/report/world/peninsula-principles-climate-displacement-within-states-2013 [↑](#footnote-ref-34)
35. Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Estrategia Institucional Sobre Migración, Medio Ambiente y Cambio Climático 2021-2030. Promoviendo un enfoque integral basado en los derechos y los datos empíricos para abordar la migración en el contexto de la degradación ambiental, el cambio climático y los desastres, en beneficio de los migrantes y las sociedades. OIM, Ginebra. Disponible en: https://environmentalmigration.iom.int/iom-strategy-migration-environment-and-climate-change-2021-2030. [↑](#footnote-ref-35)
36. Sentencia 123 de 2024 [↑](#footnote-ref-36)
37. Gobierno de Colombia. *Estrategia Colombiana de Desarrollo Bajo en Carbono*. Disponible en: <https://www.car.gov.co/uploads/files/5ade3a8222934.pdf> [↑](#footnote-ref-37)
38. Creado mediante la ley 1931 de 2018. [↑](#footnote-ref-38)
39. Sentencia 123 de 2024 [↑](#footnote-ref-39)