

Bogotá D.C, 16 de abril de 2026

Señor  
**Juan Carlos Lozada Vargas**  
Representante a la Cámara  
Congreso de la República  
Ciudad

**Referencia:** concepto de la Defensoría del Pueblo sobre Proyecto de Ley 425 de 2025 Cámara y 015 de 2024 Senado, “Por medio del cual se reconoce la condición de desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático, la degradación ambiental y los desastres naturales, se fijan lineamientos para su identificación y se dictan otras disposiciones”

Respetado Representante,

La Defensoría del Pueblo se permite ampliar el concepto que rindió en noviembre de 2025 frente a este mismo proyecto de ley, el cual fue elaborado antes de que el texto fuera sometido a segundo debate ante la Plenaria del Senado. La presente ampliación está basada en el texto que fue aprobado en el cuarto debate en la Plenaria de la Cámara de Representantes<sup>1</sup>.

En esencia, esta entidad considera que el Proyecto de Ley 425 de 2025 Cámara y 015 de 2024 Senado (en adelante PL) representa un primer avance normativo, al reconocer la condición de desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático, la degradación ambiental y los desastres. No obstante, el PL podría llegar a ser contraproducente en sus efectos al no abordar este tipo de desplazamiento de manera integral.

Para la Defensoría, para ser adecuado a las necesidades de legislación, el PL requeriría ajustes estructurales que permitan abordar de manera más integral la movilidad humana en contextos de desastres, cambio climático y degradación ambiental. Estos ajustes implican transversalizar el enfoque de derechos humanos y brindar una orientación más precisa a las autoridades para la efectiva atención y protección de las personas afectadas. Adicionalmente, la Defensoría advierte que el PL contiene disposiciones incompatibles con la Constitución Política.

---

<sup>1</sup> Gaceta del Congreso 2389 del 24 de diciembre de 2025.

Respetuosamente solicitamos tener en cuenta estas consideraciones al elaborar y votar el informe de conciliación de este proyecto de ley.

## **1. El PL no regula de manera integral los impactos a la movilidad humana por causas asociadas al cambio climático, la degradación ambiental y los desastres**

La Defensoría celebra el esfuerzo por atender los riesgos y desastres asociados a fenómenos naturales y antrópicos que continúan generando afectaciones recurrentes y previsibles a los derechos humanos de miles de personas en Colombia. Sin embargo, es necesario regular los derechos de las personas en movilidad de conformidad con los estándares constitucionales e internacionales.<sup>2</sup> Así, el desarrollo legislativo deberá garantizar de manera integral los derechos de quienes se encuentran en situación de desplazamiento forzado, emplazamiento o que requieren de reubicaciones planificadas.

De conformidad con el exhorto dado por la Corte Constitucional al Congreso de la República en la Sentencia T-123 de 2024, se requiere una regulación legal del desplazamiento por desastres y factores ambientales que cuente con un enfoque diferencial. Según la misma sentencia, el Estado debe garantizar, como mínimo, cuatro pilares de protección: i) la prevención del desplazamiento; ii) la provisión de un nivel de vida digno (incluyendo servicios de salud, saneamiento, vivienda y alimentación); iii) el retorno voluntario o reasentamiento en condiciones de seguridad; y iv) el acompañamiento integral hasta lograr la restitución de aquello de lo que la población fue desposeída.<sup>3</sup>

La Defensoría del Pueblo ha identificado como una decisión impostergable la de fortalecer la gestión del riesgo de desastres y la respuesta al cambio climático como obligaciones de derechos humanos, lo cual supone:

“Y, en tercer lugar, es necesario regular los derechos de las personas en movilidad de conformidad con los estándares constitucionales e internacionales, mediante un desarrollo legislativo que garantice de manera integral los derechos de quienes se encuentran en situación de desplazamiento forzado, emplazamiento o requieren de reubicaciones planificadas. Ello implica crear un sistema de registro; garantizar el acceso efectivo a salud, agua, saneamiento, alimentos, medios de vida e ingresos y vivienda adecuada, y prevenir la discriminación; con la incorporación de un

---

<sup>2</sup> En particular los Principios Deng, Relatoría especial de derechos de las personas desplazadas, Sentencia 123 de 2024.

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-123 de 2024.

enfoque de soluciones duraderas que supere las respuestas asistenciales de corto plazo.

El Congreso de la República y el Gobierno nacional deben promover la aprobación de un marco normativo para enfrentar el fenómeno del desplazamiento forzado interno por desastres y factores ambientales con enfoque diferencial y que atienda las obligaciones del Estado. La regulación, como mínimo, deberá cumplir con las siguientes garantías: i) proporcionar protección contra los desplazamientos (fase de prevención); ii) garantizar a los afectados un nivel de vida adecuado, al menos en los componentes básicos de alimentos indispensables y agua potable, cobijo y alojamientos básicos, vestido, servicios médicos y de saneamiento, y otros que respondan a las necesidades básicas de los desplazados; iii) garantizar, en caso de ser posible, el regreso voluntario seguro y digno o el reasentamiento y (iii) prestar la asistencia requerida hasta tanto las personas que retornaron o se reasentaron recuperen en la medida de lo posible aquello de lo que fueron desposeídas.

Finalmente, resulta indispensable promover la adopción de protocolos territoriales de evacuación y reasentamiento con enfoque de derechos humanos, que definan rutas claras de actuación, criterios para la identificación de personas en situación de especial protección y estándares mínimos de dignidad. Estos protocolos deben integrarse como parte de una actualización integral de la política de gestión del riesgo de desastres, en armonía con los estándares internacionales y la jurisprudencia constitucional vigente”.<sup>4</sup>

El PL carece de algunos de estos elementos lo que lo hace que no tenga una mirada integral del fenómeno y sus remedios puedan llegar a ser insuficientes, pues i) no desarrolla planificación frente al desplazamiento, emplazamiento y reubicación de conformidad con las políticas de ordenamiento territorial; ii) deja un déficit relevante de regulación que afecta la igualdad en la atención a quienes se ven afectados y sufren los daños; y iii) desconoce postulados constitucionales que podrían conducir a la inconstitucionalidad del texto legal.

## **2. Análisis de constitucionalidad del PL: contradicciones frente al estándar constitucional**

---

<sup>4</sup> Para mayor información acudir al documento “Decisiones impostergables en materia de derechos humanos para el nuevo gobierno. Recomendaciones para candidatas y candidatos a la Presidencia y Vicepresidencia de la República”. Bogotá, 2026.

El proyecto de ley, tal como se encuentra en la actualidad, contiene aspectos que podrían ser inconstitucionales, como se expone a continuación.

**a. El concepto de “desastre natural” es incompatible con el deber estatal de protección y el principio de no regresividad en la gestión del riesgo**

El uso del concepto “desastre natural” en el PL resulta incompatible con el modelo constitucional y legal de gestión del riesgo adoptado por el Estado colombiano. De conformidad con los artículos 1, 2 y 90 de la Constitución Política, el Estado tiene el deber de proteger la vida, la dignidad y la integridad de las personas, y responder patrimonialmente por los daños antijurídicos imputables por acción u omisión.

La Constitución Política de 1991 establece que (i) Colombia es un Estado Social de Derecho, fundado por el respeto de la dignidad humana (art.1°) y (ii) el Estado tiene dentro de sus fines esenciales servir a la comunidad, garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y proteger a sus habitantes en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades (art. 2°). Asimismo, la Constitución de 1991 recuerda la obligación del Estado de proteger las riquezas culturales y naturales (art. 8). Por estos mismos deberes de rango constitucional, la Carta Política dispuso que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables (art. 90).

Estas normas constitucionales tienen relación con la gestión del riesgo de desastres, que no se agota ni se subsume en la noción de “desastre natural”. Una inadecuada conceptualización de la gestión del riesgo de desastres conllevará a un retroceso en materia de protección de derechos que se presume inconstitucional.<sup>5</sup>

Para la Defensoría del Pueblo, el concepto de “desastre natural” reduce el amparo efectivo de los derechos a la dignidad, vida e integridad porque entiende el desastre como algo inevitable y sobrehumano. Esta noción resulta incompatible con el objeto de la gestión del riesgo de desastres, el cual implica un proceso de prevención y reducción que se funda en la premisa de que los desastres se pueden evitar a partir de la oportuna acción de las autoridades.

El Estado colombiano, por medio de la Ley 1523 de 2012, reconoce la gestión del riesgo de desastres como un proceso social encaminado a contribuir a la seguridad, al bienestar, a la calidad de vida de las personas, así como a la protección y el cuidado de los animales y al desarrollo sostenible. Además, dispone que las autoridades estatales deben poner en marcha procesos de (i) conocimiento del riesgo, (ii) reducción del riesgo y (iii) manejo de desastres.

---

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-727 de 2009 y C-228 de 2011.

Por tal razón, para la Defensoría del Pueblo, resulta inconstitucional que el PL establezca la expresión “desastres naturales” o “desastre natural” como una causa principal del desplazamiento forzado interno. Reducir el alcance del significado de un desastre a algo natural contradice el alcance y la responsabilidad del Estado ya reconocidas en la mencionada ley. Especialmente, es regresivo frente al amparo constitucional otorgado en esta materia, según la Sentencia T-123 de 2024.<sup>6</sup>

Es importante precisar que el “desastre” se construye por la acción u omisión humana, sumado a la vulnerabilidad de las personas, de los elementos expuestos y las amenazas que representan un peligro latente de la ocurrencia de eventos físicos que causan pérdida de vidas, daños y bienes. Entonces, los desastres no son naturales, sino que son el resultado de las acciones u omisiones humanas, en el que interactúan los eventos naturales, las vulnerabilidades, riesgos, amenazas e impactos.

La Defensoría ha identificado desastres que se han ocasionado por la ocupación de zonas no aptas para la construcción de viviendas o para el desarrollo de actividades productivas, incluyendo asentamientos informales en la ronda de ríos y quebradas, zonas de ladera o pendientes pronunciadas, playas y costas, entre otros lugares. Estos desastres se producen además por la deficiente calidad en la construcción de las viviendas y las difíciles condiciones económicas de las comunidades. La falta de acceso a empleo digno, educación y salud de las personas afectadas potencian la magnitud del desastre. En algunos casos, las víctimas de los desastres son también víctimas del desplazamiento forzado por el conflicto armado interno, lo cual agrava el impacto del evento.

La reincorporación al ordenamiento jurídico de la noción de “desastre natural” entraña un riesgo jurídico significativo: facilitar que las autoridades invoquen la fuerza mayor como eximente de responsabilidad patrimonial en casos que, en rigor,

---

<sup>6</sup> En la Sentencia T-123 de 2024, la Corte Constitucional reconoció que el desplazamiento forzado interno por factores ambientales es un fenómeno de naturaleza compleja y multicausal, que trasciende la noción de “desastre natural”. En el apartado 2.7.1, la Corte señaló expresamente que “sería equivocado y limitado partir de la idea de que lo ‘natural’ es aquello que sucede de manera independiente a los humanos”, y advirtió que el desplazamiento ambiental puede obedecer tanto a desastres repentinos —como sismos, deslizamientos o inundaciones— como a procesos de degradación ambiental de lenta aparición, tales como la desertificación, la elevación del nivel del mar o los efectos acumulativos del cambio climático. Asimismo, precisó que “la migración en el contexto del cambio climático y la degradación ambiental suele ser multicausal y que la mayoría de las personas migran debido a una combinación de factores sociales, políticos, económicos, ambientales y demográficos”. Por ello, exhortó al Congreso a adoptar una política pública integral que permita dar cumplimiento a las obligaciones constitucionales del Estado frente a las personas que han tenido que desplazarse forzosamente por hechos asociados al cambio climático, a desastres o a la degradación ambiental. Tal regulación debe reconocer el carácter multicausal, advertir que no siempre es posible identificar un único hecho generador del desplazamiento y establecer medidas eficaces de prevención, mitigación y atención.

constituyen fallas en el servicio por incumplimiento de deberes de prevención, mitigación y gestión del riesgo, tal como ha determinado el Consejo de Estado en reiteradas sentencias.<sup>7</sup>

Igualmente, reintroducir el término “desastre natural” resulta incompatible con un modelo garantista de gestión del riesgo. Este concepto enfatiza el fenómeno natural generador, dejando de lado las decisiones sociales y políticas que han favorecido la construcción de condiciones de vulnerabilidad en la población y la infraestructura. Es importante reiterar que los desastres son riesgos no gestionados en un territorio que, ante la falta de una intervención adecuada y oportuna, desencadenan efectos adversos sobre comunidades vulnerables.

Además, excluye eventos originados por causas antrópicas y aquellos de carácter concatenado, en los que se combinan fenómenos naturales con infraestructura productiva expuesta, lo cual puede generar incendios, explosiones, fugas o derrames de sustancias peligrosas, ocasionando afectaciones a la salud de las personas y pérdidas económicas.

El trabajo de Gustavo Wilches-Chaux es crítico en la definición del marco teórico que comprende el desastre como un fenómeno socialmente construido. Wilches-Chaux desarrolló una teoría del desastre como resultado de la confluencia entre amenazas físicas y condiciones de vulnerabilidad construidas socialmente mediante decisiones políticas, económicas e institucionales.<sup>8</sup>

Para este autor, la vulnerabilidad es un concepto multidimensional que comprende once dimensiones: natural, física, económica, social, política, técnica, ideológica, cultural, educativa, ecológica e institucional. El análisis integral de estas dimensiones resulta indispensable para gestionar adecuadamente el riesgo. Esta perspectiva sustentó el giro del ordenamiento jurídico colombiano desde la noción de “desastre natural” en favor de una comprensión que integra la vulnerabilidad social como elemento constitutivo del fenómeno.

Así lo recogió expresamente la Ley 1523 de 2012, cuyo artículo 4° numeral 8 define el desastre como

---

<sup>7</sup> Véase, Consejo de Estado, Sentencias 68001-23-33-000-2012-00281-01, Sentencia 63001-23-33-000-2018-00036-01, Sentencia 25000-23-26-000-2001-02489-01(26582), entre otras.

<sup>8</sup> Véase, Wilches-Chaux, G. (1989). “La vulnerabilidad global”. En: *Herramientas para la crisis: desastres, ecologismo y formación profesional*. Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Regional Cauca, Popayán; reeditado como: Wilches-Chaux, G. (1993). “La vulnerabilidad global”. En: Maskrey, A. (comp.). *Los desastres no son naturales*. Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina (LA RED), pp. 11-44.

"el resultado que se desencadena de la manifestación de uno o varios eventos naturales o antropogénicos no intencionales que, al encontrar condiciones propicias de vulnerabilidad en las personas, los bienes, la infraestructura, los medios de subsistencia, la prestación de servicios o los recursos ambientales, causa daños o pérdidas humanas, materiales, económicas o ambientales, generando una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad".

La incorporación del término “desastre natural” en el PL contradice, por tanto, no solo el marco normativo vigente, sino también este consenso científico y técnico consolidado sobre la construcción social del riesgo.

Finalmente, es importante señalar que concebir el desastre como un evento puntual asociado a un fenómeno natural específico desconoce que la vulnerabilidad se ha construido a lo largo del tiempo. El desastre es un fenómeno complejo y de largo aliento que se gesta por la falta de implementación de acciones de prevención, mitigación, gestión ambiental y ordenamiento territorial que debieron ser ejecutadas por parte del Estado. En consecuencia, esta concepción omite la protección de los derechos de las comunidades en riesgo y de aquellas afectadas por la materialización del desastre.

**b. Vulneración a los derechos a la dignidad, igualdad y no discriminación, el principio de solidaridad y las finalidades sociales del Estado al excluir de la atención y protección estatal a las personas desplazadas por eventos de origen antrópico**

El artículo 5° del PL establece una certificación de la UNGRD como requisito para la inclusión en el Registro Único de Desplazamiento Ambiental (art.3) que habilita el acceso a las medidas de atención para el restablecimiento de derechos, más allá de la asistencia humanitaria. Igualmente, el artículo dispone que cuando el evento de origen del desplazamiento se califique como antrópico “se activará una ruta de atención para determinar los responsables” y “no podrán destinarse recursos provenientes de la implementación de la política pública, ni aplicarse las medidas de atención previstas en la presente ley para cubrir daños o perjuicios ocasionados por terceros”.

Esta disposición introduce una exclusión normativa expresa que impide a un grupo de personas desplazadas acceder a medidas de protección y atención integral en razón del origen del evento que motivó su desplazamiento. En consecuencia, establece un trato diferenciado entre personas igualmente afectadas por desplazamiento ambiental, fundado exclusivamente en la naturaleza del evento generador. Siendo que cuando se califique como natural, sí tendrá acceso a la

atención por parte del Estado, y cuando se califique como antrópico deberá ser asumido por los particulares responsables.

Tal distinción resulta incompatible con el artículo 13 de la Constitución Política, que prohíbe tratos diferenciados injustificados. El criterio de diferenciación, es decir, el carácter antrópico o natural del evento, no constituye un factor constitucionalmente relevante para definir el acceso a medidas de protección, pues la obligación estatal de garantizar derechos fundamentales depende de la situación de vulnerabilidad y afectación en el ejercicio y goce de los derechos humanos, y no de la eventual responsabilidad de terceros.

La Constitución Política, en sus artículos 1, 2, 13, 95 y 336, establece el deber del Estado de atender y proteger los derechos de todas las personas residentes en el país, promoviendo la prosperidad general y la efectividad de los principios, derechos y deberes. El artículo 13 contiene la cláusula de prohibición de discriminación, norma del más alto rango constitucional como norma *ius cogens* que obliga al Estado a no introducir en su ordenamiento regulaciones discriminatorias y a proteger especialmente a las personas que se encuentren en una situación de debilidad manifiesta y/o pertenezcan a grupos discriminados o marginados.

Todas las personas desplazadas por factores ambientales son sujetos de especial protección constitucional, en tanto se encuentran en una situación de debilidad manifiesta y de marginación jurídica, con independencia de la calificación sobre el origen del evento generador del desastre. Así lo ha reconocido la Corte Constitucional en las Sentencias T-123 de 2024, T-305 de 2024 y T-369/21. En esta última, la Corte consideró que “siempre que una persona padezca los efectos de una situación calamitosa o de desastre, sin importar si es de origen natural o antrópico, el Estado y la sociedad deben concurrir a su protección”.

Cabe destacar, además, la Sentencia T-025 de 2004, en la que la Corte Constitucional declaró el estado de cosas inconstitucional frente a la situación de desplazamiento forzado en Colombia. En este fallo estructural, la Corte reconoció que las personas desplazadas son sujetos de especial protección constitucional y que el Estado tiene obligaciones reforzadas e inmediatas de garantía de sus derechos fundamentales.

Si bien dicha Sentencia se ocupó del desplazamiento por conflicto armado, sus estándares son plenamente aplicables al desplazamiento en contextos de desastres, cambio climático y degradación ambiental, por la vulnerabilidad que ambas formas de desplazamiento generan. Este precedente fundacional, junto con la Sentencia T-123 de 2024, refuerza que la obligación estatal de protección especial se activa por la condición de vulnerabilidad de la persona y no exclusivamente por las causas del

desplazamiento, y que toda distinción de trato que carezca de justificación constitucional suficiente resulta contraria al principio de igualdad.

La exclusión de las víctimas de eventos de origen antrópico tampoco supera un juicio de razonabilidad. Existen alternativas menos lesivas, como adelantar acciones para la determinación de responsabilidades y el eventual recobro contra los terceros responsables. La negativa absoluta de recursos y medidas no resulta necesaria ni proporcional para alcanzar el fin de establecer responsabilidades.

En conclusión, la exclusión de la protección y atención estatal de las personas desplazadas por factores ambientales cuyo evento sea calificado como de origen antrópico vulnera la Constitución, especialmente los artículos 1, 13,95 y 336 por dos razones: (i) al desconocer la obligación de protección especial de los derechos fundamentales de las personas desplazadas en razón a su situación de debilidad manifiesta y de marginación, y (ii) al infringir la prohibición de un trato discriminatorio, por imponer una distinción de trato injustificada constitucionalmente.

**c. Violación al derecho a la igualdad y no discriminación, y vivienda digna por obstaculizar el acceso a la reparación integral al imponer el requisito de título de propiedad o demostrar la posesión de buena fe**

El artículo 6 del Proyecto de Ley establece que la UNGRD y las entidades territoriales adoptarán medidas humanitarias y de protección para atender a la población desplazada. Sin embargo, en materia de vivienda, dispone que la persona desplazada deberá “demostrar haber tenido título de propiedad o posesión de buena fe del inmueble afectado” como condición para acceder dichas medidas.

Esta exigencia resulta incompatible con la obligación que tiene el Estado de garantizar el derecho de las personas desplazadas a la restitución del patrimonio y la vivienda, bajo la idea de acciones y procesos de largo aliento que permitieran la reconstrucción de los proyectos de víctimas del desplazamiento. Entiéndase la restitución en el marco de desplazamiento forzado interno por causas asociadas al cambio climático, la degradación ambiental y los desastres como “el derecho de las víctimas a la restitución de toda propiedad despojada, a menos de que sea fácticamente imposible, caso en el cual deberá proveerse una compensación justa”.<sup>9</sup>

Vale aclarar que, conforme a la jurisprudencia reciente, se ha reconocido la posibilidad de adoptar la restitución como medida de prevención. La Corte Constitucional, en la Sentencia T-123 de 2024, reconoció que el Estado tiene un

---

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-123 de 2024.

deber reforzado de protección frente al desplazamiento climático. Bajo este precedente, la restitución no es solo una respuesta al daño causado por el desastre ocurrido, sino una garantía que debe activarse de forma anticipada cuando el riesgo es previsible.

Dentro de estas medidas, con enfoque de soluciones duraderas, se encuentra el derecho a la vivienda digna, consagrado en el artículo 51 de la Constitución Política, que lo reconoce como un derecho fundamental de carácter prestacional, cuyo contenido no se agota en la titularidad formal del dominio. Al respecto, la Corte Constitucional ha indicado que el derecho a la vivienda digna no se agota ni se identifica en la propiedad formal de un bien inmueble, pues existe una realidad estructural de ocupación informal de los territorios (rurales y urbanos) que no pueden ser desconocidos en el diseño, ni en la implementación de políticas públicas.<sup>10</sup>

En el mismo sentido, los Principios Pinheiro en materia de protección a personas desplazadas, integrados al bloque de constitucionalidad, establecen que la ausencia de título formal no puede constituir un obstáculo para el acceso a medidas de restitución o reparación, y que los Estados deben flexibilizar las exigencias probatorias y presumir la buena fe de las personas afectadas.<sup>11</sup> El Principio 15 de los Principios Pinheiro advierte que las personas desplazadas pueden carecer de pruebas documentales que certifiquen su derecho sobre sus antiguos hogares como consecuencia de las circunstancias propias de la huida forzada. En consecuencia, determina que la ausencia de documentación formal no puede oponerse como causal de inadmisión o denegación de las solicitudes restitutorias.

La exigencia prevista en el artículo 6 del PL introduce una carga adicional que impacta de manera desproporcionada a personas desplazadas, quienes con frecuencia habitan en condiciones de informalidad o han perdido documentos como consecuencia del desplazamiento<sup>12</sup>. Subordinar el acceso a medidas de vivienda a la

---

<sup>10</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-239 de 2013.

<sup>11</sup> La Corte Constitucional ha reconocido, en reiterada jurisprudencia, que los Principios sobre la Restitución de las Viviendas y el Patrimonio de los Refugiados y las Personas Desplazadas, Principios Pinheiro, hacen parte del bloque de constitucionalidad en sentido lato. Esta línea jurisprudencial se consolidó desde el año 2007 con la Sentencia T-821 de 2007, en la cual la Corte estableció que dichos principios, junto con los Principios Deng y el artículo 17 del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra de 1949, integran el bloque de constitucionalidad en sentido lato, “*en tanto son desarrollos adoptados por la doctrina internacional del derecho fundamental a la reparación integral por el daño causado (C.P. art. 93.2)*”. La Corte reiteró esta postura en las Sentencia T-769 de 2009, C-330 de 2016 y T-068 de 2018.

<sup>12</sup> Principio 15. Registros y documentación de las viviendas, las tierras y el patrimonio. Los Principios Pinheiro regulan en su Principio 15 el registro y la documentación de las viviendas, tierras y patrimonio como condición instrumental para garantizar la efectividad de los procesos de restitución. Este principio, entre otras disposiciones, introduce un estándar de flexibilidad probatoria en materia de acreditación del derecho a la restitución (Principio 15.7), al reconocer expresamente que, como consecuencia de las circunstancias propias de

demostración de propiedad o posesión formal desconoce la realidad estructural del país y restringe el acceso efectivo al derecho en contextos de especial vulnerabilidad.

Adicionalmente este PL utiliza una redacción más restrictiva, que desconoce el derecho a la igualdad de las víctimas de desplazamiento por desastres en comparación con las víctimas de desplazamiento a causa del conflicto armado, quienes pueden acceder a programas de vivienda digna, incluso si su relación con un inmueble despojado, abandonado, perdido o menoscabado está mediada por algún otro título de tenencia, como el arrendamiento u otro. En concreto, las medidas de restitución en materia de vivienda y el consecuente acceso a subsidios familiares de vivienda no está limitado para quienes acrediten derecho de dominio o posesión de buena fe.<sup>13</sup> En este sentido, la Corte Constitucional ha protegido el derecho a la vivienda digna de víctimas del conflicto armado, incluso si ocupan un albergue temporal.<sup>14</sup>

En consecuencia, la subordinación del acceso a vivienda a la acreditación de título formal o posesión de buena fe constituye una restricción que vulnera los derechos a la restitución de su vivienda y patrimonio. Además, viola el derecho a la igualdad de las víctimas de desplazamiento forzado por desastres en relación con las víctimas de desplazamiento a causa del conflicto armado.

### 3. Vulneración del derecho de participación ciudadana

En la Sentencia T-123 de 2024, la Corte Constitucional estableció que el Estado tiene obligaciones reforzadas de prevención, adaptación y protección frente a desplazamientos asociados a desastres, degradación ambiental o factores asociados al cambio climático. La Corte dispuso además que el Estado debe cumplir estas obligaciones con base en diagnósticos técnicos y participativos. En particular, la Corte enfatizó que los procesos de prevención, mitigación, reubicación y reconstrucción deben garantizar la participación de las comunidades afectadas y adoptar un enfoque diferencial, especialmente respecto de poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad.

---

la huida forzada, los refugiados y las personas desplazadas pueden carecer de pruebas documentales que certifiquen su derecho sobre sus antiguos hogares, sin que dicha carencia afecte ni extinga su derecho a la restitución. En consecuencia, la ausencia de documentación formal no puede oponerse como causal de inadmisión o denegación de las solicitudes restitutorias, pues ello desconocería la realidad estructural del desplazamiento forzado y perpetuaría la vulneración de derechos de las víctimas.

<sup>13</sup> El artículo 123 de la Ley 1448 de 2011 tiene una redacción más amplia al disponer que “las víctimas cuyas viviendas hayan sido afectadas por despojo, abandono, pérdida o menoscabo, tendrán prioridad y acceso preferente a programas de subsidios de vivienda en las modalidades de mejoramiento, construcción in situ propio y adquisición de vivienda, establecidos por el Estado”.

<sup>14</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-193 de 2025.

En el presente caso, si bien en el trámite legislativo del PL se realizaron espacios de divulgación con personas expertas, académicos y organizaciones de la sociedad civil, no se evidencia la incorporación de mecanismos orientados a asegurar la intervención directa y efectiva de personas, familias y comunidades que experimentan desplazamiento por factores ambientales, quienes constituyen los principales destinatarios de la regulación. Esto constituye una omisión de lo establecido en los artículos 2 y 79 de la Constitución Política, así como de las obligaciones en materia de participación pública en decisiones ambientales establecidas en el Acuerdo de Escazú, incorporado en el ordenamiento colombiano mediante la Ley 2273 de 2022.

La Corte Constitucional, al declarar la exequibilidad del Acuerdo de Escazú y su ley aprobatoria, reafirmó que la implementación plena de los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública y acceso a la justicia es presupuesto esencial de la participación ciudadana, en correspondencia con los artículos 1, 2, 40, 79 y 95 de la Constitución Política.<sup>15</sup>

La aprobación de una ley que regula el desplazamiento por factores ambientales sin garantizar la participación efectiva de las comunidades afectadas contradice, en consecuencia, las obligaciones adquiridas por Colombia en virtud de dicho instrumento internacional y el estándar desarrollado por la Corte.

La regulación del desplazamiento en contextos de desastres, cambio climático y degradación ambiental no se limita a la definición de conceptos, sino que establece condiciones de acceso a medidas de atención, criterios de exclusión y requisitos probatorios que inciden directamente en el goce efectivo de derechos fundamentales. Conforme al estándar fijado por la Corte y la normativa colombiana, tales decisiones normativas deben adoptarse bajo criterios de participación y enfoque diferencial.

La ausencia de mecanismos que garanticen dicha participación configura un déficit frente al estándar constitucional de gestión del riesgo y adaptación climática, en la medida en que la política pública se diseña sin asegurar la intervención de las comunidades afectadas en la definición de soluciones que incidirán directamente en sus condiciones de vida.

En conclusión, la expresión “desastres naturales” y los artículos 5 y 6 del Proyecto de Ley no satisfacen plenamente el estándar desarrollado por la Sentencia T-123 de 2024, relativo a la las víctimas de desplazamiento forzado interno por causas

---

<sup>15</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-359 de 2024.

asociadas al cambio climático, degradación ambiental y los desastres naturales en términos de prevención, adaptación y reubicación.

La Defensoría del Pueblo confía en que estas observaciones contribuirán a enriquecer el debate democrático y a perfeccionar este importante proyecto de ley.

Cordialmente,



**IRIS MARÍN ORTIZ**  
Defensora Del Pueblo

Proyectó: Álvaro de Jesús Botero Navarro, contratista de la Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente. Revisó y aprobó: Erika Joullieth Castro Buitrago, Defensora Delegada para los Derechos Colectivos y del Ambiente; John Vladimir Martin Ramos, Defensor Delegado para los Derechos de la Población en Movilidad Humana; Carlos Héctor Cantillo Rueda, Defensor Delegado para los Derechos en la Gestión del Riesgo de Desastres; Luz María Sánchez Duque, Defensora Delegada para Asuntos Constitucionales y Legales.